

Progetto «Acquisti DDPS»

Relazione all'attenzione della Segreteria
Generale del DDPS

20.05.2020

(Traduzione della versione definitiva del 19 giugno 2020; fa fede la versione tedesca)

Indice

1. Introduzione.....	6
A. Compito e obiettivi.....	6
B. Metodo di lavoro	7
C. Delimitazioni	8
D. Riserve	8
2. Descrizione della situazione attuale	10
A. L'attuale sistema di acquisti in Svizzera	10
B. La Svizzera a confronto con i sistemi di acquisto stranieri	21
C. Risultati e approfondimenti su questioni specifiche	34
D. Sintesi dei risultati	65
3. Raccomandazioni.....	73
A. Raccomandazioni chiave	73
B. Ulteriori raccomandazioni.....	75

Indice delle immagini

Figura 1: Materiale didattico ZUVA, fonte: armasuisse	14
Figura 2: Fasi del ciclo di vita, fonte: SG-DDPS, 2019, S. 5	17
Figura 3: Scenario acquisto difesa HERMES DDPS, fonte: armasuisse	18
Figura 4: Tool nel processo di acquisto, fonte: Rappresentazione realizzata da Deloitte Consulting SA	19
Figura 5: Acquisition Paths, fonte: DOD INSTRUCTION 5000.02	31
Figura 6: Dalla maturità per l'acquisto fino all'entrata in vigore dei contratti (durata minima, semplificata). Fonte: Rappresentazione realizzata da Deloitte Consulting AG	39
Figura 7: Maggiore durata del processo: Dalla maturità per l'acquisto fino all'entrata in vigore dei contratti (semplificata). Fonte: Rappresentazione realizzata da Deloitte Consulting AG	39
Figura 8: Potenziali di ottimizzazione nel processo di acquisto (semplificato), fonte: Rappresentazione realizzata da Deloitte Consulting AG	64
Figura 9: Proposta di limiti di valore nell'acquisto (semplificata)	81

Indice delle tabelle

Tabella 1: Panoramica credito residuo Difesa 2010-2019, fonte: Aggruppamento Difesa	36
--	----

Indice delle abbreviazioni

Abbreviazione	Spiegazione
AAF	Adaptive Acquisition Framework
E&FR	Equipaggiamento e fabbisogno di rinnovamento
MI&GM	Munizioni d'istruzione e gestione delle munizioni
APM	Army Planning Module
ar	armasuisse
SMEs	Stato maggiore dell'esercito
USTRA	Ufficio federale delle strade
BAAINBw	Ufficio Federale per Equipaggiamenti, Tecnologie dell'Informazione e Supporto in servizio della Bundeswehr
RDA	Richiesta di acquisto
BAPersBw	Ufficio federale della gestione del personale della Bundeswehr
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
CA	Conferenza degli acquisti della Confederazione
BMVg	Ministero Federale della Difesa
CVC	Centrale viaggi della Confederazione
BWB	Ufficio per la tecnologia degli armamenti e l'acquisto (Germania)
C	Chef
CC	Center of Competence
CCTV	Closed Circuit Television
CD+E	Concept development and experimentation
CEs	Capo dell'esercito
TIC	Tecnologia dell'informazione / cybertecnologia
CPM	Customer Product Management
CSS	Centers for Security Studies
DALO	Danish Defence Acquisition and Logistics Organization
DE&S	Defence Equipment & Support
DND	Department of National Defense
DOD	Department of Defence
DPC	Defence Procurement Canada
A+C	armasuisse Acquisti e cooperazioni
UFPER	Ufficio federale del personale
PFZ	Politecnico federale di Zurigo
AFD	Amministrazione federale delle dogane
FEDPOL	Ufficio federale di polizia fedpol
FTE	Full-time equivalent
BAC	Base d'aiuto alla condotta
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GMI	Indice globale di militarizzazione
GPA	Agreement on Government Procurement
SG-DDPS	Segreteria generale DDPS
HIL	Heeresinstandsetzungslogistik
TIC	Tecnologia dell'informazione e telecomunicazione
IPMA	International Project Management Association
ISED	Department of Innovation, Science & Development
IT	Tecnologia dell'informazione
IT-AmtBw	Ufficio federale per la gestione dell'informazione e l'informatica della Bundeswehr
KDL	servizi complessi
Cdo	Commando
PMI	Piccole e medie imprese
KPI	Key Performance Indicator
CIP	Processo di miglioramento continuo (CIP)

Abbreviazione	Spiegazione
BLEs	Base logistica dell'esercito
MoD	Ministry of Defence
MRO	Maintenance, repair and overhaul
MS	Milestone
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NATO	North Atlantic Treaty Organization
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
NUV	Prolungamento della durata di utilizzazione
OBP	Ottimizzazione dei processi di acquisto
PPP	Partenariato Pubblico Privato
PCPA	Progettazione, collaudo e preparazione dell'acquisto
PPM	Sistema di gestione del portafoglio progetti
PSPC	Public Services and Procurement Canada
RC	Capo dell'armamento
RE-V	Requirements Engineering Difesa
RfI	Request for Information
RfP	Request for Proposal
RPA	Robotics Process Automation
SASPF	Standard Application Software Product Families
SiE	Iniziativa immediata per il dispiegamento
CPS	Commissione della politica di sicurezza
STIB	Base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza
TED	Tenders Electronic Daily
USA	United States of America
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
CI	Crediti d'impegno
GC	Gestione dei contratti
S+T	armasuisse Scienza e Tecnologia
OMC	Organizzazione Mondiale del Commercio

1. Introduzione

A. Compito e obiettivi

- 1.1 Deloitte Consulting AG ("Deloitte", "noi" e/o "ci") è stata incaricata dalla Confederazione Svizzera, rappresentata dalla Segreteria generale del DDPS ("committente", "essa" e/o "le"), conformemente alle condizioni della commessa di servizi del 23 ottobre 2019 ("commessa di servizi"), di effettuare un'analisi del processo di acquisto, della gestione e del controllo temporale e finanziario, nonché delle strutture, ad esso relativi.
- 1.2 L'obiettivo della committente è quello di utilizzare l'analisi e la presente relazione, al fine di comprendere a fondo
- se gli attuali processi di acquisto e la loro pianificazione ed esecuzione (limitatamente alle questioni relative al materiale per la difesa e alle TIC militari) sono efficienti, tempestivi e sufficientemente agili;
 - i fattori interni ed esterni che incidono sui tempi di approvvigionamento e sull'intero processo di acquisto degli armamenti;
 - le condizioni in cui gli acquisti nel DDPS possono essere effettuati tempestivamente e in funzione della capacità;
 - gli aspetti favorevoli e quelli sfavorevoli nell'attuale svolgimento;
 - i possibili miglioramenti o adeguamenti dei processi e delle strutture da prendere in esame;
 - come potrebbe essere un processo di acquisto "più evoluto"; e
 - come potrebbe essere strutturato il finanziamento dei beni d'armamento, con particolare riguardo alla flessibilità esistente, all'equilibrio tra budget e costi effettivi e alle possibili strutture di finanziamento.
- 1.3 A tal fine:
- abbiamo fatto un inventario dei processi attuali;
 - abbiamo esaminato i tempi, le strutture di finanziamento e le dipendenze reciproche; e
 - su questa base, abbiamo preparato la presente relazione con delle raccomandazioni.

- 1.4 Unico oggetto di studio è stato l'acquisto iniziale di beni d'armamento, comprese le TIC militari (i cosiddetti settori "verdi").¹ Ne sono stati esclusi in particolare i settori immobiliare, dei servizi e delle TIC non militari (i cosiddetti settori "bianchi"). Le questioni riguardanti il funzionamento, la riparazione e la manutenzione del materiale acquistato sono trattati solo superficialmente. Di conseguenza, l'impatto di situazioni particolari sui processi di acquisto trattati nella presente relazione non è rilevante.

B. Metodo di lavoro

- 1.5 La nostra analisi e le raccomandazioni che ne derivano si basano su circa 100 documenti che ci sono stati messi a disposizione dall'Aggruppamento Difesa, dall'Ufficio federale dell'armamento armasuisse e dalla Segreteria generale del DDPS, integrati da ricerche proprie e da fonti esterne accessibili pubblicamente.
- 1.6 Abbiamo avuto l'opportunità di verificare alcune delle nostre osservazioni e conclusioni e di raccogliere preziosi suggerimenti durante due incontri con un gruppo d'accompagnamento composto da rappresentanti della politica, dell'esercito, della scienza e dell'industria.
- 1.7 La presente relazione comprende inoltre i risultati e gli approfondimenti frutto di oltre 40 colloqui con esperti e collaboratori della Segreteria generale del DDPS, dell'Aggruppamento Difesa, di armasuisse, dell'Ufficio federale della protezione della popolazione UFPP, dell'Ufficio federale delle strade, dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica e del Politecnico federale. Infine abbiamo chiesto il punto di vista esterno ad una selezione di aziende del settore. Nel corso del nostro lavoro, abbiamo potuto accertare che, come ipotizzato, gli interlocutori della Confederazione hanno un alto profilo di competenza e le loro dichiarazioni relative al proprio campo di competenza sono risultate affidabili. Nei singoli casi in cui le dichiarazioni non erano coerenti, abbiamo fatto richiesta di chiarimenti. Abbiamo anche cercato di filtrare le dichiarazioni fatte nelle interviste in base alla loro rilevanza per l'aggiudicazione del progetto, rispecchiandone senza giudizi di valore le percezioni. Durante le interviste, abbiamo potuto riscontrare un grande sostegno da parte di tutti gli intervistati. Data la complessità della materia, non sarebbe stato possibile affrontare le questioni rilevanti in così breve tempo senza l'impegno dei collaboratori del DDPS.
- 1.8 Ove necessario, siamo stati supportati da un team internazionale di esperti di Deloitte.
- 1.9 Sulla base della collaudata metodologia Deloitte, abbiamo sviluppato una procedura in tre fasi che è stata incorporata nella pianificazione, ovvero "Fase 1: Principi di base per l'analisi", "Fase 2: Risultati e soluzioni" e "Fase 3: Raccomandazioni e misure". Le fasi 1 e 2 si sono concluse ciascuna con una consultazione all'interno dell'Aggruppamento Difesa e di armasuisse al fine di

¹ Per la definizione di *materiale bellico* si veda l'articolo 5 della legge del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (RS 514.51) e l'elenco delle munizioni («Munitions List») dell'Intesa di Wassenaar, su cui si basa l'allegato all'ordinanza del 25 febbraio 1998 sul materiale bellico (RS 514.511).

convalidare i principi e le conclusioni. La consultazione ha fornito un ampio feedback, che per la maggior parte ha potuto essere incorporato contribuendo a migliorare la sostanza e la qualità del rapporto. Nella fase finale 3, Deloitte ha sviluppato le raccomandazioni indipendenti presentate in questa relazione (capitolo 3). Su questo non c'è stata alcuna consultazione.

C. Delimitazioni

- 1.10 La presente relazione esamina il processo di acquisto nel suo complesso e non elabora quindi misure individuali in materia di acquisti concreti.
- 1.11 Le questioni relative alla "Sponsorizzazione di imprese d'armamento nel DDPS", per le quali la Revisione interna DDPS ha redatto un rapporto di verifica nel 2019, non sono trattate in questa relazione.
- 1.12 Questa relazione non tratta neanche le questioni relative alle compensazioni dei programmi di armamento. A questo riguardo si può fare riferimento alle diverse relazioni, come ad esempio la relazione "Die Beurteilung von Offsets bei Rüstungsbeschaffungen" (Kurt Grüter, 2019).
- 1.13 I termini "strategico", "tattico" e "transazionale" sono utilizzati in questa relazione in un contesto di acquisto e di approvvigionamento e non devono quindi essere equiparati a termini militari. Mentre a livello strategico ci si concentra sulla pianificazione e l'esecuzione degli acquisti strategici, a livello tattico ci si concentra sugli acquisti più piccoli a seconda delle necessità e si forniscono servizi di supporto al livello strategico. Infine, a livello transazionale, vengono elaborate le richieste e gli ordini, viene fornita assistenza laddove necessaria e si procede anche alla gestione della conformità e dei dati (vedi in dettaglio la sezione 2.292).

D. Riserve

a. Limitazioni all'uso di questa relazione

- 1.14 La presente relazione può essere pubblicata in parte o integralmente. La decisione sulla pubblicazione integrale spetta esclusivamente alla committente. In caso di pubblicazione parziale, la committente e Deloitte concordano in buona fede quali parti possono essere pubblicate. In particolare, è essenziale che le dichiarazioni vengano mantenute inalterate nel loro contesto, che l'approccio di fondo sia privo di ambiguità e che siano chiari i presupposti e i limiti rilevanti per le affermazioni fatte nella relazione.

b. Limitazioni relative ai lavori eseguiti

- 1.15 La presente relazione presenta i risultati dei lavori svolti dal 23 ottobre 2019 al [20.05.2020]. Dato l'orizzonte temporale dei lavori e la metodologia scelta, la relazione si concentra sui principali contenuti dell'approvvigionamento considerati come necessari per raggiungere gli obiettivi del mandato del progetto. Non possiamo escludere la possibilità che, nel quadro di ulteriori analisi, le raccomandazioni avrebbero potuto essere diverse o più complete su taluni punti.

- 1.16 Per la preparazione di questa relazione si è ritenuto che i documenti e le informazioni (compresi i dati elettronici) a noi forniti erano completi e credibili. Il nostro incarico dipendeva dalla collaborazione e dalla sincerità delle persone che fornivano le informazioni, nonché dalla completezza e dall'integrità dei documenti utilizzati. Deloitte non si assume alcuna responsabilità per i risultati delle analisi ottenuti da documentazione o informazioni incomplete e/o inaffidabili.
- 1.17 Questa relazione non deve essere interpretata come un'opinione su questioni legali. Tuttavia, essa riflette necessariamente la nostra comprensione in materia.

2. Descrizione della situazione attuale

A. L'attuale sistema di acquisti in Svizzera

a. Basi giuridiche

2.1 Per questa relazione sono state prese in considerazione le seguenti basi giuridiche:

- Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101)
- Accordo del 15 aprile 1994 sugli appalti pubblici (GPA, RS 0.632.231.422);
- Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli appalti pubblici (LAPub, RS 172.056.1)
- Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e l'amministrazione militare (LM, RS 510.10)
- Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB, RS 514.51)
- Legge federale del 3 ottobre 2008 sui sistemi d'informazione militari (LSIM, RS 510.91)
- Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC, RS 611.0)
- Ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (OAPub, RS 172.056.11)
- Ordinanza del DEFR del 19 novembre 2019 sull'adeguamento dei valori soglia degli acquisti pubblici per gli anni 2020 e 2021 (RS 172.056.12)²
- Ordinanza del 24 ottobre 2012 concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (OOAPub, RS 172.056.15)
- Ordinanza del 25 febbraio 1998 sul materiale bellico (OMB, RS 514.511)
- Ordinanza del DDPS del 26 marzo 2018 sugli acquisti, l'utilizzazione e la messa fuori servizio di materiale (OMAT-DDPS, RS 514.20)
- Ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione (OFC, RS 611.01)
- Ordinanza del 7 marzo 2003 sull'organizzazione del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (OOrg-DDPS, RS 172.214.1)
- Ordinanza del 16 dicembre 2009 sui sistemi d'informazione militari (OSIM, RS 510.911)
- Disposizioni del DDPS del 3 luglio 2013 sulla stipulazione delle prestazioni di servizio (WDL)
- Disposizioni del 1° gennaio 2018 sulle competenze finanziarie nell'Aggruppamento Difesa (WFKV, disposizioni 90.061 d)

² I valori soglia vengono periodicamente adeguati ai requisiti del GPA in base all'art. 6 cpv. 2 LAPub.

- Disposizioni sulla collaborazione dei Dipartimenti Difesa e armasuisse del 28 marzo 2018 (ZUVA, disposizioni 90.124 d)

2.2 L'accordo del 15 aprile 1994 sugli appalti pubblici (GPA) è attuato a livello federale dalla LAPub e dalla OAPub. Con la revisione totale della LAPub ("revLAPub") approvata dal Parlamento il 21 giugno 2019 e con la revisione attualmente in corso dell'OAPub, il GPA deve ora essere recepito³ nel diritto nazionale a livello federale e cantonale.⁴ È stato deciso che entrerà in vigore il 1° gennaio 2021. In vista dell'imminente cambiamento delle basi giuridiche centrali della presente materia, le conclusioni e le raccomandazioni contenute nella presente relazione si basano già sulle revisioni di legge.

b. Competenze della Confederazione

2.3 La competenza della Confederazione nel settore degli acquisti pubblici nell'esercito deriva dagli articoli 60 e 107 della Costituzione federale. Conformemente alla legge militare, la Confederazione fornisce il materiale dell'esercito, possibilmente di origine svizzera e tenendo conto di tutte le regioni del Paese (art. 106 LM).

c. Libertà d'azione della Confederazione nell'ambito del GPA e della LAPub

2.4 Ai sensi dell'attuale GPA, l'approvvigionamento di armi, munizioni e materiale bellico non è coperto dalle norme sugli acquisti pubblici. Fa eccezione un elenco di prodotti e servizi esclusi (art. 1 cpv. 1 GPA e allegato 1 della Svizzera all'appendice 1 GPA; cfr. anche allegato 1 dell'OAPub).

2.5 Con l'entrata in vigore della LAPub riveduta, la Confederazione sarà in grado di ratificare il GPA riveduto (GPA 2012). Da un lato, questo chiarisce ancora una volta che, nonostante il GPA, gli Stati sono liberi di adottare le misure necessarie nel settore dell'approvvigionamento di armi, munizioni e materiale bellico. Tuttavia, l'intero settore della sicurezza nazionale e della difesa è ora esplicitamente escluso.⁵

2.6 Si esclude l'applicabilità della LAPub, nella versione ancora in vigore, a livello di legge per l'approvvigionamento di armi, munizioni o materiale bellico (art. 3 cpv. 1 lett. e LAPub). In caso di pericolo per "l'ordine pubblico e la sicurezza" (art. 3 cpv. 2 lett. a LAPub), si può derogare a tale disposizione. Pertanto, ai sensi della legislazione vigente, è lasciato alla discrezione delle autorità decidere se nell'interesse dell'ordine pubblico e della sicurezza un acquisto debba essere esentato dalle severe norme della LAPub (e del GPA).

2.7 La LAPub riveduta apporta maggiore chiarezza nel settore degli acquisti di armamenti e ora include anche i servizi correlati (cfr. 2.132).

³ Concordato intercantionale del 25 novembre 1994/15 marzo 2001 sugli appalti pubblici (CIAP).

⁴ Gli obiettivi dettagliati e le innovazioni più importanti sono contenuti nel messaggio sulla revisione totale della LAPub del 15 febbraio 2017 (FF 2017 1603 ss.).

⁵ Messaggio sulla revisione totale della LAPub del 15 febbraio 2017 (FF 2017 1644).

d. Direttive del Consiglio federale in materia di politica dell'armamento

2.8 Il Consiglio federale fornisce un quadro politico per l'acquisto di armamenti sotto forma di **principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento del DDPS**. I principi attuali sono entrati in vigore il 1° gennaio 2019 e orientano la politica degli armamenti verso i principi della concorrenza e dell'efficienza economica. Si sottolinea l'efficienza nella pianificazione e nell'attuazione. In dettaglio, si tratta dei seguenti principi:⁶

- per quanto riguarda i vantaggi e i costi, una pianificazione tempestiva e il più possibile precisa delle esigenze e una valutazione completa dell'oggetto per tutta la sua vita utile;
- ottimizzazione dei costi grazie all'utilizzo di standard internazionali e di materiale commerciale e interoperabile;
- ottimizzazione del potenziale di acquisto attraverso la creazione di partnership affidabili e a lungo termine e grazie all'accorpamento dei volumi;
- approvvigionamento più indipendente possibile dei beni e servizi rilevanti per la sicurezza e mantenimento delle tecnologie chiave rilevanti per la sicurezza, nonché delle capacità e delle competenze di base.

2.9 Il capo del DDPS ha concretizzato ulteriormente i principi del Consiglio federale con una **strategia in materia di armamento in vigore dal 1 gennaio 2020** (DDPS, 2020a) (cfr. sezione 2.136 ss).

e. Finanziamento

2.10 L'Assemblea federale adotta per quattro anni, con semplice decreto federale, un **limite di spesa per le risorse finanziarie dell'esercito** (art. 148j LM). Il limite di spesa è un importo massimo di crediti a preventivo per spese specifiche, fissato dall'Assemblea federale per diversi anni (art. 20 cpv. 1 LFC). Questo limite di spesa copre non solo gli investimenti, ma anche l'operatività delle forze armate.

2.11 I **crediti d'impegno** ai sensi dell'art. 10 cpv. 1 OFC autorizzano ad assumere impegni finanziari per un determinato progetto o per un gruppo di progetti simili fino all'importo massimo stanziato. I crediti d'impegno possono essere definiti anche crediti quadro (art. 10 cpv. 5 OFC), per i quali il potere di determinazione è delegato al Consiglio federale o a un'unità amministrativa.

2.12 Il **messaggio sull'esercito** contiene, tra l'altro, i crediti d'impegno per il programma d'armamento e il programma immobiliare; è approvato dal Consiglio federale e sottoposto annualmente all'approvazione dell'Assemblea federale. Nel suo messaggio sull'esercito il Consiglio federale chiede, tra l'altro, crediti d'impegno (crediti quadro) per la progettazione, il collaudo e la preparazione dell'acquisto (**PCPA**), per l'equipaggiamento e il fabbisogno di rinnovamento (**E&FR**) per le munizioni d'istruzione e la gestione delle munizioni (**MI&GM**).

⁶ Principi del Consiglio federale per la politica d'armamento del DDPS del 24 ottobre 2018 (FF 2018 6108 segg.).

- 2.13 I crediti PCPA sono richiesti specificamente, ad esempio, per la costruzione di prototipi, per i test e per i lavori di sviluppo. Inoltre, i prestiti PCPA possono essere utilizzati per concepire studi e piani, preparare analisi tecniche, sviluppare applicazioni software ed effettuare prove di truppa e verifiche.
- 2.14 Ai sensi dell'art. 163 cpv. 2 della Costituzione federale e dell'art. 25 cpv. 2 della Legge sul Parlamento, le decisioni sui crediti d'impegno devono assumere la forma di semplici decreti federali. I decreti non sottostanno quindi a referendum.
- 2.15 In alternativa, mediante una **decisione programmatica** del Parlamento (cfr. articolo 28 cpv. 1^{bis} lett. c e cpv. 3 LParl) esiste la possibilità di adottare decisioni di grande importanza in un decreto federale sottoposto a referendum facoltativo. Questo offre al Parlamento la possibilità di prendere decisioni fondamentali anche prima della richiesta concreta nel messaggio sull'esercito. Tuttavia, questa decisione di principio non sostituisce la richiesta concreta in un messaggio sull'esercito in un secondo momento. Questo processo è stato scelto per la prima volta in passato in occasione dell'acquisto di nuovi aerei da combattimento nel 2019⁷.
- 2.16 Il **preventivo** contiene, tra l'altro, l'approvazione delle spese e delle spese d'investimento (crediti a preventivo; art. 30 cpv. 2 lett. a LFC). Il credito a preventivo è il budget da cui sono pagate le spese per l'anno in corso (cfr. art. 20 cpv. 1 OFC).
- 2.17 In caso di ritardo nell'attuazione di piani d'investimento, singole misure e progetti, il Consiglio federale ha la facoltà di riportare all'anno successivo i crediti a preventivo e i crediti aggiuntivi non utilizzati già approvati dall'Assemblea federale (riporti di crediti, cfr. art. 36 cpv. 1 LFC).
- 2.18 Le unità amministrative (come l'Aggruppamento Difesa o armasuisse) possono inoltre costituire **riserve a destinazione vincolata da crediti residui** (ad es. a causa di ritardi di progetto) ai sensi dell'art. 32a cpv. 1 lett. a LFC che, a differenza del trasferimento di crediti da parte del Consiglio federale, sono decise dall'Assemblea federale con il consuntivo. Le riserve a destinazione vincolata possono poi essere nuovamente liberate in un secondo tempo (ad es. se i progetti in ritardo vengono portati avanti).
- 2.19 Inoltre, l'amministrazione è autorizzata ogni anno, nel decreto federale del rispettivo preventivo, a effettuare **trasferimenti di credito** nella misura di volta in volta stabilita. Attualmente, il credito ricevuto può essere aumentato di un massimo del 3% del preventivo approvato.⁸
- 2.20 I trasferimenti di credito sono possibili tra crediti quadro, tra crediti quadro e crediti individuali nonché tra crediti individuali. Il credito a preventivo "Spese e investimenti per la difesa" della difesa è un credito individuale. L'Aggruppamento Difesa mantiene due crediti quadro. Anche il prestito d'investimento per gli immobili di armasuisse è un credito quadro. Armasuisse e armasuisse S+T hanno ciascuna un credito quadro "spese di funzionamento".

⁷ Cfr. Messaggio concernente la decisione programmatica sull'acquisto di nuovi aerei da combattimento, 2019, p. 4229

⁸ Cfr. ad es. Decreto federale concernente il preventivo 2020 art. 3.

- 2.21 **I termini di pagamento** sono concordati dal committente con l'offerente e sono generalmente di 30 giorni dal ricevimento della fattura, anche se il Dipartimento federale delle finanze può emanare disposizioni per regolare i termini di pagamento (art. 29a OAPub).

f. Responsabilità e ruoli negli acquisti della difesa

- 2.22 I ruoli negli acquisti sono dettagliati nelle "Disposizioni sulla collaborazione dei Dipartimenti Difesa e armasuisse" (ZUVA) e nel metodo HERMES DDPS derivato dal metodo federale di gestione dei progetti HERMES. Vi sono identificati essenzialmente i seguenti ruoli: **"Utente"** (definito **"servizio richiedente"** (in LAPub, OAPub e OOAPub) che comprende il Comando Operazioni (Cdo), il Comando Istruzione, lo Stato maggiore dell'esercito, la Base logistica dell'esercito (BLEs), la Base d'aiuto alla condotta (BAC), l'armasuisse stessa e il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), **"mandante dei progetti"** (Stato maggiore dell'esercito), **"acquirente"** (armasuisse), **"operatore"** (BLEs, BAC, industria) nonché **"produttori"** (soggetti) esterni (industria, università, istituzioni, cfr. figura 1). Le responsabilità di questi ruoli derivano principalmente dalle regole dell'OMC (GATT), dalla legislazione sugli acquisti pubblici e, nell'ambito del DDPS, dall'OMAT-DDPS e dalla ZUVA.
- 2.23 I funzionari dei corrispondenti ruoli nel DDPS (armasuisse, Stato maggiore dell'esercito, Cdo Op, Cdo Istr, SIC, BLEs, BAC) sono in sé importanti organizzazioni con una propria organizzazione interna. Da un lato ci sono unità amministrative (come armasuisse o SIC), dall'altro ci sono unità organizzative all'interno dell'unità amministrativa Difesa (Stato maggiore dell'esercito, Cdo Op, Cdo Istr, BLEs, BAC). L'interazione di molteplici singoli attori in una complessa organizzazione operativa è impegnativa e viene regolata nella ZUVA.

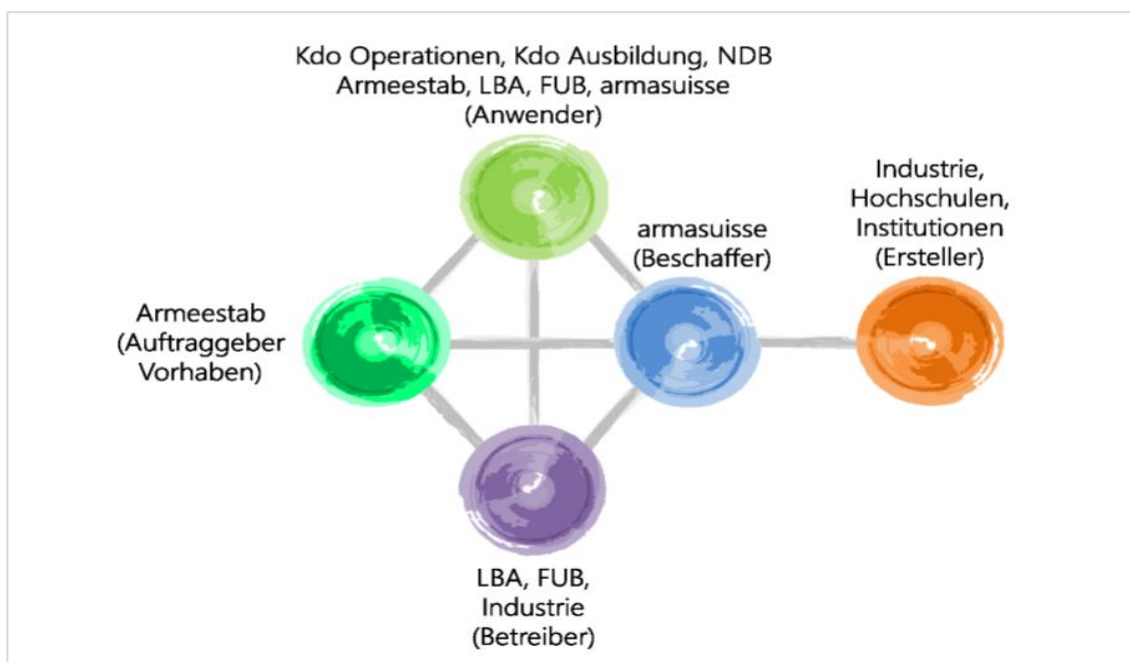


Figura 1: Materiale didattico ZUVA, fonte: armasuisse

- 2.24 *armasuisse* è responsabile dell'intera gestione degli acquisti oltre ai prodotti e servizi (punti 1-8, 16, 17 e 20) assegnati nell'allegato 1 dell'OOAPub.
- 2.25 L'*utente (servizio richiedente, anche definito «richiedente» nell'amministrazione)* è responsabile del soddisfacimento e della comunicazione delle esigenze (art. 3 cpv. 2 OMAT-DDPS). I servizi richiedenti comunicano il loro fabbisogno ai servizi centrali di acquisto preposti tramite un avviso di fabbisogno (art. 3 cpv. 2 OMAT-DDPS). Non ci sono altre basi di pianificazione per l'applicazione e la prioritizzazione dei fabbisogni. La categorizzazione dei fabbisogni è ormai un processo amministrativo interno. A tal fine ha i seguenti compiti (cfr. anche l'art. 9 cpv. 1 OMAT-DDPS):
- definizione dei requisiti militari specifici del progetto; questi vengono tradotti da *armasuisse* in requisiti tecnici. Questi requisiti sono mappati in Requirements Engineering V (RE-V) con il supporto di uno strumento utilizzato a questo scopo;
 - determinazione del fabbisogno immobiliare;
 - elaborazione, ove necessario, dei concetti seguenti: concetto d'impiego, concetto d'istruzione, concetto di gestione del sistema, concetto d'esercizio, per i sistemi IT o TIC, rapporto sulla sicurezza o concetto in materia di sicurezza delle informazioni conformemente alla decisione sulla classificazione della Sicurezza delle informazioni e degli oggetti; questi concetti vengono gradualmente completati e perfezionati nel corso del progetto fino al raggiungimento della maturità per l'acquisto;
 - determinazione degli effetti in materia di organizzazione dell'esercito, beni immobili, fabbisogno di personale e di risorse finanziarie, spiegamento, funzionamento, gestione del sistema e formazione in riferimento al messaggio sull'esercito; e
 - dichiarazione in merito al soddisfacimento dei requisiti per l'utilizzo da parte delle truppe (idoneità delle truppe)
- 2.26 Nell'allegato 1, l'ordinanza concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (OOAPub) disciplina i beni e i servizi di cui sono responsabili i rispettivi servizi centrali di acquisto. Oltre ad *armasuisse*, anche l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), la Centrale viaggi della Confederazione (CVC) e l'Ufficio federale delle strade (USTRA) sono servizi centrali di acquisto della Confederazione. La competenza di *armasuisse* va oltre il materiale d'armamento (cfr. allegato 1, OOAPub). Si noti in particolare che l'UFCL è specificamente responsabile della gestione degli acquisti per le TIC a livello nazionale (OOAPub, allegato 1, punti 14 e 15). D'altro canto, *armasuisse* rimane responsabile dell'acquisto di TIC per la difesa (OOAPub, allegato 1, punti 16 e 17). Mentre la ZUVA regola la cooperazione tra la difesa e *armasuisse*, *armasuisse* è anche il servizio centrale di acquisto di altre unità amministrative all'interno e all'esterno del DDPS.

- 2.27 Per l'acquisto di beni e servizi correlati soggetti alla legge federale sui medicinali e i dispositivi medici (Legge sugli agenti terapeutici, LATer) e alla legge federale sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope (LStup), la farmacia dell'esercito dispone di una delega speciale di armasuisse visionata e firmata dal presidente della Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA).
- 2.28 Una conseguenza dell'ampia competenza di armasuisse è che anche altre unità amministrative del DDPS nonché altri dipartimenti e i loro uffici fungono da servizi richiedenti.
- 2.29 Il committente *Stato maggiore dell'esercito* è responsabile della pianificazione militare generale. A tal fine tiene conto, tra l'altro, dei principi del Consiglio federale per la politica in materia d'armamento del DDPS (art. 6 cpv. 1 OMAT-DDPS). I compiti dello Stato maggiore dell'esercito comprendono in particolare (art. 6 cpv. 2 OMAT-DDPS):
- l'esecuzione della verifica di necessità e di economicità, il rilevamento del fabbisogno e la relativa comunicazione al servizio d'acquisto centrale competente;
 - garantire il finanziamento dei bisogni materiali dell'esercito;
 - la valutazione continua dei sistemi introdotti nell'esercito sotto il profilo della prontezza materiale, dell'efficacia e dell'utilità per l'esercito; e
 - il conferimento dei mandati per la messa fuori servizio del materiale dell'esercito non più necessario.
- 2.30 All'interno dello Stato maggiore dell'esercito, la sezione di Pianificazione dell'esercito ha il compito di sviluppare le forze armate dell'esercito in funzione delle capacità orientandole quindi strategicamente alle capacità operative in conformità con la dottrina militare nel quadro della pianificazione militare generale. Pertanto commissiona ad armasuisse l'acquisto del materiale dell'esercito necessario e di eventuali immobili ad esso collegati.
- 2.31 armasuisse è gestita dal capo dell'armamento (RC). La gestione della maggior parte degli utenti, dei clienti e degli operatori è di competenza del Capo dell'esercito (CEs). CEs e RC, insieme ad altri subordinati diretti, riferiscono direttamente al capo del DDPS.
- 2.32 La pianificazione militare generale avviene in un processo di monitoraggio continuo della situazione con possibili adattamenti degli scenari di riferimento. Questi scenari di riferimento costituiscono la base per lo sviluppo delle forze armate, che a sua volta informa i principi dottrinali. Costituiscono la base per le capacità operative, le quali vengono poi priorizzate e portano ad un piano d'azione attraverso un confronto tra i dati effettivi e quelli nominali. L'attuazione a lungo termine dello sviluppo delle forze armate è descritta nel piano direttore e implementata attraverso i progetti dei messaggi annuali sull'esercito dopo l'approvazione da parte del Parlamento (Stato maggiore dell'esercito, 2018, p.15).

- 2.33 Dopo aver completato i documenti di base della pianificazione militare generale, lo Stato maggiore dell'esercito valuta una domanda di finanziamento di progetto. La domanda di finanziamento di progetto viene solitamente presentata dal servizio richiedente (utente). Questa domanda descrive l'idea di progetto o di acquisto e serve a valutare la necessità e la fattibilità di base, nonché le risorse finanziarie e umane necessarie. Il C A Plan decide in merito all'imple-

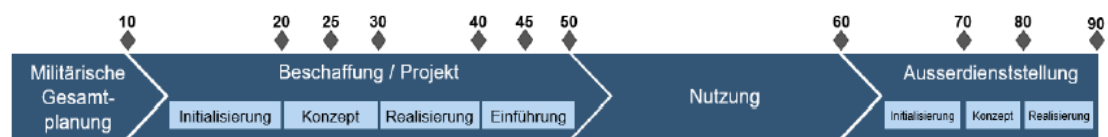


Figura 2: Fasi del ciclo di vita, fonte: SG-DDPS, 2019, S. 5

- mentazione di una domanda di finanziamento di progetto. Infine, una volta completata la fase di pianificazione, viene emesso un ordine di inizializzazione del progetto. (milestone 10 in base a HERMES DDPS). Dalla fase di concezione (milestone 20) la responsabilità del progetto passa ad armasuisse (cfr. 2.40).
- 2.34 L'Aggruppamento Difesa e armasuisse disciplinano autonomamente le modalità della loro collaborazione (art. 5 OMAT-DDPS). CE e RC, d'intesa con il Capo del Servizio delle attività informative della Confederazione (C SIC), hanno emanato la direttiva ZUVA nel marzo 2018. ZUVA regola il processo di progetto sulla base delle fasi e delle milestone.
- 2.35 Gli acquisti sono suddivisi nelle categorie A-D. Mentre le categorie A e B per gli acquisti complessi sono definite come "progetti", le categorie C e D sono definite rispettivamente come "acquisti" (categoria C) e "acquisti semplici" (categoria D) (DDPS, 2018). Nel 2019, i progetti di categoria A sono stati circa 30 e quelli di categoria B circa 200.
- 2.36 Gli acquisti iniziali e quelli effettuati la prima volta sono di solito gestiti come progetti di categoria A o B utilizzando il metodo prescritto di gestione dei progetti HERMES DDPS. Gli acquisti iniziali meno complessi sono assegnati alla categoria C. Per gli acquisti di categoria C, la spesa deve essere mantenuta entro i limiti e solo i documenti di base assolutamente necessari devono essere prodotti nella qualità richiesta. I documenti di base richiesti sono definiti caso per caso sulla base di HERMES DDPS.
- 2.37 Per garantire la diversità dei progetti, HERMES offre alcuni scenari. Uno scenario è mirato alla realizzazione di progetti con una caratteristica specifica. Lo scenario contiene esattamente quegli elementi metodologici di HERMES rilevanti per il progetto. Ciò consente di configurare HERMES per un'applicazione semplice e veloce.

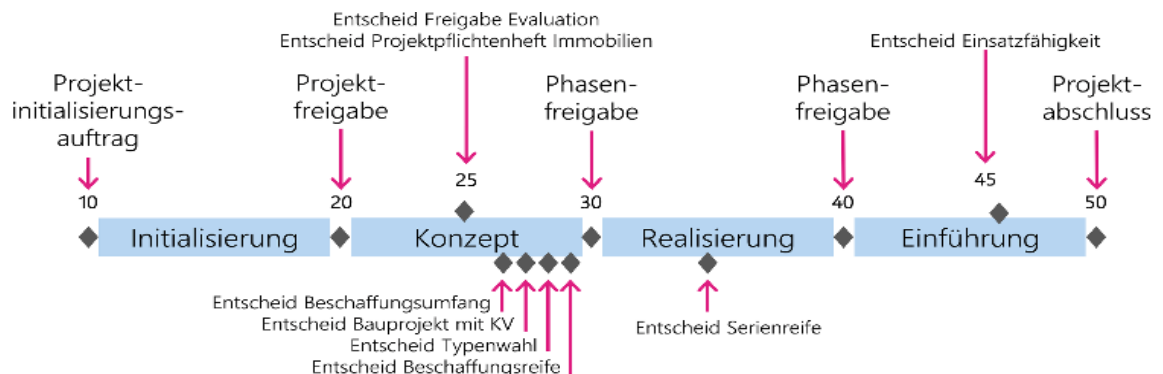


Figura 3: Scenario acquisto difesa HERMES DDPS, fonte: armasuisse

- 2.38 Lo standard della Confederazione HERMES offre una serie di scenari standard, ad esempio per l'acquisto e l'integrazione di un'applicazione IT standard, lo sviluppo di un'infrastruttura IT e lo sviluppo di un servizio/prodotto. HERMES DDPS offre gli scenari standard "Acquisto difesa" e "Messa fuori servizio". HERMES lascia all'utente un elevato grado di flessibilità che permette di adattare gli scenari al problema concreto, ma che è a sua volta in parte limitato dalla ZUVA. HERMES include anche uno scenario di "Sviluppo agile", che non si trova in HERMES DDPS.
- 2.39 In base alla complessità del progetto (categorie A o B), si sceglie l'organizzazione di progetto appropriata. Si seleziona la "Organizzazione di progetto globale" o la "Organizzazione di progetto semplice" (DDPS, 2020b).
- 2.40 Nella fase di inizializzazione del progetto, la gestione del progetto è affidata alla sezione di Pianificazione dell'esercito all'interno dello Stato maggiore dell'esercito. A partire dall'approvazione del progetto (MS 20) il responsabile del progetto è di solito fornito da armasuisse in qualità di servizio centrale di acquisto.

g. Gestione del personale negli acquisti

- 2.41 L'Aggruppamento Difesa impiega circa 9 000 FTE in 5 unità amministrative (DDPS, 2019), mentre armasuisse, inteso come Ufficio federale, ne impiega circa 750 (tra scienza e tecnologia e immobili), in sette settori di competenza (Informazioni armasuisse, 2020). Lo sviluppo del personale di armasuisse (come pure dell'Aggruppamento Difesa) avviene in linea con l'Ufficio federale del personale (UFPER) e segue quindi il modello di competenza dell'Amministrazione federale. I gruppi di competenza comprendono competenze di gestione, personali, sociali, metodologiche e professionali (UFPER, 2013).
- 2.42 Per sostenere i processi di gestione del personale, armasuisse ha raggruppato posizioni simili in cosiddette famiglie professionali. Per ogni famiglia professionale, le competenze richieste sono definite classificandole da 1 (conoscenze pregresse) a 5 (conoscenze specialistiche). armasuisse definisce 35 famiglie professionali nei settori della direzione, del project management, della ricerca/tecnologia, del commercio, della gestione della qualità, delle funzioni immobiliari, dell'ingegneria e dell'assistenza. Sulla base di ogni famiglia professionale vengono create descrizioni specifiche delle mansioni (armasuisse, 2017a).

- 2.43 Per le funzioni di project manager di armasuisse sono stati elaborati quattro profili professionali standard (Project Manager I-IV), che integrano i settori di competenza di armasuisse con competenze specifiche. Vengono inoltre definiti i profili di lavoro standard per le funzioni commerciali e le funzioni di gestione della qualità (armasuisse, 2017a).

h. Tecnologia dell'informazione / Tool

- 2.44 A seconda della fase del processo di acquisto vengono utilizzati sistemi e tool diversi. Tra questi, un'istanza del sistema ERP SAP (SAP ECC 6.0) dedicata al DDPS come sistema centrale per tutte le transazioni finanziariamente rilevanti, è stata potenziata con ulteriori tool integrati. Per quanto riguarda il processo di acquisto, occorre qui menzionare la gestione del portafoglio progetti (PPM) e la gestione dei contratti (GC). Collegato tramite interfacce, c'è un SAP SRM con diversi cataloghi e CHEOPS per la pianificazione di sistemi, progetti, munizioni e budget. Inoltre, nel sistema SAP ci sono altre applicazioni e tool senza interfacce tecniche per il processo di acquisto: ad esempio, Acta Nova è un sistema di elaborazione delle transazioni commerciali e di gestione aziendale (solo in fase di lancio, che per l'Aggruppamento Difesa avverrà nei trimestri 1 e 2 del 2021), e APM (Army Planning Module), che serve al confronto tra valori pianificati ed effettivi del personale e del materiale dell'esercito.
- 2.45 Altri tool disponibili oltre a SAP sono CHEOPS, una soluzione sviluppata specificamente per quella che prima era la pianificazione di sistemi, progetti, munizioni e budget, e che è collegata all'istanza SAP del DDPS, così come altri strumenti non integrati in SAP e spesso basati su Excel e utilizzati manualmente.
- 2.46 Con il programma ERP Systeme V/ar (ERPSYSVAR) avviato nel 2017, il sistema SAP esistente sarà sostituito nei prossimi anni dalla nuova piattaforma SAP S/4HANA. Si tratta della variante specifica del programma nazionale SUPERB per l'Aggruppamento Difesa e armasuisse che sostituisce l'attuale sistema SAP con S/4HANA, mantenendo la separazione con il sistema dell'amministrazione federale civile e le caratteristiche speciali dell'applicazione specializzata "SAP Defense and Security". Questa sostituzione avrà delle conseguenze anche per i processi di acquisto. In che misura i tool attualmente non integrati in SAP saranno sostituiti o integrati non è ancora noto in questo momento.

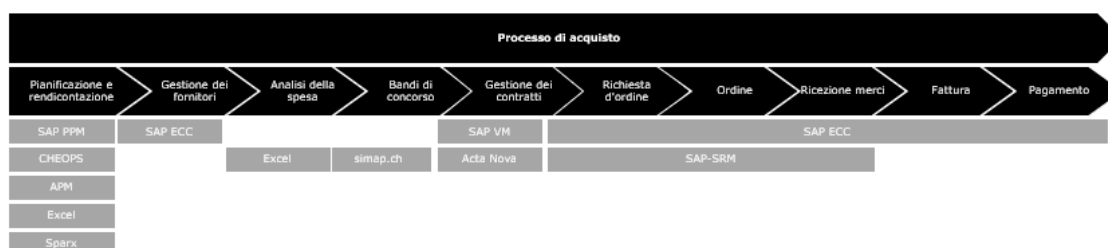


Figura 4: Tool nel processo di acquisto, fonte: Rappresentazione realizzata da Deloitte Consulting SA

- 2.47 Il sistema SAP e gli altri tool elencati di seguito sono utilizzati come segue nel corso del processo di acquisto di riferimento:
- 2.48 Anche la gestione del portafoglio progetti (PPM) e il Project System SAP-PS sono utilizzati in SAP per il controllo dei progetti. Il sistema SAP-PPM è utilizzato nell'Aggruppamento Difesa, in armasuisse e SIC, mentre il sistema SAP-PS è utilizzato esclusivamente in armasuisse ed è obbligatorio a partire dalla milestone 10 (MS10).
- 2.49 Esiste un sistema di reporting Excel basato su dati SAP per gli acquisti, usato tra l'altro per valutare i fornitori con il maggior fatturato e il rispetto delle date di consegna.
- 2.50 Oltre alla piattaforma elettronica per i bandi di concorso della Confederazione simap.ch, non esistono applicazioni per le attività relative alla preparazione, all'esecuzione e alla valutazione delle gare d'appalto, all'utilizzo delle aste elettroniche, all'impiego della gestione del ciclo di vita dei contratti o ad ulteriori opzioni di analisi. Pertanto, ad oggi, non esistono strumenti end-to-end che mappino l'acquisto con un flusso di lavoro continuo. Ciò è dovuto alle strutture del passato, ovvero alla riproduzione dei documenti su carta. Queste strutture si sono dimostrate finora efficaci nella misura in cui la vasta documentazione di progetto può finalmente essere gestita in modo leggibile e secondo responsabilità.
- 2.51 La creazione delle richieste di acquisto, degli ordini, degli avvisi di ricezione merce e l'elaborazione delle fatture è mappata all'interno di SAP-MM, integrata da una funzionalità per la scansione delle fatture.
- 2.52 Per gli acquisti ricorrenti di beni e servizi standard di basso valore, gli utenti hanno a disposizione diversi cataloghi (online), soprattutto nei settori dei veicoli e dell'elettronica, richiamabili direttamente in SAP-SRM, che si basano su accordi quadro messi a gara in anticipo. Possono essere utilizzati per procurarsi rapidamente questi beni e servizi, già regolamentati contrattualmente.
- 2.53 Nel corso del 2020 la BAC implementerà in modo produttivo la piattaforma ServiceNow per l'esercizio della gestione dei servizi IT e successivamente definirà anche i flussi di lavoro rilevanti per il processo di acquisto. Oltre alle funzionalità legate ai servizi IT come il sistema di ticket (Incident Management) con flussi di lavoro e gestione degli asset, ServiceNow offre anche opzioni da utilizzare lungo il processo di acquisto, dalla determinazione dei requisiti alle funzionalità del portale per l'attivazione delle richieste di acquisto, fino all'esecuzione delle attività di acquisto.

B. La Svizzera a confronto con i sistemi di acquisto stranieri

- 2.54 Questo capitolo fornisce una breve panoramica delle procedure di acquisto nei paesi selezionati. Questo confronto tra Paesi si basa sui risultati di analisi ed esperienze condotte da Deloitte e su fonti esterne, integrate da uno studio del Center for Security Studies (CSS) del Politecnico federale di Zurigo.⁹
- 2.55 Oltre alle differenze organizzative, legali e procedurali, vengono mostrati, ove disponibili, anche alcuni dati quantitativi. Tuttavia, date le diverse strutture e condizioni quadro, questi ultimi si prestano solo in misura limitata al confronto e sono destinati a servire solo ai fini della classificazione. Le rispettive organizzazioni sono in parte civili e in parte militari – cioè all'interno delle forze armate – e hanno diversi incarichi. I dati disponibili sui collaboratori interni, esterni, militari o non militari e i corrispondenti FTE sono solo parziali e poco coerenti, per cui non è possibile un confronto diretto. Gli incarichi di competenza comprendono vari sottoinsiemi dell'acquisto di armi, acquisto di beni civili, compiti operativi (soprattutto sistemi militari e informatici), compiti logistici, ricerca e sviluppo, prove tecniche e gestione immobiliare. Infine, la base di dati è ulteriormente distorta da progetti di acquisto pluriennali per sistemi su larga scala. Di conseguenza, è difficile trarre conclusioni da confronti quantitativi.

a. Repubblica Federale di Germania

- 2.56 La procedura per i processi di pianificazione e di armamento è stabilita da linee guida dettagliate, ovvero vengono definiti i processi concreti e le responsabilità, i diritti di codeterminazione e la partecipazione di ciascun dipartimento sono definiti in modo specifico per ogni politica o campo decisionale (dal capo del Reparto Equipaggiamenti).
- 2.57 Vi è una centralizzazione del flusso di informazioni nel contesto della capacità e della pianificazione finanziaria, mentre l'attuazione della pianificazione è fondamentalmente decentrata.
- Sottoposti al "Reparto Pianificazione" sono il "Controllo Strategico della Pianificazione", lo "Sviluppo delle Capacità Strategiche" e l'"Implementazione della Pianificazione" (quest'ultima comprende, tra l'altro, l'analisi dei fabbisogni finanziari e la pianificazione delle risorse). Il documento ministeriale chiave è il "Profilo delle competenze prioritarie", che tiene conto sia delle ambizioni militari nazionali della Bundeswehr sia delle direttive delle istituzioni multinazionali. I requisiti di capacità che ne derivano sono una base essenziale per la pianificazione degli armamenti e vengono poi concretizzati.
 - Per gli acquisti superiori a 25 milioni di euro, il Ministero Federale della Difesa (BMVg) è responsabile del monitoraggio e delle decisioni sul processo. Al di sotto di questa soglia, le decisioni sono generalmente prese dal responsabile dell'ufficio di pianificazione o, nel caso di progetti rilevanti per l'IT/il cyberspazio, dall'ispettore dell'unità organizzativa cyberspazio and spazio informatico.

⁹ Haas, Michael; Vuille, Annabelle; Zapfe, Martin (2018), Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung, Zurigo: Center for Security Studies (CSS), PFZ Zurigo.

- 2.58 L'attuazione concreta della pianificazione avviene di solito attraverso la procedura di Customer Product Management (CPM) dell'Ufficio federale per equipaggiamenti, tecnologia dell'informazione e supporto in servizio della Bundeswehr (BAAINBw), che svolge un ruolo centrale nell'acquisto e nella gestione delle armi. Oltre all'acquisto (ex BWB), quest'ultima è anche responsabile dell'esercizio dell'informatica nel settore della difesa (ex IT-AmtBw) e dei compiti di utilizzo dei sistemi della Bundeswehr.
- 2.59 Il BAAINBw dispone di oltre 6.600 posti, di cui oltre 1.400 attualmente vacanti.¹⁰ L'Ufficio federale della gestione del personale della Bundeswehr (BAPersBw) prevede che tutti i posti saranno occupati a partire dal 2022/2023.¹¹
- 2.60 Il BAAINBw è spesso percepito come un "collo di bottiglia", molto avverso al rischio e rigoroso.¹² Questo porta ad alcune soluzioni speciali per le singole aree della Bundeswehr.
- 2.61 Nell'ambito di progetti con supporto esterno, negli ultimi 10 anni circa sono stati introdotti processi per gruppi di prodotti per servizi complessi (KDL) con una propria struttura organizzativa, come il CPM.¹³ Questi e altri processi sono utilizzati nel reparto KDL/acquisto¹⁴ che è suddiviso in tre gruppi: per la gestione dei processi, l'acquisto in segmenti di materiale e PPP - Servizi complessi. PPP (Partenariato Pubblico Privato) significa in questo caso che si tratta di una partnership con una società di proprietà federale. Ne sono un esempio la BwFuhrpark-Service GmbH (con una quota del 75,1% del governo federale) o la Heeresinstandsetzungslogistik GmbH (HIL, interamente di proprietà del governo federale).¹⁵
- 2.62 Gli scostamenti dal regolare processo di acquisto sono i seguenti:
- "corsia preferenziale": per gli acquisti fino a 500.000 euro si applica un processo snello in cui alcuni passaggi intermedi e la documentazione di accompagnamento, obbligatori ai sensi del CPM, vengono accorpati o omessi del tutto.¹⁶
 - Iniziativa immediata per il dispiegamento ("SiE"): I beni acquistati nell'ambito della SiE devono arrivare nell'area di operatività entro sei mesi dalla conclusione del contratto. La supervisione e la responsabilità di questi progetti si situa al livello d'ufficio al di sotto del ministero.

¹⁰ Verband der Beamten der Bundeswehr e.V. (VBB) (2019)

¹¹ Ibidem.

¹² Fonte propria.

¹³ Cfr. anche Heimig und Horst (2019)

¹⁴ Cf. reparto KDL/acquisto: BAAINBw, Ufficio Federale per Equipaggiamenti, Tecnologie dell'Informazione e Supporto in servizio della Bundeswehr (2020)

¹⁵ Cfr. Ministero Federale della Difesa (2016), p. 21

¹⁶ Ibidem, p. 58.

- Tecnologia dell'informazione / cybertecnologia Pur basandosi sul CPM, la pianificazione tiene conto delle peculiarità del reparto Tecnologia dell'informazione / cybertecnologia (CIT), tra cui i cicli di innovazione più rapidi dell'IT. La responsabilità della pianificazione di tutti i progetti informatici, della loro valutazione e della preparazione dei relativi documenti di reclamo spetta al capo del reparto CIT. Inoltre, il "contenitore di risorse" indica una necessità generale nel budget per poter realizzare progetti a breve termine e rapidi in questo quadro.

- 2.63 Mentre quasi il 100% dei fondi per i compiti operativi viene erogato secondo il principio della conformità temporale, circa l'80% dei fondi di bilancio viene utilizzato per l'acquisto di materiale per la difesa. Ciò è dovuto al fatto che i fondi di bilancio possono essere utilizzati solo se i servizi sono stati forniti e anche accettati. Circa l'80% delle ragioni del sottoutilizzo degli investimenti per la difesa sono dovute a ritardi nelle prestazioni da parte dei mandatarî (Verband der Beamten der Bundeswehr e.V. (VBB) (2019)).
- 2.64 Nell'acquisto di grandi attrezzature e di molti pezzi di ricambio, va notato che si tratta di un acquisto e di una gestione congiunta con altri partner NATO. Da un lato si ottengono maggiori effetti di raggruppamento e, dall'altro, si evitano acquisti tramite trasferimenti tra partner.
- 2.65 La base tecnologica per l'acquisto è il SASPF (Standard Application Software Product Families), che si basa principalmente su SAP ed è integrato da un software speciale aggiuntivo per applicazioni specifiche. Inoltre, ci sono molti strumenti locali e quindi le interruzioni dei media.
- 2.66 Le sfide nell'approvvigionamento di beni e servizi informatici, in particolare nel contesto della cybertecnologia, sono al centro dell'attenzione e saranno affrontate dalla *legge sugli acquisti accelerati nel campo della difesa e della sicurezza e sull'ottimizzazione delle statistiche sugli acquisti* (Legge sull'accelerazione), approvata e annunciata dal Bundestag e dal Bundesrat all'inizio del 2020. Ciò è strettamente collegato al nuovo "*Documento di strategia per il rafforzamento dell'industria della sicurezza e della difesa*" adottato dal Governo federale il 12 febbraio 2020 e stabilisce nuove regole per le procedure di aggiudicazione abbreviate.
- 2.67 Di particolare interesse per la Svizzera sono gli sforzi per accelerare e standardizzare i processi.

b. Repubblica di Finlandia

- 2.68 Dal punto di vista geopolitico, la Finlandia è un caso particolare per la sua vicinanza alla Russia e per la percezione di una minaccia concreta ad essa associata.
- 2.69 L'Alto Comando delle Forze Armate è responsabile della pianificazione e dell'acquisto del materiale per la difesa ed è direttamente subordinato al Presidente e al Comandante in Capo delle Forze Armate in tutte le questioni di autorità militare. Il suo Dipartimento Piani e Linee guida, in consultazione con i capi di Stato Maggiore e gli utenti finali effettivi, prepara la pianificazione delle capacità e stabilisce gli obiettivi per un periodo di 15 anni. Il programma di sviluppo delle capacità che ne risulta è progettato per durare 12 anni ed è rivisto in cicli di quattro anni.
- 2.70 Oltre a fornire risorse, il Ministero della Difesa ha un ruolo di supporto amministrativo.

- 2.71 Il Comando logistico congiunto funge da unità centrale nel processo di acquisto ed è responsabile della gestione di tutti gli aspetti tecnici e organizzativi dei progetti di acquisto.
- 2.72 Il processo di acquisto vero e proprio è suddiviso come segue:
- I progetti con un volume inferiore a 4 milioni di euro rientrano nell'ambito degli acquisti diretti e quindi non richiedono l'approvazione ministeriale.
 - Per acquisti superiori a 4 milioni di euro è necessaria una raccomandazione del gruppo direttivo economico del Ministero e l'approvazione ministeriale. Quest'ultima è di solito delegata all'Alto Comando delle Forze Armate e da lì al Comando logistico.
 - I progetti con un volume di oltre 40 milioni di euro richiedono anche un'ulteriore revisione da parte del Comitato Ministeriale delle Finanze del Consiglio di Stato guidato dal Primo Ministro. Il Parlamento non è formalmente coinvolto nel processo, ad eccezione delle votazioni sul bilancio complessivo.
 - Dal 2015, i progetti di capacità strategica sono indicati separatamente nel programma governativo (con riferimento alla legislatura) e ricevono finanziamenti speciali al di fuori del bilancio ordinario. La procedura di aggiudicazione è approvata dalla sessione plenaria del Consiglio di Stato.
 - I progetti per soddisfare il fabbisogno di missioni urgenti sono soggetti a un processo di acquisto semplificato e vengono attuati senza un ampio processo di offerta.
 - Gli acquisti sensibili dei servizi segreti militari sono esclusi dal processo regolare e vengono effettuati sotto la propria autorità. Negli altri casi si procede normalmente attraverso il Comando logistico.
- 2.73 Per l'acquisto di beni e sistemi d'arma all'estero è previsto che questi debbano essere già testati e che nella misura del possibile si devono evitare modifiche. Ciò porta regolarmente all'acquisto di sistemi d'arma di seconda mano (Felstad (2017, pag. 4 segg.)). Inoltre, come criteri nella pianificazione e nella valutazione si devono sempre utilizzare i costi totali del ciclo di vita e le dipendenze delle competenze e delle organizzazioni.
- 2.74 Dal punto di vista svizzero è degna di nota la competenza globale dell'esecutivo e delle forze armate finlandesi nell'acquisto di materiale militare. Il processo politico in Finlandia si concentra sulla pianificazione delle capacità a lungo termine e sull'approvazione finanziaria, mentre in Svizzera un progetto di acquisto viene di solito sottoposto all'approvazione individuale del Parlamento solo quando è maturo per l'acquisto e talvolta viene discusso in dettaglio a livello politico.

c. Repubblica francese

- 2.75 La politica d'armamento della Francia si sforza oggi di adottare l'approccio della cosiddetta "autonomia competitiva", vale a dire che il concetto di autonomia nazionale che aveva da sempre prevalso comincia a incrinarsi.
- 2.76 La tradizionale esigenza di autonomia viene suddivisa in quattro livelli di cooperazione (dal 1° cerchio "capacità sovrana" al 4° cerchio "acquisti sul libero mercato senza un quadro politico specifico") e applicata ai settori tecnologici e industriali. In pratica, nei cerchi 2-4 c'è una preferenza per la cooperazione europea in materia di armamenti o per accordi bilaterali e monolaterali. La categorizzazione dei programmi specifici è di competenza del Capo di Stato Maggiore, non della Direzione degli armamenti.
- 2.77 I processi di pianificazione, analisi e decisione sono fortemente centralizzati grazie al continuo coinvolgimento dell'esecutivo; i responsabili delle decisioni sono sempre il Capo di Stato Maggiore, o il Direttore degli Armamenti o il Ministro della Difesa.
- 2.78 La responsabilità dell'acquisto e dello spiegamento viene trasferita a un team di progetto integrato all'interno del dipartimento responsabile della gestione dei progetti della Direzione degli armamenti. Il Capo di Stato Maggiore Generale e il Ministro della Difesa sono coinvolti con un alto grado di responsabilità nell'esame e nell'approvazione finale del programma di armamento, nella valutazione tecnica e nei test operativi, nonché nella dichiarazione di prontezza allo schieramento.
- 2.79 Le caratteristiche specifiche del sistema francese sono le seguenti:
- Il margine d'intervento del Parlamento è limitato e si esplica solo nella responsabilità della legge di pianificazione militare pluriennale e della sua attuazione nelle leggi di bilancio annuali. Con l'elaborazione di singoli progetti il Parlamento non è più coinvolto nel processo decisionale.
 - La stabilità dei livelli di spesa può dipendere dal sostegno politico e dal potere di negoziazione del ministro.
 - Un modello contrattuale con rischi condivisi in modo coerente significa che la parte responsabile dell'inadempimento degli obblighi contrattuali deve generalmente sostenere i costi. La sua applicazione ha lo scopo di creare incentivi sia per il governo che per l'industria per ridurre al minimo i potenziali rischi che avrebbero un impatto negativo sui costi e sui tempi.
- 2.80 Una caratteristica che colpisce del modello francese è la pronunciata leadership del Ministro della Difesa, del Capo di Stato Maggiore e del Direttore degli armamenti. Dal punto di vista svizzero, colpisce anche la limitata influenza del Parlamento sui progetti concreti di armamento. Questo si concentra sull'approvazione della pianificazione delle capacità e del finanziamento. Inoltre, c'è grande attenzione alla stesura di contratti efficaci con l'industria.

d. Repubblica italiana

- 2.81 Il processo di acquisto è caratterizzato da punti chiave e condizioni quadro, ma in molti settori non è marcatamente formalizzato.
- 2.82 La responsabilità della pianificazione dei bisogni spetta allo Stato maggiore generale e quindi all'organizzazione militare. Le priorità d'investimento sono elaborate insieme al personale delle forze armate comuni e al Reparto politica industriale e le relazioni internazionali della Direzione degli armamenti. Il Reparto coordinamento dei programmi d'armamento della Direzione degli armamenti funge da ufficio di coordinamento dei programmi d'armamento e concepisce la strategia di acquisto. La responsabilità della pianificazione dei bisogni spetta allo Stato maggiore generale e quindi all'organizzazione militare. Il segretario generale, in qualità di direttore nazionale degli armamenti, è responsabile di sei direzioni ¹⁷che effettuano acquisti diversi. I compiti sono suddivisi in sistemi d'arma terrestri, aerei e marittimi, telecomunicazioni, tecnologia dell'informazione e tecnologie del futuro, servizi e infrastrutture. Le prime quattro direzioni tecniche sono responsabili esclusivamente dell'acquisto di armi. Esiste anche una Direzione Generale della Sanità Militare che si occupa degli acquisti per il proprio settore.¹⁸
- 2.83 Le bozze di progetto devono essere approvate a livello parlamentare come decreto ministeriale o, in caso di finanziamento speciale, come disegno di legge. Questi, poi, devono essere promulgati dal Presidente della Repubblica.
- 2.84 La responsabilità della fase di acquisto e della fase di spiegamento spetterà quindi a una o, in caso di progetti comuni, diverse direzioni degli acquisti sopra citate.¹⁹ La valutazione tecnica, i test operativi e l'elaborazione di linee guida per l'utilizzo sono effettuati sotto la supervisione dei Capi di Stato Maggiore e dell'utente finale. La dichiarazione di disponibilità viene infine rilasciata dal Capo di Stato Maggiore e dal Ministro della Difesa.
- 2.85 Il Libro bianco del 2015 raccomanda di dividere la Segreteria generale della Difesa e la Direzione degli armamenti in due unità separate. Il settore dell'armamento e della logistica sarà posto a livello centrale sotto la direzione di un direttore civile degli armamenti nazionali che risponderà direttamente al Capo di Stato Maggiore generale. Il Direttore degli armamenti lavorerà direttamente con il Ministro della Difesa su questioni relative alla politica industriale, di difesa e di sicurezza o relative ad altre direttive politiche. Tuttavia, allo stato attuale, tutto questo non è ancora stato implementato.

¹⁷ cfr. organigramma della Difesa: Ministero della Difesa (s.a. a)

¹⁸ Ulteriori informazioni delle aree dei servizi: Ministero della Difesa (s.a. b)

¹⁹ Ulteriori informazioni: Ministero della Difesa (s.a. c)

- 2.86 Di interesse per la Svizzera appare il Libro bianco italiano, che prevede una separazione tra il settore degli armamenti e quello della logistica sotto la direzione generale del Capo di Stato Maggiore e le componenti politiche sotto la responsabilità del Ministro della Difesa. Applicato alla Svizzera, il primo corrisponderebbe a un Comando di supporto ad ampio raggio che includerebbe anche armasuisse.

e. Repubblica d'Austria

- 2.87 All'interno del Ministero federale austriaco della difesa e dello sport, i compiti del settore degli armamenti al di fuori dell'esercito sono organizzati nell'Ufficio per la tecnologia degli armamenti e della difesa per tutte le questioni tecniche, come le analisi e i test e l'acquisto effettivo nella Direzione degli armamenti e degli acquisti della Segreteria generale. I compiti di gestione immobiliare sono separati nel Centro di gestione immobiliare militare.
- 2.88 Le questioni di politica degli armamenti e i processi di pianificazione e di armamento sono altamente centralizzati all'interno del Ministero federale della difesa e non sono soggetti al controllo parlamentare diretto.
- 2.89 Il diritto europeo in materia di acquisti viene interpretato in modo restrittivo e le eccezioni vengono applicate solo nel settore dei servizi di intelligence militare o delle tecnologie di crittografia sensibili. Ciò ostacola la preferenza sistematica per le aziende nazionali.
- 2.90 La responsabilità della pianificazione del progetto è del Capo di Stato Maggiore. L'interferenza dei vari rami e comandi non è obbligatoria.
- 2.91 La valutazione degli obiettivi di capacità e la pianificazione del progetto e del budget sono in gran parte di competenza della Direzione degli armamenti e degli acquisti. La "valutazione d'impatto orientata agli effetti" sviluppata a partire da quella deve essere esaminata e approvata dal capo della Direzione armamenti e acquisti, dalla Divisione Amministrazione aziendale e gestione finanziaria della Direzione generale di Stato maggiore, dalla Cancelleria federale e dal Dipartimento del bilancio della Direzione generale di Stato maggiore. Deve poi essere sottoposta all'esame e all'approvazione del Ministero federale delle finanze.
- 2.92 Per gli acquisti superiori a 20 milioni di euro è necessario richiedere una seconda valutazione e una raccomandazione all'unità interdipartimentale di monitoraggio dell'impatto della Cancelleria federale.
- 2.93 La responsabilità della fase di approvvigionamento e di dispiegamento spetta al dipartimento competente della Direzione degli armamenti e degli acquisti.
- 2.94 Anche in Austria, a differenza della Svizzera, si può notare che il controllo parlamentare si concentra sulle capacità e sulla pianificazione finanziaria.

f. Regno di Danimarca

- 2.95 All'interno del Ministero della Difesa danese esiste un'Organizzazione danese per l'acquisizione e la logistica della difesa (DALO) oltre al Comando della difesa. In totale conta 1.900 collaboratori, di cui 500 militari. È divisa in diverse unità organizzative. Queste includono le aree di competenza per l'IT, il territorio, l'acqua e l'aria, nonché l'acquisto, in quanto rilevanti per l'approvvigionamento.
- 2.96 La DALO è stata istituita nell'ottobre 2014, dopo che gli incarichi all'interno del comando della difesa erano stati precedentemente svolti dall'organizzazione militare. La DALO è responsabile per circa il 40% del budget della difesa.²⁰
- 2.97 All'interno della DALO, l'organizzazione degli acquisti è stata strutturata per gruppi di prodotti ("Category Program"). Questi sono stati suddivisi in base alle caratteristiche differenzianti e costruiti con strategie dedicate ai gruppi di prodotti. A seconda del gruppo di prodotti, ciò comporta processi diversi e si tiene conto della complessità, delle condizioni di mercato e del potenziale di risparmio nel processo di acquisto. Per gli acquisti regolari a basso valore, è stato creato un team speciale per raggruppare e standardizzare questi requisiti e per effettuare acquisti rapidi ("spot-buy").
- 2.98 Vengono effettuati concorsi aperti e chiusi, richieste di informazioni (RFI), procedure d'invito (RfP) e aggiudicazioni a trattativa privata. Spesso una richiesta di informazioni viene utilizzata per vagliare il mercato alla ricerca di opzioni disponibili e, in base a queste, per specificare la necessità.
- 2.99 Tutti i bandi di concorso pubblici sono pubblicati sulla piattaforma statale udbud.dk e TED (Tenders Electronic Daily) dell'Unione Europea. Vengono pubblicati anche i bandi di concorso al di sotto delle soglie.²¹
- 2.100 Si deve giustificare in modo dettagliato ogni singolo caso di contratto aggiudicato per trattativa privata e lo si deve associare ad alti vincoli. Tutto questo è percepito come impegnativo e difficile.
- 2.101 Interessante dal punto di vista svizzero è l'organizzazione dettagliata degli acquisti in tutte e tre le fasi (strategica, operativa, transazionale), mantenuta in Danimarca con risultati apparentemente buoni.

²⁰ Cfr. Hensel e Leimand (2019)

²¹ Il 26.02.2020 su udbud.dk sono state pubblicate tre gare d'appalto al di sotto del valore soglia, di cui una per la DALO.

g. Regno Unito

- 2.102 L'acquisto per le forze armate è organizzato all'interno del Ministero della Difesa in "Defence Equipment & Support" (DE&S)²² e riferisce al Minister for Defence Procurement a livello di un Minister of State ed esiste quindi al di fuori delle forze armate, che riferiscono al Minister of the Armed Forces.
- 2.103 Il DE&S è suddiviso in undici funzioni che comprendono incarichi di project management, project controlling, sviluppo, logistica integrata, commercio, finanza, IT, risorse umane, servizi interni, gestione dei processi aziendali e sicurezza sul lavoro e ambiente. Tutte le attività di acquisto e di gestione dei contratti sono raggruppate nella funzione commerciale e rappresentano il più grande cliente industriale del Regno Unito.
- 2.104 In totale, circa 11.500 collaboratori lavorano per il DE&S e sono responsabili dei suddetti incarichi, anche se solo alcuni di loro sono responsabili dell'acquisto in senso stretto. Il budget annuale del DE&S è di circa 10 miliardi di GBP.
- 2.105 Alcuni degli incarichi sono stati esternalizzati a Leidos Europe, Ltd. all'inizio del 2020. A questo scopo è stata creata un'organizzazione denominata "Team Leidos"²³ con altri partner, che si occuperà dell'acquisto di beni standard e garantirà la disponibilità dei sistemi di aerazione e quindi anche della fornitura di ricambi. Gli altri partner includono Kuehne+Nagel come fornitore di servizi logistici, TVS Supply Chain Solutions per la gestione dell'inventario e delle categorie, Agility per i traslochi e Prolinx per i data center. L'obiettivo di questa esternalizzazione è quello di ridurre i livelli delle scorte, aumentare il fatturato delle merci, ridurre i costi di stoccaggio e rendere l'intero processo logistico più efficiente e quindi più economico nell'arco del ciclo di vita. Inoltre, viene messa a disposizione una piattaforma di acquisto²⁴ (Jaggaer Advantage) per gare d'appalto e richieste di offerte tramite Team Leidos, sulla quale è possibile pubblicare gare d'appalto pubbliche e gestire ulteriori progetti di acquisto con i fornitori.
- 2.106 La creazione di un'organizzazione come piattaforma per la cooperazione a lungo termine con i partner per gli acquisti e la logistica è una possibile espressione degli obiettivi strategici che il DDPS ha definito nella sua strategia in materia di armamento.

²² Defence Equipment and Support (2020)

²³ maggiori informazioni: Leidos (s.a.)

²⁴ Link alla piattaforma di approvvigionamento: <https://leidos-supply.app.jaggaer.com/web/login.html>

h. Canada

- 2.107 In Canada, gli acquisti per il Dipartimento della Difesa Nazionale (DND) sono suddivisi tra diversi servizi centrali di acquisto. All'interno del Dipartimento c'è un'organizzazione per l'acquisto di beni e programmi, che fa capo a un Assistant Deputy Minister. Inoltre, l'agenzia governativa per gli acquisti Public Services and Procurement Canada (PSPC) svolge anche degli incarichi per il DND. La responsabilità per le attività di offset è del Department of Innovation, Science & Development (ISED). La pianificazione finanziaria e l'elaborazione del bilancio è a carico del Treasury Board, un'autorità centrale con responsabilità finanziarie il cui Presidente è un membro del gabinetto canadese.
- 2.108 A livello politico, sono attualmente in corso discussioni per raggruppare gli acquisti militari in un'organizzazione separata (Defence Procurement Canada, DPC). Le ragioni addotte sono i silos attualmente esistenti con processi di acquisto inefficienti e burocratici e funzioni duplicate nelle unità organizzative esistenti (Collins, 2019). Allo stesso tempo, questo progetto è anche indicato come un rischio per l'attuale attività di acquisto.
- 2.109 Vengono utilizzati sia i bandi di gara aperti che quelli chiusi, le procedure di gara, le richieste di informazioni e le aggiudicazioni dirette. Questi ultimi, tuttavia, sono soggetti a requisiti elevati e vengono applicati solo in via eccezionale. Dopo una richiesta di informazioni per indagare sull'offerta di mercato, vengono utilizzate procedure di invito limitate anche per i fornitori pre-selezionati.
- 2.110 Una caratteristica speciale del Canada è che anche con le esenzioni esistenti basate su regolamenti internazionali (ad esempio GPA o NAFTA), spesso è necessario un acquisto competitivo.
- 2.111 Per gli acquisti riservati nel campo della cyber-difesa è in atto un processo di acquisto dedicato per garantire la riservatezza e la rapidità.
- 2.112 Dal punto di vista svizzero, colpisce in particolare il processo speciale per il settore della cyber-difesa con il quale devono essere garantite la riservatezza e la rapidità in questo importante settore.

i. Stati Uniti d'America

- 2.113 Il confronto tra il sistema di acquisto di armi degli Stati Uniti e quello della Svizzera è molto limitato a causa delle diverse strutture e dell'interpretazione giuridica del GPA. Tuttavia, vi sono paralleli per quanto riguarda i processi di acquisto.
- 2.114 Il processo di acquisto è regolato dal Defense Acquisition System²⁵ che all'inizio del 2020 è stato integrato da un Adaptive Acquisition Framework²⁶ (AAF). Si basa su sei principi:
- semplificazione delle basi di acquisto
 - adeguamento degli approcci negli acquisti
 - empowerment dei project manager
 - esecuzione di analisi basate sui dati
 - gestione proattiva del rischio, e
 - enfasi sulla sostenibilità
- 2.115 L'AAF²⁷ definisce diversi percorsi di processo per la realizzazione di progetti di acquisto, al fine di tenere conto delle diverse caratteristiche della domanda e di consentire l'adeguamento dei processi. Anche la sicurezza informatica è definita come un aspetto critico della pianificazione

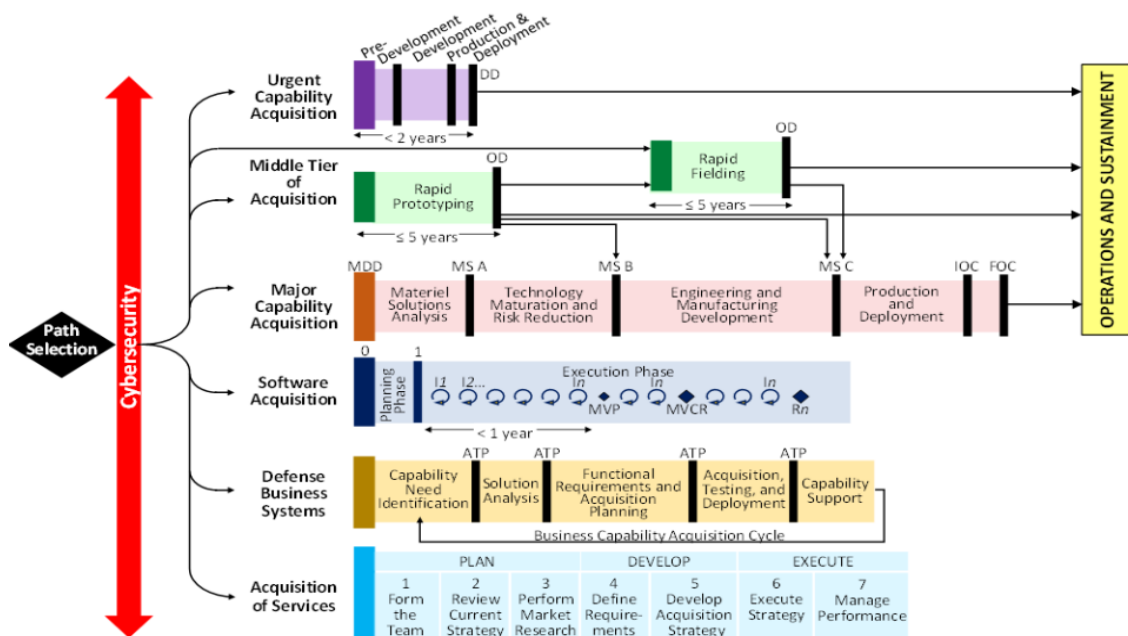


Figura 5: Acquisition Paths, fonte: DOD INSTRUCTION 5000.02

²⁵ Maggiori informazioni: Department of Defence (2018)

²⁶ Maggiori informazioni sull'Adaptive Acquisition Framework: Department of Defence (2020)

²⁷ Ibidem

del progetto e viene presa in considerazione di conseguenza. Si utilizzano processi di acquisto diversi a seconda del tipo di necessità e dell'urgenza.

- 2.116 Particolarmente interessanti dal punto di vista svizzero appaiono i percorsi di acquisto specifici all'interno dei processi indicati. Soprattutto nel caso di acquisizioni di software, si tiene conto dei brevi cicli di innovazione. Colpisce anche che al tema della sicurezza informatica sia assegnato il ruolo di un'area trasversale che deve essere presa in considerazione in tutti i percorsi di processo.

j. Stato di Israele

- 2.117 Dalla sua fondazione nel 1948, Israele si trova in una situazione di conflitto costante e quindi in una situazione minacciosa che incide chiaramente sui processi decisionali politici. Riceve aiuti allo sviluppo militare nell'ambito del Foreign Military Financing Programm statunitense che fornisce fondi per 38 miliardi di dollari su un periodo di 10 anni (2019 - 2028)²⁸ ed è in gran parte ²⁹ legato ad acquisti da società statunitensi. Negli ultimi anni, il budget per il materiale per la difesa è sempre stato di oltre 15 miliardi di dollari³⁰ all'anno (negli anni 2014 e 2015 anche oltre 18 miliardi di dollari) e tiene conto della situazione. Questo pone Israele al primo posto nell'Indice globale di militarizzazione (GMI).³¹
- 2.118 Parti dell'industria della difesa sono di proprietà dello Stato, tra cui Israel Aerospace Industries e Rafael Advanced Defense Systems, classificate come strategiche, mentre altre ex aziende statali sono state privatizzate nel periodo 2014-2017.³²
- 2.119 Molte informazioni sulle forze di difesa israeliane sono riservate e quindi basate su stime. In virtù delle suddette condizioni quadro e della conseguente mancanza di comparabilità, la sezione che segue tratterà esclusivamente della struttura organizzativa e delle relative particolarità.
- 2.120 All'interno del Ministero della Difesa (Ministry of Defense) ci sono quattro dipartimenti principali, responsabili dell'acquisto di beni e servizi:³³
- Reparto operazioni e acquisti - acquisto di sistemi, prodotti, servizi, trasporti internazionali e dogane;

²⁸ Nel precedente decennio, l'assistenza finanziaria è stata pari a 30 miliardi di dollari (Congressional Research Service (2019).

²⁹ Fino al 25% - che diminuisce ogni anno - può essere speso per i beni prodotti in Israele; (Congressional Research Service (2019, p. 6).

³⁰ Spese militari Israele nel tempo: Trading Economics (2020).

³¹ DPA (2017).

³² Maggiori informazioni: U.S. Department of State (2019).

³³ Ministry of Defense (s.a.), (tradotto dalla lingua ebraica).

- Reparto logistica e attrezzature - acquisto di vari servizi, comunicazione, acquisto e locazione di terreni, trasporto terrestre;
 - Direzione Ricerca e Sviluppo - Acquisizione di temi di ricerca e sviluppo; e
 - Reparto Ingegneria e Costruzione - realizzazione di lavori di costruzione e manutenzione, noleggio di macchinari tecnici e contatto con i progettisti.
- 2.121 Questi vengono definiti reparti acquisti e hanno la responsabilità generale dell'intero processo di acquisto fino alla consegna, con controlli di qualità regolari che fanno parte del loro mandato.
- 2.122 Esistono uffici di delegazione a New York e Berlino per la realizzazione di attività di acquisto all'estero.³⁴
- 2.123 Il prerequisito per la partecipazione alle gare d'appalto è l'inserimento nell'elenco dei fornitori riconosciuti, in cui ci si prequalifica in via obbligatoria tramite un modulo di richiesta.³⁵ A tal fine è stato creato un team dedicato (Supplier Integration Center).
- 2.124 I fornitori nazionali sono promossi negli appalti; a tal fine, il Ministero della Difesa regola periodicamente le preferenze per i prodotti nazionali in concorrenza con i prodotti esteri nella selezione dei fornitori. In conformità con i regolamenti e le decisioni governative in materia,³⁶ vengono regolarmente definiti anche i settori nazionali prioritari.
- 2.125 Vengono utilizzate diverse procedure di appalto.³⁷ Da un lato si utilizzano gare d'appalto pubbliche (sulla piattaforma di e-commerce del Ministero della Difesa³⁸) e chiuse, tenendo conto di fornitori predeterminati che hanno come unico criterio di valutazione il prezzo. Dall'altro, vengono utilizzate anche procedure di offerta pubbliche e chiuse, tenendo conto di altri criteri, nonché una procedura di invito abbreviata.
- 2.126 Inoltre, esistono eccezioni (accordi sul sistema di sicurezza del 1993) per l'assegnazione di contratti ad un fornitore dedicato che possono essere utilizzate caso per caso e in base alle quali la transazione deve essere sottoposta a una commissione responsabile della decisione. Concessa l'esenzione dalla gara d'appalto, viene presentata una richiesta di offerta al fornitore, il quale deve indicare non solo le specifiche tecniche, ma anche un'analisi dettagliata dei costi - suddivisa in costi di materiale e manodopera (sia nazionali che esteri), subappaltatori partecipanti e calcolo del margine di profitto.

³⁴ Ibidem

³⁵ Modulo di richiesta: Ministry of Defense (2016).

³⁶ Istruzioni del Ministero della Difesa: Ministry of Defense (2019).

³⁷ Ministry of Defense (s.a.).

³⁸ Piattaforma del Ministero della Difesa: Ministry of Defense (2020).

- 2.127 Soprattutto in Israele, la stretta collaborazione tra difesa e aziende del settore privato dedicato è proprio di un Paese che opera sotto costante minaccia. La Svizzera non ha indubbiamente una situazione di minaccia paragonabile, ma come Stato neutrale sta anche considerando il mantenimento di determinate capacità autonome sul territorio, come dimostra la politica di armamento del capo del DDPS.

C. Risultati e approfondimenti su questioni specifiche

a. Compliance OMC

(i) Risultati

- 2.128 In linea generale, va notato che già oggi oltre la metà dei crediti d'impegno che superano la soglia vengono elaborati tramite la procedura di invito o l'aggiudicazione di contratti privati.
- 2.129 Come già detto, il GPA e con esso l'attuale legislazione in materia di acquisti offre all'amministrazione un ampio margine di discrezionalità nel valutare se un acquisto è rilevante per la sicurezza in Svizzera e può quindi essere gestito o meno con una procedura più semplice e diretta (ad es. procedura di invito).
- 2.130 Spetta ai servizi di acquisto o ai destinatari delle deleghe valutare se un acquisto debba essere effettuato in conformità alle norme dell'OMC o se sia rilevante per la sicurezza (decisione procedurale). In ogni caso, uno dei servizi legali è coinvolto nel processo di acquisto in virtù dei requisiti di conformità.
- 2.131 Dalla prospettiva dei servizi richiedenti si ha ora l'impressione che, in caso di dubbio, le decisioni pendono sempre in favore delle normative più restrittive. L'esercizio del potere discrezionale di armasuisse in questa decisione è oggi fortemente influenzato dalle valutazioni del servizio legale e in parte dai dirigenti di armasuisse.

(ii) Approfondimenti

- 2.132 La LAPub riveduta (dal 1.1.2021) fa un po' più di chiarezza sull'acquisto di beni rilevanti per la sicurezza al di fuori delle regole dell'OMC. L'art. 10 cpv. 4 lett. a LAPub (riv.) stabilisce che la legge non si applica se necessario alla protezione e al mantenimento della sicurezza esterna o interna. Ciò riduce la discrezionalità dell'autorità alla questione della necessità in materia di sicurezza. In questo caso l'applicabilità è esclusa senza ulteriore discrezione. Inoltre, l'art. 20 LAPub (riv.) definisce la procedura di invito anche nell'ambito di applicazione della LAPub per il materiale bellico e ora anche per i servizi nel campo della difesa e della sicurezza, il che, soprattutto nel caso dei servizi, comporta una notevole semplificazione rispetto alla normativa ancora in vigore. Pertanto, la pressione delle aspettative sul servizio giuridico di armasuisse dovrebbe essere ridotta al momento dell'entrata in vigore della LAPub (riv.).

- 2.133 D'altra parte, ciò non cambia il fatto che spetta principalmente alla direzione stabilire qual è la procedura più adatta per il raggiungimento degli obiettivi quando viene avviato un progetto. Sebbene i servizi legali possano fornire consulenza, essi richiedono linee guida chiare da parte di un team di project manager uniforme e coerente che definisca una propensione al rischio appropriata alla situazione al progetto, tenendo conto delle opportunità e dei rischi, ed eserciti doverosamente la discrezionalità di diritto.

b. Base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza (STIB)

(i) Risultati

- 2.134 I principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento affermano che la Svizzera non dispone attualmente di una STIB completa e che nemmeno per il futuro sia realistico pensarla. La Svizzera si concentra quindi sulla padronanza di tecnologie selezionate e rilevanti per la sicurezza nazionale.
- 2.135 Attualmente, tre tecnologie chiave e le capacità industriali fondamentali sono definite come principi di base. Lo stato della STIB deve inoltre essere periodicamente riesaminato con l'ausilio di indicatori qualitativi e quantitativi, al fine di consentire la fornitura di componenti e servizi chiave anche in situazioni straordinarie, aumentando così la certezza d'acquisto della Svizzera.
- 2.136 Per raggiungere questi obiettivi, tra l'altro, il DDPS ha elaborato una strategia in materia di armamento³⁹, la cui attuazione è affidata ad armasuisse. Il rafforzamento della STIB è importante almeno quanto il mantenimento dei principi di concorrenza e di efficienza. Inoltre, armasuisse S+T redige ogni anno un rapporto STIB e tiene un elenco delle tecnologie associate.
- 2.137 Gli strumenti utilizzati per la promozione della STIB sono l'economia di compensazione, gli acquisti nazionali, la cooperazione internazionale, la ricerca orientata alle applicazioni, la promozione dell'innovazione, lo scambio di informazioni con l'industria e la politica di controllo delle esportazioni. Per tutti gli elementi di controllo (esclusa la politica di controllo delle esportazioni), la strategia in materia di armamento stabilisce le linee guida per l'attuazione.
- 2.138 armasuisse collabora con Swissmem all'integrazione dell'industria. Si stanno creando partenariati istituzionalizzati per l'innovazione, ma non sempre sono facilmente riconoscibili per i servizi richiedenti.
- 2.139 Non disponiamo ancora di una panoramica completa della base tecnologica e industriale in materia di sicurezza e del sottoinsieme delle priorità definite per la Svizzera. Tuttavia, la definizione di tre aree tecnologiche specifiche mostra che esistono criteri superiori per la selezione delle tecnologie prioritarie. Queste tecnologie prioritarie derivano dai sondaggi delle forze armate e si riferiscono alle esigenze tecnologiche future dell'esercito.

³⁹ C DDPS, strategia in materia di armamento del 1° gennaio 2020: DDPS (2020a).

(ii) Approfondimenti

- 2.140 La constatazione che in Svizzera non esiste una STIB completa e realistica porta a concludere che è necessaria una strategia pragmatica e mirata. Le espressioni: "capacità di sviluppo e integrazione di componenti critici per la sicurezza" e "sistemi operativi critici per la sicurezza" attendono ancora una definizione più precisa.
- 2.141 L'elenco esaustivo degli strumenti di gestione suggerisce che sono stati esclusi altri strumenti per la promozione delle competenze tecnologiche e dell'industria. Sono previste, ma mancano ancora, misure concrete dell'efficacia degli strumenti e gli obiettivi.
- 2.142 La definizione dei dettagli della STIB, attualmente in fase di elaborazione in collaborazione con l'industria, appare quindi un passo urgente e ancora in sospeso per tradurre in misure concrete e misurabili le direttive del Consiglio federale. Non disponiamo ancora di sufficienti elementi riguardanti le definizioni e le basi decisionali concrete per il personale e i responsabili di progetto interessati, in aggiunta ai rapporti STIB esistenti.

c. Finanziamento

(i) Risultati

- 2.143 Nel settore degli armamenti sono attualmente in corso circa 3.500 piani, progetti e acquisti in corso di realizzazione.⁴⁰

Credito residuo

- 2.144 In passato, nel settore della difesa si sono registrati i seguenti crediti residui (arrotondati, mCHF):

Anno	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Credito residuo Armamento	363	178	98	92	430 ⁴¹	11	9	-	-	140
credito residuo Difesa ⁴²	135	158	166	103	68	126	69	3	121	53

Tabella 1: Panoramica credito residuo Difesa 2010-2019, fonte: Aggruppamento Difesa

⁴⁰ Fonte: Armasuisse.

⁴¹ Inklusive eingestellte Mittel aus dem abgelehnten Gripen-Fonds-Gesetz.

⁴² Compresa le operazioni, gli investimenti, il prepensionamento e i crediti di trasferimento.

- 2.145 Il credito residuo non trattenuto mediante la costituzione di riserve o non riportato all'anno successivo non è più a disposizione dell'esercito e serve a ridurre il debito della Svizzera. La prevenzione del credito residuo è quindi una preoccupazione centrale dell'Aggruppamento Difesa. Nel campo delle spese per la difesa ciò comporta notevoli sforzi di pianificazione nell'Aggruppamento Difesa e a valle in armasuisse. Con il sistema attuale, ci dovrebbero essere sufficienti progetti alternativi maturi per l'acquisto in qualsiasi momento per evitare crediti residui a breve termine. In alternativa, il credito residuo delle spese per la difesa potrebbe essere trasferito alle spese operative del settore della difesa o ad altre unità amministrative del DDPS. Nel 2019 la difesa ha chiesto per la prima volta che si creassero delle riserve a destinazione vincolata dal credito residuo nelle spese per la difesa per un importo di CHF 133 milioni. Il Parlamento deve approvarle.
- 2.146 Per vari motivi non si può sempre evitare il credito residuo. Da un lato, possono esserci ritardi nei progetti, il che significa che i pagamenti previsti non vengono eseguiti. D'altro canto, si mira anche a trattative che non richiedono più l'utilizzo di crediti d'impegno. Infine, in virtù del gran numero di progetti e processi, la qualità dei dati non è sempre sufficiente a ottenere la necessaria affidabilità di pianificazione a breve termine in ambito finanziario.
- 2.147 La prevenzione dei residui di credito è ulteriormente complicata dal fatto che si devono evitare gli sforamenti di bilancio dei fondi approvati dal Parlamento, come previsto anche dal legislatore. L'obiettivo è quindi quello di raggiungere il più possibile il budget tramite una gestione dinamica delle esigenze del progetto, ma in nessun caso di superarlo. Si prevede che la situazione si attenuerà con una revisione della LFC a partire dal 2022: la novità è che i budget globali e i crediti individuali potranno essere superati dell'1%, entro un limite massimo di CHF 10 milioni.
- 2.148 In linea generale, il Consiglio federale ha la possibilità di trasferire all'anno successivo consistenti crediti residui da crediti a preventivo a causa di ritardi. Tuttavia, se ne fa poco o nessun uso nel campo dell'acquisto di armi. Negli ultimi anni (dal 2015 al 2018) non si è quasi mai avuto credito residuo, motivo per cui in questi anni non sono stati necessari trasferimenti di crediti.
- 2.149 Inoltre, il DDPS è consapevole del fatto che la sfida del credito residuo potrebbe essere mitigata da un'ulteriore maggiore flessibilità delle condizioni contrattuali e di pagamento intorno all'inizio dell'anno, ma che questa possibilità non viene oggi pienamente sfruttata e non è sufficientemente implementata negli accordi.

Crediti d'impegno e crediti a preventivo

- 2.150 Se si devono effettuare tagli al bilancio federale (sia nel processo di bilancio che nel quadro di un programma di austerità), il bilancio dell'esercito è uno strumento gradito perché non contiene quasi nessuna spesa formalmente impegnata. All'interno del DDPS, invece, gran parte della spesa non è vincolata formalmente ma di fatto (operatività). I progetti di acquisto in corso, invece, possono essere rinviati. Sebbene le riduzioni siano possibili solo prima dell'inizio di un anno di bilancio e non nel corso dell'anno, questa situazione porta regolarmente a rinviare gli acquisti sull'asse temporale, il che rende molto impegnativa la pianificazione degli acquisti di armi.

Maturità per l'acquisto

- 2.151 La disponibilità all'acquisto è un criterio chiave per i progetti da includere nel messaggio annuale sull'esercito. Il raggiungimento della maturità per l'acquisto dovrebbe garantire che le transazioni di armi non siano soggette a ritardi temporali dopo l'approvazione dei crediti d'impegno con un decreto federale dell'Assemblea federale e che i relativi crediti a preventivo siano esauriti annualmente, in modo da evitare credito residuo. La maturità per l'acquisto mira anche a garantire che i progetti abbiano un elevato grado di maturità quando vengono presentati in Parlamento.
- 2.152 armasuisse è responsabile della dichiarazione di maturità per l'acquisto dei progetti di armamento (art. 12 OMAT-DDPS). Nell'OMAT-DDPS, il DDPS definisce autonomamente la maturità per l'acquisto (art. 9 OMAT-DDPS).
- 2.153 Negli ultimi anni sono stati presentati al Parlamento anche progetti che non avevano ancora raggiunto la maturità per l'acquisto. In determinati progetti armasuisse ha avuto esperienze negative in questo senso, perché in seguito ci sono state sorprese. Si trattava principalmente, tuttavia, di problemi dovuti all'accelerazione del processo di acquisto e non erano correlati alla questione del livello di dettaglio e maturità con cui un progetto di acquisto deve essere presentato al Parlamento per l'approvazione del finanziamento (cfr. sezione 2.168).
- 2.154 Il volume di acquisto è approvato dal capo del DDPS nell'anno precedente il messaggio sull'esercito. Dopodiché è elaborato un disegno di messaggio sull'esercito. La maturità per l'acquisto di queste operazioni deve essere raggiunta nell'agosto dell'anno precedente il messaggio sull'esercito. Seguono diverse procedure (consultazione preliminare dell'AFF, consultazione degli uffici, procedura di co-reporting, ecc.) affinché il messaggio sull'esercito possa essere discusso dal Consiglio federale nel febbraio dell'anno del messaggio. Dopo una dimostrazione materiale nelle due commissioni di sicurezza NR e SR, si svolgono le discussioni nella Camera prioritaria e nella Seconda camera. A condizione che le Camere approvino il messaggio sull'esercito nelle loro sedute, i contratti (di opzione) stipulati da armasuisse possono quindi entrare in vigore al più presto dopo l'approvazione della Seconda camera. In questo caso - il più breve - passano quindi almeno 14 mesi tra il momento in cui si è raggiunta la maturità per l'acquisto e l'entrata in vigore dei contratti. Solo a partire da questo momento, ad esempio, è possibile effettuare pagamenti in acconto (con incidenza sul finanziamento).
- 2.155 Se la maturità per l'acquisto non viene raggiunta in agosto o è prevista a un momento successivo ad agosto, la singola transazione deve essere pianificata per l'anno successivo. In tal caso, possono passare fin a 25 mesi tra il momento in cui si è raggiunta la maturità per l'acquisto e l'entrata in vigore dei contratti. Ciò si basa sempre sul presupposto che tutti i procedimenti parlamentari si concludano al più presto possibile.

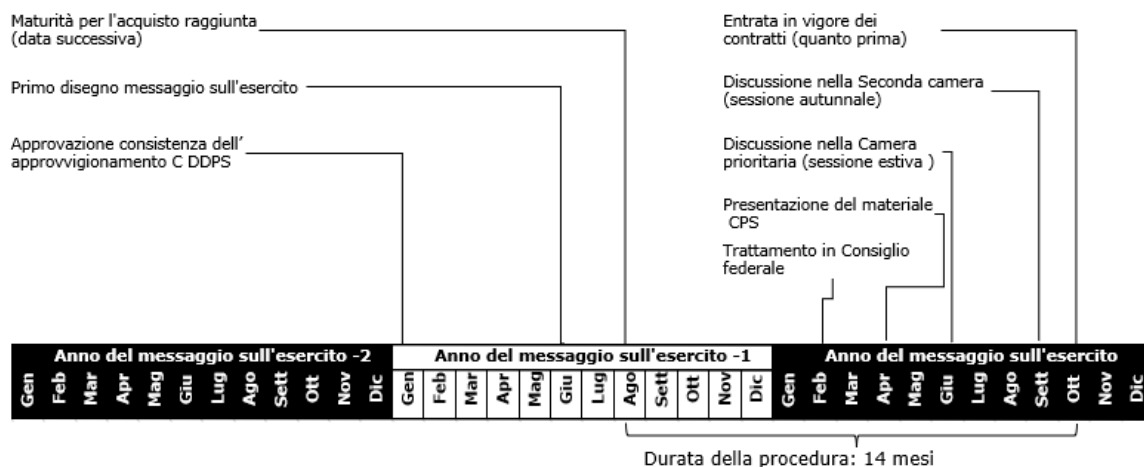


Figura 6: Dalla maturità per l'acquisto fino all'entrata in vigore dei contratti (durata minima, semplificata). Fonte: Rappresentazione realizzata da Deloitte Consulting AG

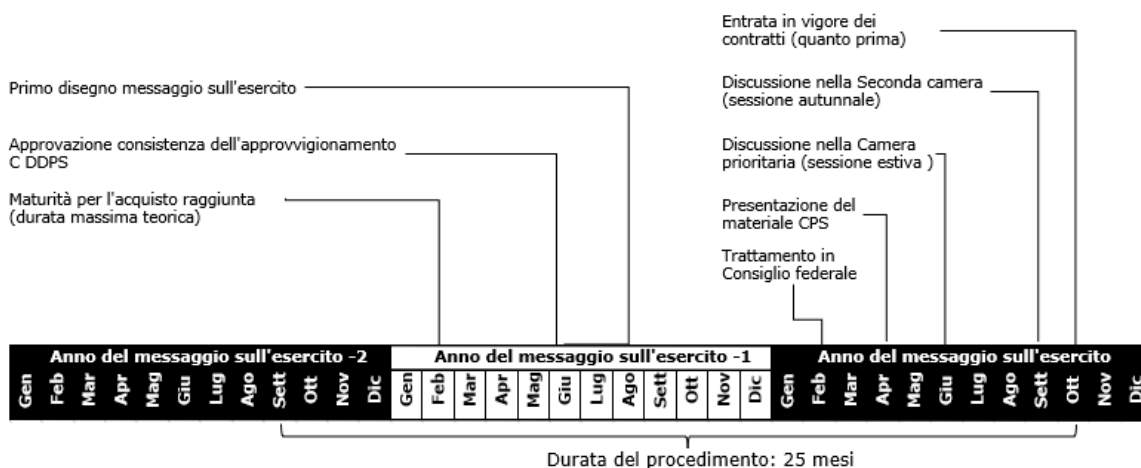


Figura 7: Maggiore durata del processo: Dalla maturità per l'acquisto fino all'entrata in vigore dei contratti (semplificata). Fonte: Rappresentazione realizzata da Deloitte Consulting AG

- 2.156 Una durata del processo prolungata è di grande importanza anche per i fornitori coinvolti nei progetti di acquisto ed è generalmente percepita come una sfida. Come sopra descritto, tra l'aggiudicazione di un contratto, la decisione sulle varianti (prima del raggiungimento della maturità per l'acquisto) e l'entrata in vigore dei contratti intercorre un periodo minimo di 14 mesi, anche se tale periodo può essere di 25 mesi o più. In questo periodo i fornitori sono a rischio. Pertanto, i fornitori sono poco incentivati ad ottimizzare l'avanzamento dei progetti in questo periodo. Questo, a sua volta, rende inefficienti i cicli di progetto.

Messaggio sull'esercito

- 2.157 Nel DDPS si ha l'impressione che il livello di dettaglio del messaggio sull'esercito atteso dalla leadership politica sia molto alto e che il Parlamento si preoccupi più spesso di questioni relative ai sistemi piuttosto che alle capacità operative richieste dall'esercito. È stata espressa la necessità di condurre un dialogo con il Parlamento maggiormente basato sulle capacità, già in preparazione da parte della sezione di Pianificazione dell'esercito.

Digressione: Dialogo orientato alle capacità: In contrasto con l'attuale trattamento predominante dei singoli sistemi nel processo parlamentare, il dialogo basato sulle capacità si concentra sulle capacità richieste. Come risultato della pianificazione militare complessiva, l'Aggruppamento Difesa ha sviluppato i principi di base e li ha definiti attraverso sei aree di capacità (impatto, comando e controllo, intelligence, supporto e resistenza, mobilità e protezione delle proprie forze, cfr. Masterplan/Piano direttore 2018, pag. 7) e relative caratteristiche e capacità operative subordinate (ad es. la cyber-difesa come parte della protezione delle proprie forze). Si può ora avviare un dialogo, ad esempio, sulla definizione delle priorità delle stesse risorse e di quelle disponibili. La forma effettiva per soddisfare queste capacità operative e le loro caratteristiche viene infine realizzata, ad esempio, attraverso l'acquisto di singoli sistemi che potrebbero essere garantiti dal DDPS (Aggruppamento Difesa e armasuisse) e dal Consiglio federale.

(ii) Approfondimenti

Credito residuo, crediti d'impegno e crediti a preventivo

- 2.158 Il processo annuale per evitare il credito residuo genera notevoli costi di personale. In pratica, è estremamente difficile prevenire il credito residuo. La gestione di progetti a lungo termine e la gestione finanziaria a breve termine di livello superiore sono difficili da conciliare.
- 2.159 Il credito residuo dei singoli crediti d'impegno non può essere completamente escluso nemmeno in futuro poiché oltre a un'elevata complessità interna vi sono anche fattori esterni, quali ritardi nella consegna e nell'approvazione, che in parte esulano dal controllo di armasuisse e dell'Aggruppamento Difesa. Infine, il credito residuo può anche essere generato dalla non ricorrenza dei rischi (soppressione dei premi di rischio).
- 2.160 Il fatto che i crediti d'impegno e quelli a preventivo non siano esauriti dalla "concorrenza" del settore non dovrebbe in realtà verificarsi e questa ipotesi si basa presumibilmente sull'esperienza del periodo precedente all'introduzione dello ZUVA. In effetti, l'interpretazione rigorosa della maturità per l'acquisto permette di concludere che la valutazione è stata completata e quindi i punti chiave commerciali degli acquisti sono già regolamentati in questo momento. Ciò a sua volta significa che, in circostanze normali, l'avanzamento del progetto non porterà ad ulteriori trattative maggiori. Tuttavia, sono ancora possibili fluttuazioni all'interno dei parametri concordati contrattualmente (ad es. fluttuazioni dei prezzi delle materie prime).

- 2.161 Il fatto che la qualità dei dati, che può essere migliorata in alcuni settori, ovvero la registrazione completa e corretta di tutti i progetti di acquisto, renda più difficile la stima del credito residuo, è una sfida fondamentale che è legata anche ai risultati di altre aree secondarie, come la gestione degli acquisti e il supporto del sistema. Senza una visione olistica della raccolta e dell'integrità dei dati e della loro tempestiva disponibilità, è improbabile che questa sfida possa essere vinta.
- 2.162 Il fatto che i termini di pagamento flessibili a cavallo dell'anno non vengano attuati nella misura del possibile indica che è ancora necessario ottimizzare il coordinamento tra la pianificazione finanziaria e la gestione del progetto. Si può presumere che tali obiettivi non siano fissati in maniera sistematica. Si segnala inoltre che il Dipartimento delle finanze è autorizzato a impartire istruzioni al riguardo (cfr. 2.21).

Maturità per l'acquisto

- 2.163 Dalle constatazioni sui motivi dei ritardi si può concludere che neanche con una rigorosa attenzione alla maturità per l'acquisto si possono escludere dei ritardi. Neanche il criterio della maturità per l'acquisto è uno strumento sufficiente per evitare il credito residuo.
- 2.164 L'attenzione alla maturità per l'acquisto incide in maniera limitata anche sulle questioni di fiducia e di qualità nei progetti d'armamento. Se la questione della qualità sarebbe normalmente da risolvere a livello di supervisione del progetto e di gestione della qualità, le questioni relative all'informazione e alla fiducia non dipendono in linea di principio dall'effettiva maturità per l'acquisto. Il criterio della maturità per l'acquisto è quindi di scarsa utilità per affrontare in modo soddisfacente le questioni sollevate. Si potrebbe invece prendere in esame la questione di quanto potrebbe aumentare la fiducia con una politica d'informazione diversa.
- 2.165 Inoltre, il ciclo di vita relativamente breve del software e delle procedure innovative come CD+E e i corrispondenti rapidi cambiamenti del mercato dovranno essere presi in considerazione in misura crescente, il che pone ulteriori sfide per la maturità per l'acquisto. Non appena viene presa una decisione in merito all'uso di software standard, la complessità dell'acquisto complessivo aumenta, in quanto questi progetti sono soggetti a un ulteriore ciclo di vita del prodotto. In virtù della digitalizzazione in corso, questa sfida sta diventando sempre più frequente.

Messaggio sull'esercito

- 2.166 In linea di principio, il grado di dettaglio del messaggio sull'esercito può essere scelto con relativa libertà. Sulla base dei resoconti resi pubblici e delle precedenti interrogazioni parlamentari, si può presumere che sia auspicabile e necessario concentrare la discussione sulle capacità (p.es. difesa aerea) invece che sui sistemi (p.es. acquisto di aerei da combattimento). Questo processo è generalmente indicato come il dialogo sulle capacità, e rappresenta quindi il livello di astrazione immediatamente superiore. In ultima analisi, spetta alla leadership politica decidere il livello di dettaglio da includere nel dialogo politico con il Parlamento. Lo sviluppo e la configurazione delle capacità dell'esercito potrebbero diventare necessari a un ritmo più rapido

in futuro, cosicché, sebbene formulati e affrontati nei messaggi sull'esercito in termini di politica finanziaria, gli acquisti che ne conseguono devono essere effettuati in cicli più brevi.

- 2.167 Ciò che è certo è che nella sua forma attuale, ovvero la combinazione di un messaggio sull'esercito molto dettagliato e incentrato sull'acquisto di sistemi, con l'obbligo di sottoporre all'approvazione solo i sistemi maturi per l'acquisto, il processo di acquisto è notevolmente più difficile e ritardato.
- 2.168 È vero che si sono avute esperienze negative con progetti "accelerati" che non erano maturi per l'acquisto al momento della presentazione al Parlamento (ad esempio DURO, MÖRSER 16 e F/A-18 NUV). Si trattava principalmente, tuttavia, di problemi dovuti all'accelerazione del processo e al rinvio di alcune milestone e non erano correlati alla questione del livello di maturità a cui il finanziamento di un progetto di acquisto può essere presentato al Parlamento. Tale questione è determinata esclusivamente dall'art. 22 LFC in combinato disposto con l'art. 12 OFC. E in base a questi requisiti di legge, nessuna maturità per l'acquisto ai sensi dell'art. 9 OMAT-DDPS sarebbe tenuta a presentare una domanda di credito.
- 2.169 Un'altra questione è quella delle aspettative che si suscitano in Parlamento quando un progetto viene presentato per l'approvazione. Secondo la LFC, è imperativo che il livello di maturità di un progetto e le incertezze residue siano trasparenti. Se il livello di maturità è "maturo per l'acquisto" al momento della decisione di finanziamento, allora il progetto dovrebbe essere successivamente valutato dal Parlamento in base a questo livello di maturità.

d. Integrazione organizzativa del processo di acquisto

(i) Risultati

- 2.170 L'organizzazione dell'Aggruppamento Difesa con le sue cinque unità organizzative e quella dell'Ufficio federale dell'armamento (armasuisse) con sette settori di competenza (tra cui ar S+T e ar Immo) presentano notevoli differenze: in termini strutturali e di cultura gestionale, l'Aggruppamento Difesa è organizzato militarmente con chiari livelli di gestione verticale, nonché di personale e organizzazione manageriale. Si distinguono da questi i settori trasversali come la Pianificazione o la Base d'aiuto alla condotta, entrambi fornitori di servizi in settori speciali come la pianificazione o i servizi informatici. Questa struttura a matrice sembra complessa, ma permette la concentrazione delle competenze. All'opposto, la cultura aziendale di armasuisse è di tipo civile con un netto appiattimento della gerarchia.
- 2.171 Le basi giuridiche, in particolare l'Ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (OOrg-DDPS art. 12), determinano i principi della collaborazione tra armasuisse e l'Aggruppamento Difesa. La direttiva interna di reparto ZUVA definisce una cooperazione integrata tra le due unità in relazione al progetto. Tuttavia, questo comporta una serie di interfacce a diversi livelli tra le due organizzazioni. Quindi i funzionari sono ancorati nelle loro rispettive organizzazioni e sono da queste gestiti e qualificati. Con questa costellazione, può risultare difficile evitare malintesi o problemi di coordinamento tra le due organizzazioni e i rispettivi funzionari.

- 2.172 In particolare, nel caso dei cosiddetti progetti A (complessi acquisti iniziali), la supervisione è di competenza del rappresentante del servizio richiedente in qualità di committente del progetto. Quest'ultimo dipende dal CE o da un suo diretto subordinato, mentre il project manager operativo proviene da armasuisse ed è soggetto alla direzione del RC. Se in questa costellazione tra il committente del progetto e il project manager sorgono discrepanze che non possono essere risolte bilateralmente (in modo informale), c'è la possibilità di ricorrere formalmente ai superiori gerarchici. In questo caso, il committente del progetto scrive un'appendice al rapporto sullo stato del progetto, in cui descrive in che misura il suo punto di vista diverge da quello del project manager. Questa divergenza viene poi messa all'ordine del giorno della relazione sulla pianificazione della difesa. Questa è presieduta dal capo di Stato maggiore dell'esercito con poteri decisionali. Il livello successivo nella gerarchia è infine costituito dal comando dell'esercito o dal CE, che può risolvere i disaccordi con il RC. Le appendici vengono prodotte non solo in caso di dissenso, ma ogni trimestre nel caso dei progetti A. Questo perché il rapporto sullo stato del progetto riflette sempre la visione imparziale del project manager. Chi presiede la supervisione del progetto ha l'opportunità di presentare una visione eventualmente diversa nell'appendice.
- 2.173 Sia il supervisore del progetto che il project manager possono sperimentare diversi cambiamenti di personale nel corso del progetto. Mentre in armasuisse si cerca in genere di evitarlo, nell'Aggruppamento Difesa ciò avviene più spesso perché dopo alcuni anni è previsto un cambio di posizione per le persone coinvolte. Di conseguenza, soprattutto nell'Aggruppamento Difesa, non è raro che progetti di lunga durata vengano consegnati più volte per la supervisione. Si è dimostrata una buona pratica per i progetti chiave di medio livello dell'Aggruppamento Difesa fornire supervisori di progetto o project manager senza una funzione di gestione ufficiale.
- 2.174 La responsabilità organizzativa per i compiti all'interno del processo di acquisto differisce a seconda che si tratti di un acquisto iniziale all'interno di un progetto o di acquisti successivi per l'azienda. Pertanto la responsabilità per l'acquisto iniziale in armasuisse spetta ai rispettivi settori di competenza terra, aria o F+A. Per gli acquisti successivi nella fase di utilizzo, viene fatta un'ulteriore distinzione tra servizi connessi e non connessi all'acquisto di beni. I servizi connessi all'acquisto di beni sono forniti dal responsabile dell'acquisto iniziale. Solo nel caso di bandi di concorso (OMC/WTO) nell'ambito dei progetti è coinvolto il Center of Competence WTO (CC WTO) dell'area di competenza A+C, altrimenti non vi è scambio a livello operativo. Ciò avviene tuttavia in diversi organi (ad esempio il Consiglio di commercio, armasuisse (2017b)) e nella direzione aziendale. Questo è il caso anche della BAC, dove l'attività del progetto è separata dal punto di vista organizzativo dall'operazione e la responsabilità viene trasferita dal team di progetto al team operativo una volta raggiunta la milestone 50. Una delle ragioni è storicamente radicata nelle diverse linee di credito e nelle varie complessità ed esigenze.

(ii) Approfondimenti

- 2.175 Il confronto con altri Paesi (vedi capitolo 2B) mostra alcuni paralleli con la Svizzera. Ad esempio, anche nella maggior parte dei Paesi considerati l'acquisto si trova in un'unità organizzativa esterna alle forze armate e quindi non all'interno della loro area di comando diretta. Ciò si giustifica spesso con l'efficienza, l'uso ottimizzato delle risorse e una migliore compliance.
- 2.176 Per ottenere risultati di successo con queste due organizzazioni, è di fondamentale importanza un'adeguata cooperazione. Tuttavia, armasuisse e l'Aggruppamento Difesa hanno culture gestionali e organizzative diverse. È quindi necessario definire obiettivi e responsabilità comuni e creare una base di fiducia reciproca con spazio per un'efficiente risoluzione dei conflitti.
- 2.177 La sfida è che in armasuisse e nell'Aggruppamento Difesa esistono obiettivi e processi di valutazione del personale indipendenti. A livello di progetto ci sono poi incentivi diversi (difesa: acquisto tempestivo; armasuisse: processi senza errori e senza rischi). Poi, nel caso di progetti a più lungo termine, i cambiamenti di personale si verificano da entrambe le parti. Nel complesso, questo rende difficile il raggiungimento efficiente degli obiettivi comuni.
- 2.178 Nell'esecuzione del progetto la responsabilità della procedura spetta ad armasuisse e al project manager nominato. A seconda del progetto, la supervisione e quindi la responsabilità dei risultati spetta all'Aggruppamento Difesa (A) o ad armasuisse (B, C & D) attraverso una supervisione di linea. Pertanto in un progetto A il project manager può potenzialmente avere obiettivi personali diversi da quelli del committente del progetto. A livello dei progetti B e di acquisti C & D, invece, gli obiettivi dell'Aggruppamento Difesa sono prioritari rispetto a quelli del committente, poiché la gestione e la supervisione del progetto sono affidate ad armasuisse. Tuttavia, ciò viene talvolta percepito come insufficiente.
- 2.179 Non appena l'approccio informale a livello di progetto si è esaurito, l'attuale processo di risoluzione dei conflitti sembra essere estremamente formalizzato, soprattutto da parte dell'Aggr. D. Manca un approccio istituzionalizzato per una sistematica e rapida riduzione dei conflitti al fine di raggiungere gli obiettivi in modo efficiente. Da parte di armasuisse è garantito l'accesso ai responsabili dei settori di competenza e al capo dell'armamento. Tuttavia, ciò non facilita molto i processi formalizzati tra le due organizzazioni.
- 2.180 Una collaborazione più stretta e adeguata tra i team di progetto, in particolare l'organizzazione dell'acquisto e il servizio richiedente, ridurrebbe la distanza tra i dipartimenti e il mercato e consentirebbe quindi anche un acquisto innovativo. Ciò è già stato realizzato con successo in diversi progetti (ad es. palmari, CCTV-V).

e. Gestione degli acquisti (governance e reporting)

- 2.181 Uno degli elementi centrali di una gestione efficiente e mirata dei progetti di acquisto è la gestione del portafoglio progetti. È qui che si definiscono e si misurano gli obiettivi e si sviluppano le basi per le decisioni. Nell'ambito della gestione del portafoglio, i progetti vengono gestiti e classificati per priorità e viene effettuata una pianificazione armonizzata delle risorse.

(i) Risultati

Prospettiva del portafoglio

- 2.182 A livello di pianificazione, budget e realizzazione dei progetti vengono utilizzati diversi strumenti. L'Army Planning Module (APM) è lo strumento centrale di pianificazione dell'esercito, confronta la pianificazione con i dati effettivi del personale e del materiale e comprende anche delle varianti. Le varianti servono, tra l'altro, a utilizzare le risorse finanziarie rese disponibili dall'attivazione di progetti già avviati (i cosiddetti progetti opzionali).
- 2.183 Il DDPS ha percezioni diverse sul modo in cui i rapporti sullo stato del progetto vengono elaborati ad un livello superiore. Da un lato, a livello di pianificazione e controllo del DDPS viene effettuata una valutazione indipendente dei rapporti sullo stato di avanzamento dei progetti. Questo può portare a valutazioni divergenti in entrambe le direzioni (se lo stato viene valutato migliore o peggiore). Questa procedura è comprensibile, in quanto i problemi, ad esempio, a volte possono essere risolti ad un livello superiore e quindi giustificare una rivalutazione.
- 2.184 Soprattutto nell'ambiente IT, tuttavia, è essenziale una visione globale e di rete. A differenza degli acquisti individuali di beni, c'è una scarsa dipendenza dalle applicazioni tecniche, ma la dipendenza e anche le implicazioni in termini di costi degli acquisti TIC sono elevate. Una visione completa dei portafogli è necessaria anche dal punto di vista tecnico e consente l'acquisto mirato di soluzioni compatibili.
- 2.185 D'altra parte, c'è la percezione che l'aggregazione di prospettive dei portafogli a favore dei livelli gerarchici più alti comporti una rappresentazione diluita degli aspetti chiave e che più alti sono i livelli coinvolti nella comunicazione meglio è. Ciò potrebbe essere dovuto a prospettive diverse dei rispettivi livelli o a soluzioni realizzate ad un livello superiore (se queste ultime non sono ancora riflesse ad un livello inferiore). I ritardi a livelli inferiori o in acquisti meno strategici possono quindi passare inosservati o rimanere a lungo irrisolti. È anche possibile che la valutazione da parte del livello di pianificazione e controllo del DDPS possa portare a valutazioni indipendenti dei singoli progetti da parte della Segreteria generale.
- 2.186 I portafogli sono definiti dallo Stato maggiore dell'esercito e la pianificazione e il controllo delle risorse (pianificazione armonizzata delle risorse) per i progetti A e B avvengono ogni 3 mesi. L'armasuisse effettua in modo indipendente una verifica trimestrale dello stato di avanzamento dei portafogli (progetti A e B). I risultati di questo lavoro costituiscono la base per le revisioni trimestrali nel rapporto di pianificazione della difesa. Questa relazione sulla pianificazione regola l'approvazione del progetto a livello di portafoglio. Nel caso di progetti in corso, invece, sono i

singoli comitati di progetto ad essere responsabili, vale a dire che non c'è quasi nessun controllo dei progetti attivi a livello di portafoglio nella relazione sulla pianificazione della difesa.

Gestione

- 2.187 La decisione sulla categoria di acquisto (A-D) ha notevoli conseguenze sullo sforzo richiesto per l'attuazione. Questa decisione è internamente nelle mani dello Stato maggiore dell'esercito, in consultazione con armasuisse, e talvolta non è pienamente compresa dal lato del servizio richiedente. Il DDPS ha l'impressione che, in caso di dubbio, si scelga la procedura più impegnativa per evitare rischi fin dall'inizio.
- 2.188 In linea di principio, a seconda degli sviluppi, l'interruzione di un progetto può essere una decisione ragionevole ed è anche esplicitamente prevista. In pratica, però, non avviene quasi mai. armasuisse ha l'obbligo di portare a termine con successo i progetti e di evitare, ove possibile, di interromperli. La percezione di un danno alla reputazione pubblica dell'Aggruppamento Difesa e di armasuisse è talmente fatale che, per esempio, portare avanti progetti con un impatto ridotto è preferibile a sospenderli o interromperli. La lacuna nella capacità iniziale rimane quindi parzialmente presente, con o senza interruzione del progetto.
- 2.189 L'influenza politica a livello di singole transazioni è percepita come molto alta, soprattutto dai servizi richiedenti. In singoli casi, ciò può entrare in contrasto con una gestione agile, cioè con uno svolgimento dinamico e iterativo del progetto avente l'obiettivo di colmare in modo ottimale una lacuna nelle capacità, perché il processo politico causa ritardi e i responsabili sotto osservazione politica sono poco incentivati a cogliere opportunità che potrebbero comportare un certo rischio.

Allocazione delle risorse

- 2.190 In pratica, è stato dimostrato che ci sono dei limiti alla definizione delle priorità in termini di risorse umane, soprattutto a causa delle competenze specifiche dei membri del progetto. Ad esempio, i cambi di personale tra i settori di competenza di armasuisse richiedono anche la necessaria conoscenza degli altri settori di competenza. Ciò significa che i rinvii (anticipati) di singoli progetti con lo stesso utilizzo complessivo di risorse possono difficilmente essere realizzati in modo efficace a breve termine.
- 2.191 La revisione delle priorità dei progetti dell'Aggruppamento Difesa avviene poi con l'obiettivo primario di utilizzare la quota del limite di spesa o il preventivo annuale. Di conseguenza, la visione strategica di un tempestivo sviluppo delle capacità del settore della difesa viene parzialmente messa in secondo piano. Questa è una sfida se non sono disponibili abbastanza progetti con i relativi avanzamenti. Questa gestione finanziaria intensa impone un ulteriore onere alle scarse risorse umane nel settore degli acquisti.

(ii) Approfondimenti

Prospettiva del portafoglio

- 2.192 Pensare in termini di varianti e garantire i progetti opzionali indica che l'affidabilità delle informazioni di pianificazione a livello di progetto è estremamente importante e che si desidera avere differenze temporali più piccole possibili tra la pianificazione e lo stato effettivo. Ciò è dovuto al fatto che le risorse finanziarie devono essere pienamente utilizzate e quindi i rinvii dei progetti possono essere compensati su base annuale.
- 2.193 Se ne conclude che la qualità delle informazioni deve essere elevata e che le informazioni sull'intero portafoglio devono essere disponibili in modo tempestivo e completo, in modo che qualsiasi progetto opzionale possa essere attivato tempestivamente.
- 2.194 Da ciò si può anche dedurre che una certa quantità di risorse umane deve essere disponibile e utilizzabile in modo flessibile per poter portare avanti progetti opzionali a breve termine. Dalla prospettiva odierna, tuttavia, la disponibilità di queste risorse sembra essere scarsa.
- 2.195 A livello di portafoglio, tuttavia, manca una visione olistica delle risorse umane, dei progressi e dello stato di avanzamento dei progetti e delle relative operazioni con incidenza sul finanziamento. Inoltre, le informazioni vengono a volte mantenute in sistemi diversi senza interfacce che le tengano insieme, questo a scapito di una visione d'insieme. Inoltre, le revisioni dello stato del progetto vengono talvolta effettuate in modo indipendente e le informazioni che ne derivano non sempre vengono condivise o confrontate tra le organizzazioni.
- 2.196 I progetti che non prevedono nuovi acquisti, ma solo il rinnovo di applicazioni operative esistenti, spesso ricevono meno attenzione e la complessità e la spesa ad essi associate sono a volte sottovalutate.
- 2.197 Da ciò si può concludere che la classificazione nelle categorie A-D probabilmente non è sufficiente. In caso di carenze finanziarie, ogni anno lo Stato maggiore dell'esercito decide, nell'ambito dei cosiddetti colloqui sulla rilevanza, tra i servizi richiedenti e armasuisse, quali progetti sono prioritari. Tuttavia, nella maggior parte dei casi si tratta di questioni di finanziamento. Dopo la MS20 questo controllo non avviene affatto. Altre dimensioni, quali l'urgenza, l'impatto e la rilevanza strategica, al fine di ottenere un'adeguata pianificazione e realizzazione del progetto, non fanno parte di un regolare processo di pianificazione (intra-annuale).

Gestione

- 2.198 La constatazione che la classificazione come progetti (A e B) o acquisti (C e D) ha un impatto significativo sull'efficienza suggerisce una sfida in termini di definizione. Sono pertanto necessari criteri di classificazione più chiari. Da ciò si può anche dedurre che le organizzazioni di progetto nei progetti A e B gestiscono i moduli HERMES DDPS per la prevenzione dei rischi nel modo più completo possibile, ossia spesso sfruttano troppo poco la libertà d'azione prevista dal metodo, e che i servizi richiedenti sono quindi soggetti a un processo di acquisto eccessivamente lungo dal loro punto di vista.

- 2.199 La constatazione che i progetti non vengono quasi mai abbandonati nonostante i cambiamenti delle condizioni quadro porta alla conclusione che gli obiettivi generali del progetto non vengono rivisti su base continua per quanto riguarda la loro efficacia, o che non vengono tratte le giuste conseguenze in virtù di aspettative politiche riguardo a una realizzazione "senza errori" del progetto. Questo aspetto deve essere riconsiderato in modo critico, soprattutto in virtù dei lunghi cicli di acquisto del materiale per la difesa.
- 2.200 L'influenza politica percepita sulla singola transazione suggerisce che non vi è un'adeguata ricompensa per i rischi assunti.

Allocazione delle risorse

- 2.201 La gestione dinamica dei progetti, ovvero l'impiego flessibile delle risorse umane nei vari progetti, e l'impiego ottimale delle risorse umane e delle loro competenze specialistiche sono in un conflitto intrinseco di obiettivi, spesso a causa della loro scarsa disponibilità: o le risorse nei progetti esistenti sono utilizzate a fondo e c'è poca flessibilità per eseguire i progetti opzionali o per soddisfare le esigenze a breve termine, oppure si ammette che le risorse possano talvolta non essere completamente impegnate, e questo consente di accelerare o riprendere i progetti. Poiché le risorse umane sono difficili da riassegnare a breve termine a causa delle loro competenze e della natura a lungo termine dei progetti, vengono avviati più progetti di quanti siano i fondi disponibili. Ciò dovrebbe consentire di compensare eventuali ritardi, in modo da poter utilizzare finalmente il 100% delle risorse finanziarie. Questo ingrossamento della pipeline del progetto, tuttavia, porta ad un utilizzo eccessivo delle risorse esistenti. Ciò significa che non c'è quasi più flessibilità per le esigenze a breve termine con la stessa quantità di risorse umane.
- 2.202 Per loro stessa natura, i progetti opzionali vengono portati avanti fino a un certo stato e poi messi in pausa per essere riattivati all'occorrenza. Tuttavia, nel caso specifico dei progetti opzionali, ciò si traduce in un processo autoindotto e inefficiente che contraddice la necessità contemporanea di cicli di acquisto più brevi.

f. Tolleranza al rischio

(i) Risultati

- 2.203 La tolleranza della leadership politica e dell'opinione pubblica è considerata bassa per quanto riguarda gli sforamenti di budget e gli errori di progetto. In questo contesto, vi è di solito una bassa propensione al rischio tra i funzionari a tutti i livelli.
- 2.204 Di conseguenza, la qualità dell'acquisto e il rispetto di tutte le fasi richieste dal processo ha una priorità maggiore rispetto al soddisfacimento tempestivo delle esigenze del servizio richiedente in questione. Anche se la procedura viene concordata congiuntamente tra il committente e armasuisse nel piano di progetto, il project manager non ha praticamente alcun incentivo ad astenersi dal completare le fasi del processo e quindi a ridurre i tempi di realizzazione del progetto.
- 2.205 Si osserva la stessa cautela nei rapporti con il Parlamento. Pertanto, in linea di principio, i progetti vengono presentati per il finanziamento solo dopo aver raggiunto lo stato di "maturità per l'acquisto" (art. 12 OMAT-DDPS), che non sarebbe obbligatorio per legge. Si osserva inoltre che non esiste unanimità su quando una transazione possa essere considerata "matura per l'acquisto". Attualmente una transazione è considerata matura per l'acquisto presso armasuisse quando tutta la relativa documentazione da parte del servizio richiedente è disponibile nella qualità richiesta.
- 2.206 Nelle interviste sono state espresse varie opinioni secondo cui l'elevato grado di cautela aveva anche motivi giuridici o almeno il servizio giuridico di armasuisse interpretava lo spazio di manovra in modo molto restrittivo. Tuttavia, le richieste vengono spesso formulate apertamente al servizio giuridico di armasuisse, il quale tende a raccomandare l'opzione più sicura nell'ambito del margine di discrezionalità esistente. In alcuni casi, i servizi giuridici interessati sono stati coinvolti nel processo di acquisto troppo tardi (in alcuni casi solo dopo il raggiungimento della maturità per l'acquisto), per cui non c'era più lo spazio necessario per decisioni efficienti e pertinenti. Ciò può essere legato al fatto che le risorse umane dei servizi giuridici sono limitate.
- 2.207 La responsabilità di definire la propensione al rischio nei progetti di acquisto non è esplicitamente affrontata dal processo ZUVA, ed è infatti suddivisa tra le varie fasi di acquisto, ognuna delle quali è gestita da ruoli diversi. La gestione del rischio è principalmente responsabilità dei project manager e dei supervisori di progetto, che provengono da diverse organizzazioni. In base alla ZUVA, le decisioni importanti vengono poi prese nella fase di inizializzazione, quando il supervisore del progetto non ha ancora assunto la carica e la funzione e il processo è ancora di competenza dello Stato maggiore dell'esercito.

(ii) Approfondimenti

- 2.208 In linea generale, va notato che la bassa tolleranza al rischio da parte dell'opinione pubblica e della leadership politica incoraggia anche un comportamento avverso al rischio nei progetti di acquisto.
- 2.209 Fintanto che coloro che occupano posizioni di responsabilità nei processi di acquisto si trovano davanti a questioni discrezionali con la possibilità di optare per un maggior rischio e allo stesso tempo migliori opportunità, vi è un incentivo generale a rinunciare al rischio. La mancanza di una responsabilità univoca della propensione al rischio per la durata dell'intero progetto da un'unica fonte rafforza ulteriormente la tendenza a una bassa tolleranza al rischio.
- 2.210 A causa della bassa tolleranza al rischio, c'è una tendenza generale a porre elevati requisiti ai fornitori. Di conseguenza, le esigenze commerciali (ad esempio, la comprovata esperienza rilevante del cliente) sono più difficili da soddisfare per le PMI che per le aziende più grandi. Ciò crea un conflitto di obiettivi tra la riduzione del rischio e la promozione della base industriale svizzera con la sua forte quota di PMI (STIB).
- 2.211 Definire ed esemplificare la giusta cultura del rischio è soprattutto un incarico di gestione. Di norma, in un'organizzazione, maggiore è la delega di questo incarico verso il basso, minore è la propensione al rischio. Ciò vale anche per l'impiego del servizio giuridico, che può mostrare un margine di manovra, ma non deve esimere la direzione dalla responsabilità di soppesare le opportunità e i rischi ottimali all'interno del margine di manovra per raggiungere gli obiettivi.

g. Innovazione per il servizio richiedente e l'acquirente

(i) Risultati

- 2.212 Presso armasuisse il settore di competenza Scienza e tecnologia (S+T) è responsabile del centro tecnologico DDPS e ha i seguenti incarichi:
- individuazione precoce delle tecnologie, ossia prospettive per gli otto anni successivi e oltre, e identificazione delle tecnologie dirompenti nel settore civile e militare con valutazione del loro potenziale impatto sull'esercito svizzero;
 - attuazione di programmi di ricerca con un orizzonte temporale da quattro a dieci anni circa.
- 2.213 A parte questo, i settori di armasuisse coprono le prospettive all'incirca per i quattro anni successivi. Gli studi vengono effettuati principalmente per il settore della difesa. Una valutazione dell'impatto tecnologico con un orizzonte temporale di diversi anni non esiste attualmente nel settore delle TIC, ma è necessaria per una maggiore digitalizzazione dell'esercito.
- 2.214 Armasuisse S+T è responsabile della gestione della tecnologia e in particolare dell'identificazione precoce e della valutazione della tecnologia e della formulazione della strategia. D'altro canto, anche i servizi richiedenti, come la BLEs nel campo della logistica o la BAC nel campo delle TIC, forniscono servizi simili. L'ampliamento della valutazione delle tecnologie e il relativo impatto sui progetti di acquisto è solo all'inizio.

- 2.215 Ma mentre armasuisse S+T è a diretto contatto con l'industria, dal lato dei servizi richiedenti si ha spesso l'impressione che questo scambio sia possibile solo in misura molto limitata. Ciononostante, viene loro richiesto di formulare prima possibile e con la massima precisione i loro requisiti militari o le loro lacune di capacità, affinché possano essere successivamente acquistati da armasuisse in collaborazione con l'industria. Dal punto di vista di armasuisse, tuttavia, l'impressione di un accesso limitato non è corretta. Se viene consultato nelle interazioni con il settore, è possibile uno scambio preventivo in qualsiasi momento.

(ii) Approfondimenti

- 2.216 Sulla base dei risultati, si può notare che i servizi richiedenti vorrebbero una cooperazione più intensa nel processo di innovazione e nello scambio con l'industria. Le diverse percezioni delle possibilità da entrambe le parti mostrano che la comunicazione e le interfacce hanno bisogno di essere migliorate.
- 2.217 In secondo luogo, non c'è attualmente nessun attore che sia decisivo durante l'intero ciclo dell'innovazione (compresa la generazione di idee, la valutazione, la prototipazione, l'implementazione, l'uso, il miglioramento incrementale).
- 2.218 Un approccio collaudato per coinvolgere il mercato nell'identificazione delle innovazioni è la richiesta di offerta (RfI, Request für Information), che viene regolarmente utilizzata nell'ambito del processo di acquisto da armasuisse e anche da alcuni dei Paesi esaminati. Ciò consente, da un lato, di specificare i requisiti con offerte commerciabili e, dall'altro, di identificare i potenziali fornitori. Quest'ultimo aspetto può essere utile, in particolare, quando l'acquisto non viene effettuato mediante una procedura di concorso aperta.

h. Acquisto in aree con cicli di innovazione brevi

(i) Risultati

- 2.219 La situazione di minaccia diffusa richiede un esercito flessibile e versatile. L'esercito si trova quindi a dover affrontare le esigenze della digitalizzazione e della crescente complessità a livello di sistema. Infine, la durata dei cicli di innovazione dei sistemi sta diminuendo. Tutto questo richiede dinamismo e agilità negli acquisti. La risposta è data da processi più brevi, ma anche iterativi e quindi dinamici. Ciò è in contrasto con l'attuale processo HERMES DDPS per come è utilizzato secondo la ZUVA, il quale è caratterizzato da un approccio progettuale lineare e sequenziale, anche se, nel metodo, HERMES consente un adattamento flessibile delle fasi. Inoltre, la pretesa politica, come è intesa nel DDPS, di un acquisto privo di errori, destinata a soddisfare tutte le aspettative legali e finanziarie in ogni momento, è in conflitto con l'agilità richiesta.
- 2.220 Il grado di sviluppo necessario per i progetti di acquisto nell'ambito dell'innovazione particolarmente elevata è valutato in modo diverso. In particolare, vi è la percezione da parte di coloro che non sono coinvolti nell'acquisto specifico dell'Aggruppamento Difesa che spesso si sarebbe potuto ridurre il lavoro di sviluppo. Si ritiene che i prodotti esistenti potrebbero essere utilizzati più spesso, ma che la complessità del processo e la sua pretesa di totale perfezione impediscono

in parte tali decisioni pragmatiche. armasuisse ha controbattuto che anche i prodotti di cui dispone attualmente devono essere adattati perché i sistemi e le applicazioni devono sempre essere integrati in un sistema o in piattaforme globali, in modo che non si creino sistemi silo. Inoltre, si deve sempre tenere conto delle caratteristiche particolari dei requisiti, ad esempio in virtù delle condizioni topografiche. armasuisse fa poi riferimento alle specifiche dei servizi richiedenti i quali, in singoli casi, possono impedire l'acquisto di prodotti già disponibili.

(ii) Approfondimenti

- 2.221 A seconda del grado di innovazione e del lavoro di sviluppo dei progetti richiesto, emergono diverse sfide. L'acquisto di TIC, in particolare, implica esigenze particolari che non sono pienamente soddisfatte dall'attuale processo di acquisto a causa dei tempi lunghi e della sua formalizzazione. In questo ambito si riduce il rischio con un processo di sviluppo più rapido e iterativo. La definizione precisa dei requisiti prima dell'inizializzazione del progetto, richiesta dalla ZUVA, può essere controproducente.
- 2.222 Nel settore delle TIC, c'è una crescente domanda di test sperimentali e di elaborazione iterativa delle esigenze. Ciò richiede anche profili di competenza specifici delle persone coinvolte e una stretta collaborazione tra i servizi richiedenti e l'acquirente.
- 2.223 La comprensione non univoca di quando acquistare prodotti "off-the-shelf" suggerisce che in merito mancano criteri trasversali al progetto. Inoltre, esiste un potenziale di miglioramento per quanto riguarda la comunicazione tra servizi richiedenti e armasuisse, sia nella definizione dei criteri che nella comunicazione delle decisioni.
- 2.224 I tempi di acquisto e i cicli di innovazione dei beni da acquistare non sono coordinati, soprattutto nel caso delle TIC. C'è quindi il rischio che, al momento della loro introduzione, i prodotti siano già obsoleti.
- 2.225 Nelle aree con cicli di innovazione brevi, come le TIC, il processo di acquisto presenta varie sfide. Possono verificarsi delle lacune nelle capacità anche senza che i servizi richiedenti se ne accorgano in tempo. Ciò significa che la pianificazione è possibile solo in misura limitata, almeno a livello di sistema. Non va inoltre trascurato il fatto che, in virtù della digitalizzazione crescente, questa specificità delle TIC è destinata a diventare sempre più comune in altri settori dei materiali per la difesa.
- 2.226 La riservatezza è un aspetto importante anche per i prodotti con cicli di innovazione brevi. Spesso tra operatori del sistema e i potenziali aggressori ha luogo una corsa agli acquisti a breve termine. La scelta della procedura di aggiudicazione appropriata è un fattore decisivo in questo caso. Mentre ai sensi dell'attuale legislazione sugli acquisti queste questioni danno ancora in parte luogo a discussioni giuridiche sulla procedura di acquisto consentita, questo problema sarà notevolmente attenuato nel quadro della LAPub riveduta a partire dal 2021.

- 2.227 In diversi degli Stati esteri a confronto esistono processi dedicati o circostanze eccezionali per l'acquisto di beni e servizi per la cyber-difesa. Ciò può avvenire nel quadro di un budget pre-approvato disponibile a tale scopo (ad esempio la Germania), di processi specifici (ad esempio la Danimarca) o di un'organizzazione separata con processi propri (ad esempio la Germania e l'Italia). Rendere più flessibile il processo di acquisto, secondo la definizione dell'AAF degli Stati Uniti, prestando attenzione alla sicurezza informatica, permette di superare gli aspetti del processo di acquisto in Svizzera che sono stati citati come svantaggiosi da diversi intervistati.
- 2.228 Percorsi specifici come quello dell'AAF negli Stati Uniti sono un approccio utilizzato con successo anche nell'industria per gestire in modo efficiente l'acquisto di beni e servizi di varia complessità. Questi consentono l'implementazione con un numero minimo di passaggi procedurali necessari, garantendo al contempo la compliance e una gestione del rischio sensata.
- 2.229 **Digressione: Principi per una gestione agile dei progetti:** Originariamente creati per lo sviluppo di software, i principi della gestione agile dei progetti sono applicabili anche a progetti in altri settori (vedi agilemanifesto.org). L'applicazione di questi principi nel processo di acquisto potrebbe significare, in particolare, concentrarsi sulla soddisfazione del servizio richiedente, accettare il cambiamento dei requisiti nel corso di un progetto come strumento per l'ottimizzazione dei benefici, fornire risultati preziosi a intervalli più brevi, garantire il costante scambio personale tra i servizi richiedenti e il resto del team di progetto favorendo la fiducia nell'ambiente di progetto con autorità decisionale e sostegno. Allo stesso modo, i team dovrebbero essere orientati alla longevità, lavorando in modo indipendente e concentrandosi sull'essenziale, aumentando al contempo l'efficacia attraverso la riflessione continua e il miglioramento del proprio comportamento.

i. Prime esperienze con la ZUVA

(i) Risultati

Collaborazione

- 2.230 La collaborazione tra armasuisse e l'Aggruppamento Difesa nell'ambito della ZUVA per grandi progetti di armamento è percepita positivamente dalla maggioranza. I progetti di armamento importanti, gestiti da armasuisse e SMEs, sono percepiti come professionali e mirati. Tuttavia, nella misura in cui i progetti di acquisto riguardano anche progetti di acquisto delle TIC, il processo ZUVA non è considerato sufficientemente mirato.
- 2.231 Lo scambio tra armasuisse e gli altri servizi di acquisto della Confederazione per quanto riguarda gli adeguamenti generali dei processi di acquisto avviene oggi nell'ambito della Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA). Quest'ultima accompagna e sostiene l'ulteriore sviluppo della legislazione sugli acquisti pubblici e l'armonizzazione di tale legislazione a livello nazionale. Inoltre, la CA coordina, sostiene e promuove l'e-procurement della Confederazione, ad esempio la gestione della piattaforma internet simap.ch. Garantisce inoltre condizioni quadro moderne e flessibili per il settore pubblico e i fornitori.

Processo

- 2.232 La ZUVA è un ulteriore sviluppo dell'accordo "Tune" e dei lavori successivi su di esso basati. Quindi la ZUVA estende la fase di inizializzazione di TUNE. L'introduzione della ZUVA non è avvenuta molto tempo fa. Ad esempio, non sono stati ancora completati progetti pluriennali che siano stati realizzati esclusivamente con la ZUVA e i relativi processi. D'altra parte, i progetti che hanno raggiunto la milestone 20 (approvazione del progetto) al momento dell'introduzione della ZUVA sono ancora in corso di realizzazione secondo le vecchie disposizioni procedurali di Tune.
- 2.233 È stato notato in diverse occasioni che la distribuzione dei ruoli e degli incarichi non è ancora del tutto nota. Abbiamo anche appurato che il ruolo della ZUVA viene ancora interpretato in modi diversi.
- 2.234 Nel settore dei servizi, gli accordi quadro hanno dimostrato la loro validità in passato. Tuttavia, i contratti quadro sono utilizzati solo in alcuni luoghi e vi sono casi in cui i servizi richiedenti formulano diverse esigenze indipendenti e dilazionate nel tempo per lo stesso bene o per beni molto simili, senza che vi sia un pieno coordinamento da parte dell'Aggruppamento Difesa o di armasuisse. Con la costruzione di un database, si affronta questo problema a livello di capacità. Tuttavia, la sfida rimane a livello di acquisti individuali.
- 2.235 La ZUVA regola la cooperazione tra la difesa e armasuisse. Tuttavia, si limita al processo di acquisto. La fase di utilizzo non è regolamentata in modo sufficientemente dettagliato. Dopo che lo Stato maggiore dell'esercito ha elaborato i principi per l'acquisto, la responsabilità viene trasferita ad armasuisse, come mostrato. Con l'introduzione dei sistemi acquistati con la milestone 50 la responsabilità torna poi alla difesa (BLEs o BAC). Questo gioco di rimpallo comporta molte interfacce e rende anche relativamente macchinoso il processo di rinnovamento. Un affinamento dei modelli di ruolo ZUVA e una maggiore flessibilità degli acquisti TIC offrono un ulteriore potenziale di ottimizzazione.

Inizializzazione

- 2.236 La gestione dei requisiti è di importanza centrale nella fase di inizializzazione. Se i requisiti militari sono preparati dal servizio richiedente, essi vengono tradotti in requisiti tecnici da armasuisse. Secondo la ZUVA, i requisiti militari per i progetti A e B devono essere mappati in "Requirements Engineering V" (RE-V) nello strumento Sparx Enterprise Architect. In questo modo i requisiti possono essere trasmessi elettronicamente ad armasuisse tramite un database. armasuisse ha stabilito che una descrizione imprecisa o insufficiente dei requisiti è una delle cause principali dei ritardi nei progetti. D'altro canto, l'Aggruppamento Difesa ha l'impressione che possa essere troppo complesso formulare i requisiti senza avere contatto con l'industria e la ricerca - anche se in singoli casi tale contatto sarebbe possibile insieme ad armasuisse. Il coordinamento e la consultazione reciproca sostanzialmente previsti nella ZUVA non sembrano ancora funzionare nella totalità dei casi. Nel complesso, si ritiene che la gestione dei requisiti sia migliorata negli ultimi anni, ma che i requisiti siano ancora troppo spesso dichiarati "obbligatori", anche se una diversa visione permetterebbe di classificarli come "facoltativi".

- 2.237 Mentre il livello di dettaglio dei requisiti può aumentare mano a mano che il progetto procede, i profili di capacità dovrebbero rimanere stabili nel corso del progetto. Tuttavia, c'è la percezione che anche questi cambino. Questa percezione può anche essere legata al grande dispendio di tempo necessario per l'acquisto e al fatto che le persone chiave di un progetto dai tempi lunghi cambino nel tempo.
- 2.238 Nell'Aggruppamento Difesa mancano le competenze in alcuni settori (ad esempio per la nascita di nuovi profili di competenza o per la perdita di know-how nel corso degli anni) per formulare i requisiti nella misura desiderata. La collaborazione con l'industria, nel quadro di studi preliminari, progetti di ricerca, chiarimenti di mercato o simili, sarebbe considerata utile in questo caso, ma oggi viene spesso omessa in ragione della pre-implicazione ("ricusazione" art. 21a OAPub). La possibilità di compensare la pre-implicazione non viene utilizzata a sufficienza.
- 2.239 Inoltre, l'Aggruppamento Difesa ha rilevato la mancanza di una pianificazione complessiva integrata per le TIC. Di conseguenza, ai team di progetto mancano sia le basi che le linee guida per l'inizializzazione del progetto al fine di ricavarne le rispettive sub strategie TIC. Da un lato, ciò comporta un elevato dispendio di tempo e di coordinamento, dall'altro c'è il rischio che i sistemi non interagiscano nella misura desiderata o che si creino isole di dati che riducono o mettono in pericolo l'efficacia dell'intero sistema.

Gestione delle risorse

- 2.240 In linea di principio, l'obiettivo è quello di raggiungere un grado di utilizzo delle capacità per i responsabili di progetto che consenta loro di reagire in modo flessibile ai bisogni a breve termine e non pianificati. Tuttavia, il carico di lavoro dei collaboratori è spesso già così elevato all'inizio dell'anno che quasi nessuna risorsa di personale è disponibile per altri incarichi con breve preavviso. Si ha quindi la percezione che siano gestiti troppi progetti per le risorse umane disponibili.
- 2.241 In generale, secondo i nostri intervistati, i team di progetto lavorano bene insieme. Tuttavia, vi è la percezione da parte dei soggetti coinvolti che i team di progetto siano spesso troppo grandi e i processi, di conseguenza, inefficienti.

(ii) Approfondimenti

Collaborazione

- 2.242 I commenti sulla cooperazione con altri servizi di acquisto indicano che esiste un potenziale, ad esempio nella cooperazione in materia di formazione del personale, decisioni di aggiudicazione e altre questioni.

Processo

- 2.243 I risultati generali sulla ZUVA suggeriscono la necessità di un'ulteriore formazione e di un adeguamento. In generale, la ZUVA e il relativo processo di acquisto sono ampiamente accettati, ma esiste un potenziale per adeguamenti selettivi, non da ultimo nel settore degli acquisti TIC.

- 2.244 La carenza di capacità in termini di personale sopra descritta e i problemi relativi al processo di acquisizione per gli acquisti urgenti richiedono procedure più flessibili, un maggiore ricorso agli accordi quadro e un maggiore coinvolgimento dei servizi richiedenti.
- 2.245 Il potenziale di ottimizzazione in relazione agli accordi quadro è stato riconosciuto, ma non è stata ancora data priorità all'attuazione globale. Da ciò si può anche dedurre che non esistono iniziative specifiche per valutare sistematicamente le spese di acquisto al fine di concludere ulteriori contratti quadro.

Inizializzazione

- 2.246 Vi è un elevato grado di libertà nella classificazione e nella gestione dei requisiti. Ovviamente, tuttavia, esistono ancora opinioni diverse sulla flessibilità consentita nella gestione dei requisiti.
- 2.247 I frequenti riferimenti alle restrizioni della pre-implicazione indicano che le possibilità dell'ordinanza non sono ancora esaurite. Infatti, se i vantaggi competitivi ottenuti vengono compensati con mezzi adeguati, non è necessario escludere dalle procedure i fornitori interessati. Questo dato di fatto indica che ci sono diverse percezioni della situazione giuridica attuale. Se ne conclude che non è ancora chiaramente regolamentato a chi spetta la responsabilità della compensazione di eventuali vantaggi competitivi ottenuti mediante la pre-implicazione.
- 2.248 La constatazione dell'Aggruppamento Difesa di una mancanza di pianificazione globale delle TIC indica che manca sia il lavoro di base al di là dei confini del progetto, sia la sua fornitura ai team di progetto. C'è anche la necessità di un coordinamento delle TIC. I team di progetto hanno quindi bisogno di linee guida e supporto più forti per garantire che le rispettive componenti TIC del progetto possano essere integrate in modo olistico nel sistema complessivo.

Gestione delle risorse

- 2.249 I risultati sulla gestione delle risorse suggeriscono che in troppi progetti le capacità di personale disponibili sono già allocate e/o non sono sufficienti. Le richieste a breve termine non possono quindi essere coperte tempestivamente.
- 2.250 Le dimensioni e l'inerzia talvolta percepita dei team di progetto rendono difficile l'implementazione di processi decisionali efficienti da parte dei project manager. Ciò indica la necessità di una formazione nella gestione di strutture progettuali complesse. Poi, c'è da mettere in discussione la necessità di grandi team di progetto, il che richiede un'ottimizzazione della fase di inizializzazione⁴³.

⁴³ Cfr. anche 2.275

j. Accordi di delega

(i) Risultati

- 2.251 Tra il 2014 e il 2017 è stato realizzato un progetto di ottimizzazione dei processi di acquisto (OBP)⁴⁴ tra l'Aggruppamento Difesa e armasuisse. I principali risultati sono stati la concentrazione dei compiti di finanziamento nel settore della difesa e la concentrazione delle competenze di acquisto in armasuisse. Le competenze in materia di acquisti decentrate presso i servizi richiedenti sono state notevolmente ridotte (a seconda del DU CE, a un valore compreso tra CHF 0 e (inizialmente) CHF 20 000 per ogni acquisto a livello del direttore dell'Ufficio federale competente) con l'obiettivo di ridurre ulteriormente tali competenze e di scioglierle a medio termine.
- 2.252 La centralizzazione delle competenze in materia di acquisti dovrebbe (sulla base dell'esperienza acquisita negli ultimi anni) servire a garantire la coerenza complessiva, l'efficacia dei costi e, in particolare, dovrebbe assicurare la conformità e garantire che sia gestita in modo coerente in conformità con le norme sugli acquisti pubblici.
- 2.253 La percezione dell'Aggruppamento Difesa è che si è prestata troppo poca attenzione al fatto che armasuisse non dispone delle risorse umane necessarie per svolgere in modo permanente i compiti di questa centralizzazione, il che comporta un rallentamento o un ritardo dei progetti con minore priorità.
- 2.254 Nel settore della logistica, l'esperienza dei servizi richiedenti indica che l'acquisto centralizzato è talvolta più costoso e tiene poco conto delle condizioni regionali, il che indebolisce anche l'ancoraggio regionale dell'esercito. In questo caso, tuttavia, si deve tener conto della compliance e dei requisiti di legge previsti da questi raggruppamenti centralizzati.
- 2.255 Le eccezioni per le deleghe ammissibili sono definite in modo restrittivo nell'OOAPub. In pratica, quindi, le deleghe hanno luogo solo su scala limitata. Al momento della realizzazione di questa relazione sono state concesse circa 50 deleghe da armasuisse. Di queste deleghe, solo una quindicina hanno luogo all'interno del DDPS. Ci sono deleghe legate a progetti (precedentemente note come deleghe individuali), accordi di delega per acquisti inferiori al valore soglia e deleghe speciali. Gli accordi di delega per acquisti inferiori al valore soglia sono destinati esclusivamente all'acquisto di servizi.⁴⁵ Le deleghe riguardano per lo più di acquisti al di fuori del materiale per la difesa in senso stretto, come alimenti e bevande, tessili e abbigliamento o veicoli a motore (cfr. elenco completo allegato 1, OOAPub, armasuisse (2020a)).

⁴⁴ Cfr. relazione sul processo decisionale Decisione alternativa per l'OPB: Braunschweiler (2016) e mandato di progetto Stato maggiore dell'esercito (2014).

⁴⁵ cfr. art. 12 OOAPub; tipi di delega e potere di delega.

- 2.256 Dalla revisione dell'OOAPub, nel 2016, una delega permanente di beni è prevista solo nell'ambito di deleghe speciali e di progetto, ma non per acquisti inferiori al valore soglia.⁴⁶ Le deleghe hanno di solito un contratto di diversi anni o la durata equivalente del progetto.
- 2.257 All'interno del DDPS vi sono opinioni divergenti sul fatto che un uso più generoso degli accordi di delega aumenterebbe le prestazioni complessive del sistema di acquisto mantenendo la stessa qualità. Non sorprende che queste affermazioni tendano a provenire dai servizi richiedenti, anche per il tempo dedicato alla preparazione dei documenti, mentre armasuisse è per lo più critica nei confronti di questa considerazione, particolarmente in virtù del fatto che, anche in caso di delega, armasuisse rimane responsabile della corretta attuazione degli acquisti.
- 2.258 Per le deleghe di progetto, esiste un processo formale per esaminare e assegnare le possibili deleghe e per richiedere un controlling adeguato. Tali deleghe possono riguardare progetti di acquisto sia al di sopra che al di sotto delle soglie dell'OMC. Non esiste un processo formale per le deleghe al di sotto della soglia. Esse vengono esaminate nei singoli casi e approvate dalla direzione di armasuisse. Inoltre, a seguito della revisione dell'OOAPub 2016, si tratta esclusivamente di deleghe per i servizi, che in singoli casi non possono superare i limiti dell'OMC, ma la rispettiva delega può essere assegnata per un multiplo di tale importo. Per l'assegnazione di deleghe speciali, ossia per l'acquisto permanente di beni e servizi, indipendentemente dai valori soglia, tuttavia,⁴⁷ non è responsabile armasuisse, bensì la Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA).
- 2.259 Per gli accordi di progetto e di delega, le limitate risorse di armasuisse sembrano essere il motore principale.
- 2.260 In passato, varie relazioni di audit hanno incluso anche raccomandazioni per migliorare le deleghe. Ad esempio, nell'acquisto di forniture mediche è stato suggerito un miglioramento della trasparenza per garantire la compliance e l'esame della responsabilità di armasuisse nei contratti di cooperazione⁴⁸. Analogamente, in passato, l'audit delle deleghe di acquisto ha indicato che il contenuto informativo delle relazioni dei destinatari delle deleghe è variabile e che la valutazione è talvolta difficile⁴⁹.
- 2.261 Prima dell'introduzione della strategia settoriale armasuisse aveva cercato di delegare il maggior numero possibile di ordini all'interno delle linee guida, tenendo conto delle risorse esistenti, ma da allora l'obiettivo è stato quello di ridurli o eliminarli⁵⁰.

⁴⁶ Cfr. art. 14 cpv. 1 OOAPub, 1.3.2015 e art 12. cpv 1. lett. a. OOAPub, 1.1.2016.

⁴⁷ Cfr. art. 12. cpv. 2 OOAPub

⁴⁸ Revisione interna DDPS (2017).

⁴⁹ Revisione interna DDPS (2019).

⁵⁰ Cfr. Hintermann et al. (2018).

- 2.262 Le deleghe riguardano per lo più delle responsabilità supplementari di armasuisse, come alimenti e bevande, tessili e abbigliamento o veicoli a motore (cfr. elenco completo allegato 1, OOAPub, panoramica deleghe (2019), armasuisse).
- 2.263 In particolare per l'Aggruppamento Difesa esistono attualmente limiti di valore individuali (tra CHF 0 e CHF 15 000) per ogni settore (Stato maggiore dell'esercito, BLEs, BAC, Cdo Operazioni, Cdo Istruzione) per i quali non è necessario consultare armasuisse. Questi limiti di valore hanno lo scopo di garantire la capacità d'azione delle singole aree. Tuttavia, c'è l'ambizione di base di abbassare gradualmente questi limiti di valore e quindi di ampliare la gamma degli incarichi di armasuisse. Attualmente è in corso un'identificazione analitica delle deleghe significative nell'ambito di un progetto di ottimizzazione ("XLR8" - Accelerate), i cui risultati sono attesi a metà anno.

(ii) Approfondimenti

- 2.264 In generale, le deleghe ad altri uffici dovrebbero essere assegnate solo se i fabbisogni in questione possono essere pianificati e sono noti. In questo modo armasuisse assume in linea di principio tutti gli incarichi del servizio di acquisto per il suo settore di competenza e li delega solo in casi eccezionali.
- 2.265 In caso di delega, la moderazione e la richiesta di una prova di competenza per l'assicurazione della qualità è indubbiamente appropriata. Tuttavia, lo stesso obiettivo può essere raggiunto anche accompagnando in modo proattivo la fase iniziale di una delega e fornendo al destinatario della stessa le necessarie liste di controllo e formalità e richiedendo un reporting. La creazione di nuovi centri di competenza decentrati non è necessaria a questo scopo e sarebbe in contraddizione con l'idea di un servizio centrale di acquisto.
- 2.266 L'attuale panoramica delle deleghe esistenti suggerisce che potrebbero essere raggruppate. Ad esempio, ci sono diverse deleghe in vari uffici per le categorie sopra menzionate. Ci si può aspettare che la base di fornitori di questi servizi sia spesso congrua e che quindi possano essere accorpate.
- 2.267 Inoltre, le deleghe possono rendere più difficili i compiti a monte e a valle di un servizio di acquisto, come la gestione dei fabbisogni, dei fornitori o dei contratti. Dal punto di vista del servizio di acquisto, una gestione restrittiva delle deleghe è quindi sostanzialmente corretta, ma è necessario anche tenere conto dell'aspettativa di un servizio richiedente e attuarla con senso delle proporzioni. I ripetuti appelli alla delega nei servizi richiedenti indicano che ciò non è sempre possibile al momento.

k. Project manager

- 2.268 In virtù del processo di acquisto centrale, il ruolo dei project manager si è dimostrato particolarmente rilevante, ed è per questo che dedichiamo loro una trattazione specifica qui di seguito. Sono importanti anche altri ruoli, come quelli dello Stato maggiore dell'esercito, dell'esclusione dei progetti, dei servizi richiedenti, dei coordinatori degli acquisti e del servizio giuridico armasuisse. Nel caso, anche questi sono indicati nei risultati. Tuttavia, non se ne propone una descrizione conclusiva perché i rispettivi risultati sono già stati trattati in altri capitoli.

(i) Risultati

Modalità operativa

- 2.269 Nel complesso, si è notato che i project manager hanno un'elevata etica del lavoro, ma spesso seguono una strategia di prevenzione del rischio e di zero errori. Si ha l'impressione che ciò comporterebbe la creazione di buffer di rischio finanziario e temporale in vari punti.
- 2.270 Si è spesso affermato che la qualità dei singoli project manager è diversa, sia all'interno dei settori di competenza di armasuisse che tra di loro. Anche la qualità dei debriefing con fornitori inferiori è percepita in modi molto diversi.
- 2.271 Inoltre, molti project manager sono specializzati in determinate questioni. Se un progetto viene abbandonato o ne viene ridotta la priorità, ciò non comporta automaticamente la disponibilità di risorse per altri progetti. La competenza nei settori critici è talvolta limitata a un numero molto ridotto di collaboratori. C'è inoltre la percezione che le conoscenze militari a livello di project manager siano diminuite significativamente nel tempo, il che rende più difficile la collaborazione con l'Aggruppamento Difesa.
- 2.272 Inoltre, si è notato che le indicazioni sulle modalità operative personali del project manager hanno avuto inciso profondamente sulla produttività dei team. Ad esempio, le piattaforme di collaborazione disponibili non vengono utilizzate in equa misura. Ciò vale allo stesso modo per i committenti dei progetti.
- 2.273 Si ha inoltre la percezione che i project manager siano spesso identificati come fonte di errore nei reclami, negli audit o in altri controlli, ma che i supervisor di progetto e i superiori siano ugualmente responsabili. Mancando una cultura dell'errore, si ritiene che i project manager non siano quindi incentivati ad abbreviare i tempi di realizzazione dei progetti a favore di una maggiore assunzione di rischi. Inoltre, i project manager sono qualificati dal loro superiore all'interno di armasuisse e non dal committente del progetto. In caso di conflitto d'interesse vi è quindi un incentivo per i project manager a dare priorità, nel dubbio, all'interesse organizzativo diretto di armasuisse.

Competenze

- 2.274 In sostanza va notato che nel catalogo delle competenze di armasuisse il profilo di un project manager è sì primario, ma che non è considerata necessaria per il ruolo o non vi figura quasi nessuna forma di conoscenza in materia di acquisti e appalti. Nei progetti, questo ruolo è assunto dal responsabile del sotto-progetto in ambito commerciale, il quale è specificamente formato per questa funzione. Nel caso di un'organizzazione di progetto semplice, invece, il project manager è responsabile anche della parte commerciale. A livello di descrizione delle singole mansioni, è anche evidente che le capacità specifiche in materia di acquisti e appalti costituiscono solo una piccola parte dell'area di attività dei project manager.
- 2.275 Si ritiene inoltre che le nuove forme di organizzazione dei progetti, come la gestione agile, richiedano livelli di competenza diversi da quelli attualmente disponibili per i supervisori e i project manager.

(ii) Approfondimenti

Modalità operativa

- 2.276 Ci sono diversi livelli di certificazione in IPMA e HERMES. La percezione delle differenze qualitative tra i project manager suggerisce che esiste un potenziale di standardizzazione e la necessità di formazione al loro livello. Con la creazione del Project Manager Board⁵¹ di armasuisse è stato avviato un primo passo in direzione di un miglioramento. L'efficacia di questa misura non può essere valutata nella presente fase.
- 2.277 La perdita di conoscenze militari indica che vi sono lacune nell'orientamento al cliente e quindi nella comprensione delle esigenze militari.
- 2.278 I risultati sulle modalità operative personali dei project manager suggeriscono che in questo ambito c'è un alto grado di libertà. Si può anche presumere che il patrimonio di esperienza dei project manager efficienti non venga sistematicamente trasmesso.
- 2.279 Il fatto che i project manager siano spesso identificati come fonte di errore suggerisce che si può migliorare l'interazione tra i supervisori di progetto e il project management. È quindi ancora necessario chiarire la comprensione dei ruoli e degli incarichi.

⁵¹ Cfr. armasuisse (2017b)

Competenze

- 2.280 L'attuale concezione del ruolo dei project manager significa che meno competenze sono ancorate alle capacità di base dei reparti acquisti e appalti. I collaboratori dei rispettivi reparti commerciali adibiti a questo scopo possono essere impiegati solo per progetti di grande portata. Nei progetti più piccoli la responsabilità sotto il profilo commerciale (e anche qualitativo) spetta spesso al project manager. Nel corso del ciclo di vita di un progetto si deve quindi garantire che le relative organizzazioni vi abbiano accesso (ad es. preparazione e gestione delle trattative, gestione del ciclo di vita dei fornitori, redazione di contratti commerciali, ecc.) Vista la piccola parte che svolgono nell'attività totale dei project manager, è anche prevedibile che queste competenze non possano essere fornite nella forma desiderata dai project manager stessi.
- 2.281 Il mutato mix di competenze nelle nuove organizzazioni dei progetti, come gli acquisti agili, suggerisce anche che c'è bisogno di formazione e che gli attuali project manager non soddisfano ancora pienamente il profilo dei requisiti.
- 2.282 Dallo studio della gestione dei contratti si può concludere che esiste una carenza di competenze. Inoltre, sembra che la gestione dei rischi e dei contratti a livello di progetto richieda un maggiore coordinamento.

I. Tecnologia dell'informazione / Tool

(i) Risultati

Qualità delle informazioni

- 2.283 Un ostacolo alla qualità delle informazioni necessarie per il processo decisionale è rappresentato da diversi sistemi non completamente integrati (tra cui APM, Offline Excel Reporting, ecc.). Ciò si traduce in sforzi manuali ricorrenti. La mancanza di una base di dati uniforme porta anche a discrepanze nelle informazioni e, in ultima analisi, a una perdita di fiducia nei dati ricevuti.
- 2.284 L'Aggruppamento Difesa ritiene che le interdipendenze tra i singoli progetti non siano comprese a sufficienza. Il livello di dettaglio va dalle dipendenze tra l'acquisto del materiale per la difesa e i relativi progetti immobiliari alle singole interfacce tra i sistemi IT dei singoli progetti di acquisto. I requisiti sono raccolti tra i vari progetti, ma la loro uniformità e comparabilità non sono sufficientemente garantite.
- 2.285 Il sistema SAP è obbligatorio per l'archiviazione di tutti i contratti stipulati nella gestione dei contratti GC e delle transazioni standard a partire dalla richiesta di acquisto (in SAP MM). Viene utilizzato il processo SAP standard previsto per richieste di acquisto (RDA), ordini di acquisto, documenti di ricevimento della merce ed elaborazione delle fatture (contabilità fornitori). A differenza di altri processi di acquisto (semplici), nell'acquisto di materiali per la difesa i contratti a disposizione sono utilizzati mediante registrazione centrale come previsto in SAP e consentono di monitorare il tasso di utilizzazione.

- 2.286 Utilizzando i cataloghi disponibili nel portale basato su SAP SRM è possibile procurarsi rapidamente questi beni e servizi già regolamentati contrattualmente. A tal fine sono stati stipulati contratti per beni e servizi standardizzati a una qualità e un prezzo fissi per un determinato arco di tempo. Ordinando da uno di questi cataloghi scatta un ordine di richiamo presso il fornitore, il quale può evaderlo direttamente in base alla scadenza.
- 2.287 Inoltre, alcuni aspetti dell'automazione tecnica sono supportati da flussi di lavoro (nel sistema SAP e all'incirca da metà 2021 nel sistema di gestione aziendale Acta Nova). Non vengono utilizzate altre automazioni di processo né opzioni attraverso processi digitali.
- 2.288 Il sistema di progetto disponibile SAP-PS è utilizzato esclusivamente da armasuisse. Viene utilizzato e ulteriormente sviluppato il sistema di gestione del portafoglio progetti SAP PPM. Non è previsto l'accesso da parte di altre UO coinvolte nei progetti. Tutti i progetti A e B e, in alcuni casi, i progetti C (acquisti più estesi) sono gestiti in questi sistemi, il che garantisce una banca dati centrale e regolarmente mantenuta per tutti i progetti dei quali si può seguire lo stato, l'avanzamento e le finanze.
- 2.289 Non sono disponibili strumenti a supporto dell'acquisto attraverso report automatizzati e funzionalità di analisi e la creazione e l'elaborazione di bandi di concorso. La rendicontazione è in gran parte manuale e deve essere prima attivata all'occorrenza. La notifica automatica quando si verificano determinate situazioni viene utilizzata solo in alcuni casi; recentemente è stata introdotta nell'ambito degli acquisti di servizi quando vengono raggiunti i valori soglia previsti dai contratti. Le moderne tecnologie con un futuro promettente, come gli strumenti cognitivi e di automazione - Robotics Process Automation (RPA) - non sembrano essere ancora in uso.
- 2.290 Nell'ambito della modernizzazione dei sistemi SAP della Confederazione (cfr. 2.46) l'interfaccia utente dei sistemi interessati sarà aggiornata e la coerenza dei processi interessati sarà migliorata per il periodo successivo al 2025.
- 2.291 Nell'ambito della valutazione dei fabbisogni, c'è un crescente desiderio di supporto al sistema, in quanto ancora oggi questo è assicurato in gran parte manualmente.

(ii) Approfondimenti

- 2.292 L'acquisto transazionale si riferisce generalmente all'elaborazione delle transazioni di acquisto concreto dal momento in cui viene attivata la richiesta di acquisto, attraverso la creazione e la trasmissione di un ordine di acquisto e la registrazione del ricevimento della merce o dei servizi, fino all'inserimento, alla registrazione e al pagamento della fattura.⁵²

⁵² I termini "acquisti strategici e transazionali (operativi)" sono qui utilizzati in modo analogo al documento "Geschäftsfeldstrategie Beschaffung 2018-2021" (sez. 5.2) e sono ulteriormente elaborati per operare distinzioni.

- 2.293 In questo contesto, il termine viene utilizzato per distinguerlo dagli acquisti strategici che comprendono le attività precedenti, dalla definizione di una strategia per gruppi di prodotti e di un'analisi/pianificazione del fabbisogno all'esecuzione dei bandi di concorso, alla gestione dei contratti e dei fornitori. Il panorama degli strumenti esistenti, compresi i processi strategici e transazionali, è il seguente:

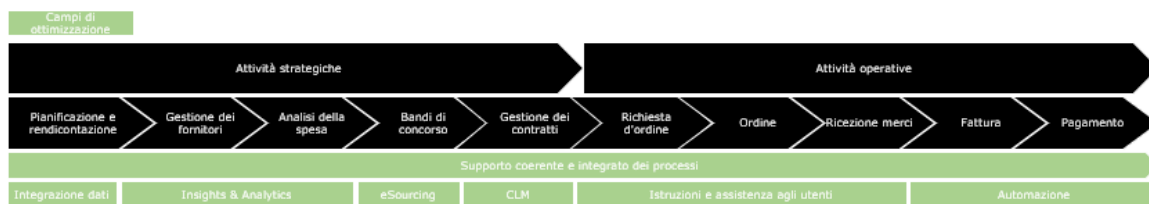


Figura 8: Potenzialità di ottimizzazione nel processo di acquisto (semplificato),
fonte: Rappresentazione realizzata da Deloitte Consulting AG

- 2.294 Con i sistemi e gli strumenti esistenti, i processi di acquisto sono supportati in varia misura in termini di efficienza. Gli incarichi di acquisto strategico sono supportati solo in modo selettivo, le basi delle attività transazionali - ovvero la creazione di documenti nel sistema SAP per gli ordini di acquisto, la registrazione di ricevimento della merce o del servizio, l'inserimento di fatture - sono adeguatamente supportate con attenzione ai cosiddetti processi di acquisto transazionali. "Adeguatamente" in questo caso significa che esiste la possibilità di memorizzare le informazioni richieste e di utilizzarle nel processo successivo, ma le potenzialità oggi disponibili non vengono sfruttate nel senso di un supporto efficiente e completo da parte delle applicazioni IT.
- 2.295 Soprattutto nell'ambito dei processi di acquisto strategici, la maggior parte del lavoro viene attualmente svolto manualmente e gli strumenti utilizzati sono difficilmente collegabili tra loro tramite interfacce. Ciò comporta costi elevati, per cui le risorse disponibili non possono essere sfruttate in modo ottimale. Grazie ad applicazioni adeguate, i collaboratori potrebbero ottenere di più nel tempo a disposizione con risultati possibilmente migliori.
- 2.296 Non ci sono strumenti disponibili per trattare in modo semplice e veloce le richieste di offerte spot per esigenze poco frequenti o a breve termine (note anche come "spot buying"). Come negli acquisti strategici, questo avviene utilizzando le applicazioni di Office e la comunicazione manuale con i fornitori.

- 2.297 Mentre i processi transazionali sono in linea di principio supportati dai sistemi esistenti, la facilità d'uso è spesso insufficiente e il livello di formazione, soprattutto da parte degli utenti, può essere migliorato. Ciò vale in particolare per i rinnovi e gli acquisti successivi e comporta delle carenze nell'uso continuo del processo supportato da IT. Nel corso di un'indagine sono stati individuati contratti⁵³ (principalmente di servizio) con un volume di >170 milioni di CHF che sembrano non essere utilizzati perché non vengono richiamati dal sistema, ma gestiti (manualmente) da un'altra parte. Questo porta almeno a lacune di trasparenza ma anche a svantaggi finanziari se non si sfruttano le condizioni ottenute con il raggruppamento. Questo punto non si applica all'acquisto di materiale per la difesa perché in questi casi gli ordini di richiamo vengono registrati centralmente e il collegamento continuo delle transazioni e quindi la trasparenza sono garantite. Inoltre, le possibilità di automazione vengono utilizzate solo in modo selettivo, in modo che vi sia il potenziale per sgravare le risorse dagli incarichi transazionali e per affidare loro incarichi più strategici.
- 2.298 Gli altri strumenti richiedono il trasferimento manuale dei dati. Questo porta a interruzioni dei media, comporta il rischio di errori e anche ritardi e mancanza di trasparenza.
- 2.299 Tempi di lavorazione brevi da un lato e processi coerenti e privi di errori dall'altro non si escludono a vicenda. Grazie ad un adeguato supporto di sistema, l'intero processo di acquisto può essere eseguito e gestito in modo rigoroso ottimizzando i tempi di lavorazione.
- 2.300 Nel programma ERPSYSVAR, il modello funzionale ("kernel") per i processi da mappare nel futuro sistema ERP S/4HANA dovrebbe essere sviluppato concettualmente nel corso dell'anno 2020. Vi saranno definite le basi per il futuro ambiente del sistema e le possibilità di supporto degli strumenti per i rispettivi processi, per cui ora si presenta l'opportunità di colmare le lacune funzionali identificate per il futuro o di ottimizzarle di conseguenza. Come già menzionato, tali lacune comprendono in particolare il supporto end-to-end degli acquisti strategici per l'elaborazione accelerata delle transazioni commerciali senza discontinuità di media, e gli acquisti transazionali per quanto riguarda l'automazione e la semplificazione delle prenotazioni.

D. Sintesi dei risultati

- 2.301 Nel capitolo seguente vengono sintetizzati i risultati raccolti sotto gli aspetti del finanziamento, della gestione e della cultura, dei processi, delle competenze professionali e della tecnologia dell'informazione / dei tool, al fine di individuare aree target per le successive raccomandazioni.

⁵³ Indagine del reparto A+C Commercio nell'ambito del progetto XLR8 nel dicembre 2019.

a. Finanziamento

1. Gestione di progetti a lungo termine e gestione finanziaria a breve hanno obiettivi conflittuali.

- 2.302 In particolare, i processi finanziari e di finanziamento annuali incidono fortemente sui processi di acquisto. Da un lato, si deve utilizzare l'intero preventivo, ma dall'altro ci si serve del budget dell'esercito per adempiere ai programmi di austerità (freno all'indebitamento), il che significa che il preventivo può discostarsi dalla quota annuale originariamente prevista dal limite di spesa e richiede quindi flessibilità a breve termine. La limitata trasparenza circa il fabbisogno effettivo e attuale di risorse finanziarie (in particolare per quanto riguarda gli scostamenti dai dati di pianificazione a livello di portafoglio) rende difficile un utilizzo mirato degli strumenti disponibili (differimento del credito, accumulo di riserve, adeguamento dei budget globali) per la gestione finanziaria. Insieme alla tendenza dei project manager a non rinunciare troppo presto ai loro budget presumibilmente eccedenti, un controllo finanziario preciso è molto impegnativo e richiede molto tempo per la gestione.
- 2.303 La mancanza di un sistema di gestione delle informazioni e di rendicontazione uniforme e coerente in tutto il portafoglio progetti e al di là dei confini organizzativi rende difficile la definizione delle priorità, la gestione degli acquisti e il relativo controllo finanziario.
- 2.304 Le possibilità offerte dal modello di gestione della Confederazione, ossia il differimento dei crediti, la creazione di riserve a destinazione vincolata o il trasferimento di crediti come elementi di gestione, devono essere utilizzate in modo diverso a seconda delle esigenze e devono essere istituzionalizzate e accettate da tutte le parti interessate. Ad oggi tutto questo non è ancora garantito.
- 2.305 Non ci sono praticamente incentivi per ottimizzare le risorse finanziarie provenienti dai crediti d'impegno esistenti o per cercare di utilizzare al meglio le risorse finanziarie per evadere gli ordini.

2. Un allentamento del criterio della maturità per l'acquisto nel finanziamento può creare un'ulteriore libertà d'azione.

- 2.306 C'è una mancanza di fiducia e di tolleranza dell'errore da parte dei leader politici e dell'opinione pubblica, ed è per questo che la maturità per l'acquisto è stata definita come criterio per garantire la qualità dei progetti di acquisto. Nonostante i prodotti abbiano raggiunto la maturità per l'acquisto, in passato sono state constatate differenze di qualità e ritardi nei progetti. Il controllo attraverso la maturità per l'acquisto non sembra quindi essere un mezzo adeguato.
- 2.307 Il processo di finanziamento annuale, combinato alla maturità per l'acquisto, si traduce in un processo lungo e inefficiente. La prassi consolidata di presentare ogni anno al Parlamento un messaggio sull'esercito definitivo, contenente solo progetti maturi per l'acquisto, ritarda notevolmente e complica i progetti di acquisto.

3. *Il messaggio sull'esercito offre l'opportunità di un dialogo esteso sulle capacità.*

- 2.308 Il processo annuale del messaggio sull'esercito induce a concentrarsi sulle singole transazioni e motiva un alto grado di influsso politico sull'attuazione dello stesso. Nella fase di preparazione di queste singole transazioni manca un dialogo basato sulle capacità.

b. Gestione e cultura

4. *Si può ancora migliorare il coordinamento tra gli obiettivi dell'Aggruppamento Difesa e di armasuisse.*

- 2.309 Esistono differenze culturali tra i servizi richiedenti (organo di comando interessato), il committente (Stato maggiore dell'esercito) e l'acquirente (armasuisse). Ne conseguono malintesi e problemi di interfaccia tra i servizi richiedenti e l'acquirente. Il ruolo supplementare di committente dello Stato maggiore dell'esercito aumenta la distanza e la complessità dell'interazione tra i servizi richiedenti e l'acquirente.
- 2.310 La cooperazione nell'ambito del processo ZUVA non è ancora ben consolidata ovunque in modo da sfruttare tutti i punti di forza del processo ottimizzato. I ruoli vengono interpretati in modo diverso e i rispettivi poteri decisionali, soprattutto nel coordinamento tra la supervisione e la gestione del progetto, non sono esercitati a sufficienza.
- 2.311 Mentre armasuisse si concentra sul soddisfacimento tempestivo delle esigenze con una tendenza a evitare i rischi e a eseguire i processi in modo rigoroso, il servizio richiedente dell'Aggruppamento Difesa è interessato a un acquisto tempestivo e alla massima realizzazione delle capacità, mentre lo Stato maggiore dell'esercito si concentra sull'attuazione dei progetti tempestiva e compatibile con le risorse nel quadro di uno sviluppo delle forze orientato alle capacità a lungo termine. Ne conseguono obiettivi contrastanti che oggi non vengono affrontati a dovere nel contesto della gestione dei progetti e del portafoglio. I metodi di lavoro dei collaboratori di armasuisse sono ritenuti affidabili, collaudati e coscienziosi. Le differenze sorgono quando le priorità di cui sopra non sono allineate. Di conseguenza, armasuisse è sotto pressione per risolvere questi conflitti.

5. La responsabilità congiunta in fatto di risultati e gli incentivi alle prestazioni sono componenti importanti di un processo di acquisto.

- 2.312 Il tipo di implementazione del progetto (A-D) incide molto sull'efficienza del progetto. A seconda del tipo di progetto (soprattutto nei progetti B e negli acquisti C e D in virtù della supervisione del progetto da parte di armasuisse) il coinvolgimento dei servizi richiedenti (Aggruppamento Difesa) dipende dal responsabile del progetto in carica. In singoli casi, ciò può significare che il servizio richiedente difficilmente viene coinvolto una volta registrate le richieste e quindi non ha alcuna responsabilità per quanto riguarda i risultati. Inoltre, in alcuni casi, vi sono deficit di comunicazione. In tutti i progetti, le parti coinvolte avrebbero la possibilità di definire una procedura, adeguata a ogni singolo caso, che si discosti dagli standard globali conformi a HERMES DDPS - tuttavia finora questa possibilità non è stata utilizzata a sufficienza.
- 2.313 La nomina di un DU CEs o di uno dei suoi subordinati ai ruoli HERMES "Guida del progetto" in progetti A e di "Project Management" da parte di un project manager di armasuisse serve a scopi di governance, ma nella configurazione attuale rende più difficile una gestione uniforme dei progetti con relative competenze e responsabilità.
- 2.314 A causa della distanza esistente tra l'acquirente e i servizi richiedenti, nonché dei diversi obiettivi e incentivi alle prestazioni, non sempre viene premiato un certo tipo di mentalità teso alla valutazione proattiva e lungimirante dei bisogni in relazione ai servizi richiedenti e all'operatività: in questo ambito c'è margine di miglioramento.

6. Una comune base di fiducia tra politica, armasuisse e Aggruppamento Difesa è il presupposto per un acquisto efficiente.

- 2.315 armasuisse e l'Aggruppamento Difesa si giustificano reciprocamente nei conflitti. I conflitti vengono risolti al di fuori del progetto principalmente facendo appello ai livelli superiori. Le strategie di risoluzione dei conflitti per evitare il ricorso alla gerarchia sono difficilmente istituzionalizzate al di fuori dell'organizzazione del progetto.
- 2.316 C'è la forte percezione nel DDPS che gli errori nei progetti di acquisto non siano in alcun modo tollerati dalla leadership politica e dall'opinione pubblica. La risposta è una tolleranza al rischio pari a zero, che a sua volta complica e ritarda notevolmente l'acquisto.
- 2.317 Il processo ZUVA viene utilizzato come strumento per compensare la comunicazione parzialmente carente, ma urgentemente necessaria, tra i servizi richiedenti e l'acquirente (rapporto cliente-fornitore). Questo funziona, però, solo in misura limitata.

c. Processi

7. C'è ancora spazio per migliorare i processi fondamentali di gestione degli acquisti e dell'innovazione.

- 2.318 In linea generale, va notato che i processi esistenti hanno un elevato grado di maturità e garantiscono che tutte le questioni essenziali siano risolte in modo completo nell'ambito di un progetto di acquisto. Tuttavia, c'è bisogno di migliorarli ulteriormente.
- 2.319 Ad esempio, manca ancora un processo per l'acquisto urgente: uno è attualmente in fase di sviluppo. Attualmente, nella valutazione dei progetti di acquisto non viene fatta alcuna distinzione per quanto riguarda la priorità da attribuire ai relativi requisiti. Ciò vale in particolare nei casi in cui gli acquisti di elementi operativi devono essere effettuati tempestivamente.
- 2.320 Il processo di acquisto attuale non è quindi concepito per l'acquisto di beni e servizi correlati con cicli di innovazione brevi.
- 2.321 Non è stata ancora completamente definita la responsabilità sull'intero ciclo dell'innovazione di un sistema (generazione di idee, prototipazione, produzione, introduzione, ulteriore sviluppo, funzionamento, liquidazione) per catturare la conoscenza e fornire/condividere le informazioni (in particolare per i punti di necessità). Attualmente esiste una divisione delle responsabilità basata sulla fase del processo. Ciò è accompagnato da lacune nella comunicazione e nella gestione delle conoscenze.
- 2.322 L'accesso al settore di competenza scienza e tecnologia (S+T) e quindi alla ricerca e allo sviluppo nell'industria e alla cooperazione con l'industria è talvolta descritto dai servizi richiedenti come difficile, e sono attualmente in fase di sviluppo dei canali appropriati per lo scambio con i DU CE. Tuttavia, poiché questi ultimi devono formulare i requisiti per gli acquisti, ciò può ostacolare l'approccio dinamico dell'esercito all'innovazione, soprattutto se il servizio richiedente è ancora in fase di costruzione delle conoscenze.
- 2.323 Occorre tenere conto dell'ambito di applicazione dei requisiti del GPA. La LAPub riveduta crea un margine di manovra molto più ampio e inequivocabile per l'acquisto di beni rilevanti per la sicurezza, soprattutto nel settore dei servizi.
- 2.324 Attraverso dei test, l'Aggruppamento Difesa vorrebbe costruire un'esperienza che a volte manca. Ciò è reso più difficile dalla interpretazione della gestione dei requisiti e dal desiderio di evitare, per quanto possibile, la pre-implicazione (ricusazione).

8. *Il completamento dei piani strategici esistenti nel settore degli acquisti è un prerequisito per l'ottimizzazione a livello tattico.*

- 2.325 La divisione delle attività strategiche, tattiche e transazionali e la relativa interazione con il servizio richiedente devono essere perfezionate. Le risorse, gli incarichi e gli strumenti necessari devono essere coordinati all'interno di tutti i settori e tra di essi.
- 2.326 Le definizioni, i criteri decisionali e le specifiche della STIB non sono ancora stati precisati per il progetto individuale. In particolare, i project manager non hanno gli strumenti e le basi decisionali per prendere decisioni coerenti e orientate agli obiettivi dei progetti. Allo stesso modo, un controllo continuo non viene ancora eseguito in fase di inizializzazione del progetto.
- 2.327 Esiste ancora un potenziale di ottimizzazione per ottenere una visione olistica e integrata del portafoglio progetti. Mentre i portafogli dei progetti A e B sono gestiti, nell'Aggruppamento Difesa manca la trasparenza per gli acquisti C e D, soprattutto per quanto riguarda la spesa in materia di risorse e l'impatto finanziario.

d. Competenze professionali

9. *La formazione e la specializzazione nel campo della gestione di progetti è di grande importanza.*

- 2.328 I profili di competenza dei project manager attuali mostrano un elevato grado di varianza e non soddisfano i requisiti necessari sotto tutti gli aspetti. Sono necessarie adeguate misure nell'ambito della formazione e della specializzazione.
- 2.329 Non sono sufficientemente sviluppate le prerogative e la gestione della qualità del metodo di lavoro dei collaboratori - a seconda delle dimensioni del progetto, responsabile di sotto-progetto qualità o project manager. Le conseguenze tipiche sono delle inefficienze nella gestione del progetto che comportano un aumento dei tempi necessari, incoerenze e insoddisfazione.
- 2.330 Le relazioni scritte dai responsabili del progetto a volte vengono reinterpretate ad un livello superiore. Il sistema di rendicontazione dovrebbe essere adattato per ridurre al minimo questo lavoro di interpretazione

10. *L'attuale raggruppamento delle competenze per commesse e acquisti di armasuisse può essere ulteriormente ampliato e ottimizzato.*

- 2.331 Nella percezione degli utenti e dei rappresentanti del settore, le competenze fondamentali in materia di acquisti, come le capacità di negoziazione, la gestione dei fornitori o la stesura di contratti commerciali, sono generalmente percepite dai collaboratori coinvolti, ma rispetto agli standard del settore non sono descritte in modo così aggiornato come i metodi attuali. Ciò è ancora più veritiero se nel progetto non è coinvolto un responsabile di sotto-progetto commerciale dedicato.

- 2.332 Manca il supporto per integrare queste competenze mancanti non appena ne emerge il bisogno nel singolo caso nell'ambiente di progetto. Al di fuori dei progetti, manca anche la capacità del personale di integrare queste competenze fondamentali nella gestione degli acquisti e delle commesse.

11. La pratica nelle deleghe è disomogenea e presenta un potenziale di miglioramento.

- 2.333 I potenziali di raggruppamento non vengono sistematicamente analizzati e realizzati, soprattutto nel caso di deleghe storicamente cresciute al di fuori del materiale per la difesa classico, ma nell'ambito delle responsabilità di armasuisse.
- 2.334 La delega complica gli incarichi fondamentali dell'organizzazione degli acquisti, in particolare l'accorpamento dei fabbisogni, la gestione della domanda e dei fornitori. Al contrario, è possibile che il potenziale di delega utile non sia ancora esaurito ovunque.

12. In armasuisse c'è ancora spazio per l'impiego di risorse umane nel campo delle tattiche di acquisto.

- 2.335 Le risorse umane disponibili per le attività tattiche, in particolare per lo smantellamento delle deleghe, per le richieste ad hoc o gli acquisti urgenti, sono troppo poche.
- 2.336 La ridistribuzione a breve termine delle risorse umane (project manager) è difficile e spesso non adeguata a causa delle competenze talvolta specifiche.

e. Tecnologia dell'informazione / Tool

13. Una riduzione delle interruzioni di sistema e un'elevata qualità dei dati, sia per i progetti che per i (semplici) acquisti, sono i prerequisiti per un'ulteriore ottimizzazione dei processi di acquisto; inoltre, è possibile ridurre il lavoro manuale e aumentare la disponibilità dei dati

- 2.337 A causa delle interruzioni di sistema, c'è un elevato lavoro manuale nella creazione di rapporti. Allo stesso modo, oggi la base dati deve essere parzialmente ripulita manualmente per poter effettuare analisi significative. Pertanto, la disponibilità tempestiva va migliorata. Rende più difficile la valutazione delle prestazioni di armasuisse e quindi lo sviluppo sistematico a livello di progetto e di impresa. Inoltre, occorre prestare maggiore attenzione alla qualità dei dati raccolti.
- 2.338 La mancanza di visibilità end-to-end, soprattutto per gli acquisti (semplici) rende difficile generare dei risultati (ad esempio, collegamento tra gestione dei contratti e altri tool). Inoltre, i processi esistenti non sono sufficientemente supportati dai tool. Di conseguenza, il potenziale di ottimizzazione non viene sempre riconosciuto pienamente. Mancano anche ulteriori punti di misura per aumentare ulteriormente l'efficienza e l'efficacia nell'acquisto.

- 2.339 La mancanza di facilità d'uso degli strumenti utilizzati negli acquisti transazionali - soprattutto nell'ambito dei rinnovi e degli acquisti successivi - induce regolarmente gli utenti a non utilizzare i tool esistenti nel modo previsto e ciò a discapito della compliance in materia di specifiche e regole. Ad esempio, gli utenti esterni ad armasuisse che effettuano, tra l'altro, ordini di richiamo, a volte non sono sufficientemente istruiti o supportati o non sfruttano appieno le offerte esistenti per raccogliere le informazioni richieste nella qualità adeguata. Allo stesso modo, in passato il sistema offriva agli utenti poca trasparenza sui processi, ma questo aspetto è già stato affrontato altrove.

3. Raccomandazioni

- 3.1 In questo capitolo presentiamo le nostre raccomandazioni, ciascuna accompagnata da spiegazioni concrete sulla loro attuazione.
- 3.2 Le raccomandazioni sono suddivise in tre raccomandazioni chiave e cinque raccomandazioni supplementari. Le raccomandazioni chiave sono di natura fondamentale e, a nostro avviso, hanno il potenziale per realizzare molte delle possibilità di miglioramento individuate nei risultati.

A. Raccomandazioni chiave

1. Il messaggio sull'esercito ora si concentra su un dialogo di capacità con il Parlamento ed è presentato in sincronia con il limite di spesa.

- 3.3 In futuro, **ogni quattro anni** il Parlamento dovrà presentare una richiesta di colmare le **lacune di capacità** con il limite di spesa quadriennale. Spetta al Parlamento, idealmente, chiedere quali competenze dovrebbero essere acquisite nei quattro anni successivi. D'altro canto, si rinuncia a presentare domande di approvazione di singoli progetti maturi per l'acquisto. In questo modo, il Parlamento può impegnarsi in un dialogo completo sulle capacità con l'esecutivo, piuttosto che occuparsi dei dettagli dei sistemi e delle questioni relative alla maturità per l'acquisto.
- 3.4 A tal fine, il Parlamento approva i crediti d'impegno legati al corrispondente sviluppo delle capacità. Questi crediti d'impegno sono calcolati sul fondamento di stime condotte diligentemente e secondo le regole tecniche (art. 22 LFC).
- 3.5 Si rinuncia alla "**maturità per l'acquisto**" come criterio per la presentazione di un progetto al Parlamento. In questo modo si eliminano i vincoli di tempo e l'eccessivo allungamento dei processi di acquisto causati dalla necessità di sincronizzare i progetti maturi per l'acquisto con il processo di presentazione in Parlamento del messaggio sull'esercito. Ciò non esonera l'esecutivo dal continuare a procedere all'acquisto solo quando sono i progetti sono maturi per l'acquisto. Il criterio della maturità per l'acquisto non viene quindi abbandonato del tutto, ma sganciato dal processo parlamentare.
- 3.6 In futuro sarà quindi **compito dell'esecutivo**, e non più del legislatore, decidere quale progetto specifico soddisfi al meglio il mandato parlamentare per colmare il deficit di capacità. Ciò corrisponde al ruolo costituzionale dell'esecutivo (art. 174 e 187 Cost.). In questa costellazione, il Parlamento può concentrarsi sul suo compito costituzionale di controllo e di consulenza dell'esecutivo in qualità di **organo di alta vigilanza** (art. 169 Cost.) e decidere sui principi e le priorità nonché sul budget (art. 167 Cost.).
- 3.7 Affinché il Parlamento possa disporre delle informazioni necessarie per condurre un dialogo sulle capacità con l'esecutivo, quest'ultimo deve presentare **ogni quattro anni un'analisi aggiornata delle minacce** (sotto forma di un rapporto aggiornato sulla politica di sicurezza) e una corrispondente pianificazione aggiornata delle capacità richieste negli 8-12 anni successivi.

In questo modo, il Parlamento può anche mostrare i rispettivi collegamenti tra la situazione di minaccia e le capacità dell'esercito, e il Parlamento può stabilire le sue priorità con piena consapevolezza. In altre parole, ogni quattro anni può decidere in quali aree i punti deboli dello spettro di capacità dell'esercito devono essere accettati e dove, invece, devono essere rapidamente risolti.

- 3.8 Al fine di fornire al Parlamento l'opportunità costituzionale di un monitoraggio durante il quadriennio, dovrebbe essere redatta una **relazione semestrale al Parlamento sullo stato di attuazione** in cui si forniscano informazioni complete e trasparenti sullo stato di avanzamento dei progetti. Eventuali sviluppi indesiderati possono continuare ad essere discussi dal Parlamento e, se necessario, corretti.

2. Si istituisce un nuovo ruolo di "controllo degli acquisti" per controllare attivamente e in modo olistico l'intero portafoglio di progetti di acquisto.

- 3.9 Un nuovo ruolo del controllo degli acquisti sarà quello di integrare o sostituire in parte gli organi di coordinamento esistenti tra l'Aggruppamento Difesa, da un lato, e armasuisse, dall'altro, con una gestione **attiva e sovraordinata** e di essere responsabile del monitoraggio e del controllo costante degli acquisti dal punto di vista del **portafoglio complessivo**.
- 3.10 Il ruolo del controllo degli acquisti richiede una corrispondente **"cabina di regia"**, gestita dai controllori del portafoglio progetti come panoramica dello stato e come base per il processo decisionale. Tutte le informazioni devono essere riunite nel ruolo di controllo degli acquisti. Ciò dovrebbe consentire al controllo degli acquisti di identificare e **controllare rapidamente le dipendenze tra i progetti**.
- 3.11 Il controllo degli acquisti deve, tra l'altro, garantire il raggiungimento degli obiettivi **di budget annuali del preventivo** e, allo stesso tempo, far sì che il credito residuo non si esaurisca attraverso misure adeguate (richiesta di trasferimenti di credito, creazione di riserve o adeguamento dei budget globali). A tal fine si basa sulle capacità già esistenti all'interno dell'Aggr. D e armasuisse, ma le controlla da una prospettiva sovraordinata.
- 3.12 Il controllo degli acquisti dovrebbe anche monitorare la **qualità e la gestione del rischio** del portafoglio progetti.
- 3.13 Il ruolo di controllo degli acquisti è anche responsabile della comunicazione **regolare e orientata ai gruppi target** sullo stato del portafoglio progetti agli stakeholder interni (DDPS) ed esterni e sulle **esigenze di comunicazione** dei rispettivi project manager.
- 3.14 Il ruolo del controllo degli acquisti dipende direttamente dal CE e dal capo dell'armamento. Questo può essere implementato in varie modalità organizzative. Una soluzione snella sarebbe quella di assegnare congiuntamente un rappresentante di alto livello dell'Aggr. D (ad es. C A Stab o C A Plan) e un rappresentante di alto livello di armasuisse (ad es. sost. RC) ad assumere questo ruolo con il supporto delle rispettive organizzazioni.

3. Il servizio richiedente assume il ruolo del committente nel processo di acquisto.

- 3.15 Il ruolo del committente deve essere trasferito dallo Stato maggiore dell'esercito ai servizi richiedenti al fine di garantire lo scambio diretto e vincolante tra i servizi richiedenti e armasuisse per tutta la durata di un progetto di acquisto (dall'inizializzazione alla messa in servizio). Ciò significa che il servizio richiedente deve essere attivamente coinvolto almeno nei progetti A e B a partire dalla milestone 0, e dalla milestone 20 in poi deve assumersi la responsabilità come acquirente o committente del progetto.
- 3.16 In tal modo si rafforza il ruolo del servizio richiedente nel processo di acquisto nel suo complesso e si crea la necessaria immediatezza tra servizio richiedente e acquirente, il che costituisce anche la base per stabilire la responsabilità congiunta per l'attuazione appropriata e il risultato richiesto (cfr. anche la raccomandazione 4).
- 3.17 Lo **Stato maggiore dell'esercito** resta responsabile dello sviluppo delle capacità e della gestione finanziaria generale. Esso garantisce che i progetti richiesti dal servizio richiedente soddisfino le esigenze del quadro generale e che le condizioni finanziarie siano soddisfatte. Se questi due prerequisiti sono soddisfatti, esso dà al servizio richiedente l'approvazione per ordinare il progetto, unitamente alla corrispondente competenza finanziaria, in modo che il servizio richiedente, dotato di tutte le competenze necessarie, possa poi ordinare o commissionare il progetto ad armasuisse e realizzarlo insieme ad armasuisse.
- 3.18 Il trasferimento di competenze finanziarie nell'ambito di un progetto al servizio richiedente interessato necessita dello sviluppo delle relative conoscenze presso il servizio richiedente. Tuttavia, poiché questo servizio è già fornito dallo Stato maggiore dell'esercito per tutti i progetti, le risorse necessarie sono già disponibili nell'Aggr. D e possono essere offerte ai servizi richiedenti da un centro di competenza dello Stato maggiore dell'esercito. La corrispondente interazione può essere supportata dal miglioramento delle risorse informatiche (cfr. raccomandazione 7), in modo che le prestazioni del servizio richiedente possano essere limitati alla semplice contabilità di progetto.

B. Ulteriori raccomandazioni

4. Nell'ambito degli acquisti vengono promosse una cultura della responsabilità e dell'errore e un'adeguata disponibilità al rischio.

- 3.19 Sia nella **gestione** che nella **cultura aziendale** si devono creare le condizioni per accettare in una certa misura la possibilità di errori, e per confrontare i rischi con le opportunità ad essi associate. Solo così si può ridurre la tendenza alla minimizzazione del rischio negli acquisti, sopra identificata, con il conseguente rallentamento e ulteriore complicazione dei processi. Per realizzare questo cambiamento, il top management deve esemplificare questa nuova cultura attraverso varie misure di sostegno e probabilmente per un periodo di 1-2 anni. Va da sé che una tale cultura aziendale deve essere rafforzata in tutti i settori del DDPS per potersi affermare nell'ambito dei processi di acquisto.

- 3.20 Per raggiungere questo obiettivo, in futuro si dovrà verificare e garantire che **ogni posizione con una certa responsabilità nel processo abbia anche le competenze necessarie** per assumersi autonomamente questa responsabilità e sentirsi di conseguenza responsabile. Le raccomandazioni 1-3 sostengono questa intenzione.
- 3.21 Inoltre, si dovrebbe affrontare l'ampliamento del supporto tecnico e organizzativo per i project manager di armasuisse (raccomandazione 8), e il loro lavoro dovrebbe essere facilitato da metodi e liste di controllo semplificati e testati (raccomandazione 5). Ciò aumenta la sicurezza e la **libertà d'azione nell'attuazione** dei progetti.
- 3.22 Se i rischi si materializzano, è necessaria un'analisi aperta e costruttiva per **evitare gli stessi errori in futuro**. In altre parole, si deve stabilire una **cultura dell'errore aperta**. Senza un'analisi tollerante degli errori commessi in buona fede e delle lezioni da trarne, non ci si può aspettare alcun apprendimento in campo organizzativo. Solo la creazione di responsabilità chiare e la concessione di **fiducia ai responsabili** permetterà un corrispondente cambiamento culturale.
- 3.23 Se la possibilità di certi errori nel corso dell'acquisto viene concessa fin dall'inizio e viene effettuata una ponderazione trasparente delle opportunità e dei rischi (ad esempio nei progetti di innovazione), allora il verificarsi di rischi non è un fallimento dell'organizzazione, ma un processo di **apprendimento controllato**. Gli investimenti su piccola scala persi in una tale procedura evitano in genere perdite di investimenti successive molto più grandi. Anche la raccomandazione 6 serve a questo scopo.

**5. Il metodo HERMES DDPS è supportato da diversi scenari di facile utilizzo.
Inoltre, sarà aggiunta una "corsia preferenziale" per realizzare progetti
con cicli di innovazione molto brevi e/o di grande urgenza.**

- 3.24 Il metodo HERMES DDPS è una base completa e affidabile per le diverse e complesse esigenze dei progetti di acquisto. Tuttavia, come è stato dimostrato, la loro applicazione nella pratica è impegnativa. Inoltre, di solito è troppo complessa per progetti con cicli di innovazione brevi o di grande urgenza.
- 3.25 Pertanto, il metodo deve essere concretizzato da **specifici scenari standard**, che mostrano il modo più efficiente attraverso i complessi requisiti e le fasi di processo per tutti i progetti tipici. Ciò fornisce ai project manager un supporto nell'applicazione e consente loro di determinare il percorso appropriato nella fase di inizializzazione, soppesando opportunità e rischi.
- 3.26 Una possibile forma di tali scenari può essere derivata dal "Adaptive Acquisition Framework" del DoD statunitense⁵⁴.

⁵⁴ Si veda 2.115.

- 3.27 Inoltre, deve essere creato un nuovo processo per realizzare acquisti e progetti urgenti con brevi cicli di innovazione alla velocità necessaria e con i corrispondenti gradi di libertà. Ciò richiede un **ampliamento** del metodo HERMES DDPS con un **nuovo processo ("corsia preferenziale")**.

6. Per promuovere l'innovazione, sarà introdotto lo strumento dell'Area Innovazione.

- 3.28 Per "Area Innovazione" si intende un gruppo di lavoro temporaneo ad hoc che coinvolge rappresentanti dedicati del servizio richiedente, dell'acquirente e, se del caso, dell'industria e della ricerca, incaricato di cercare soluzioni innovative su un tema specifico. Da un lato, questo può servire a colmare in modo ottimale le lacune di capacità identificate, ma dall'altro può anche rendere possibile l'identificazione a monte delle lacune di capacità.
- 3.29 L'Area Innovazione potrà essere scelta come possibile procedura durante l'avvio di un progetto, al fine di trarre conclusioni per il progetto successivo in una fase iniziale e di evitare grossi investimenti sbagliati. Potrà anche servire per effettuare in prima istanza, anziché un acquisto completo per l'intero esercito, singoli acquisti parziali e per acquisire esperienza pratica con diversi approcci alle soluzioni. L'obiezione secondo cui questo approccio non è adatto alle milizie può essere contrastata dal fatto che nel loro ambiente professionale le milizie si trovano spesso a dover affrontare sfide simili e, in particolare, cicli di innovazione più elevati rispetto all'esercito.
- 3.30 Anche al di fuori dei progetti concreti di acquisto, lo strumento dell'Area Innovazione dovrebbe consentire all'Aggr. D e ad armasuisse di collaborare intensamente con l'industria e la ricerca. Questo va, ad esempio, nel senso di un maggiore utilizzo del cosiddetto metodo "Concept Development and Experimentation" (CD+E) Esistono già alcune piattaforme ("round tables") tra l'Aggruppamento D e armasuisse con questo obiettivo. Tuttavia, l'Area Innovazione deve ora essere istituzionalizzata a questo livello superiore e applicata in modo ancora più coerente.

7. Le risorse IT devono essere ottimizzate per migliorare la trasparenza, la comprensione, l'automazione, la facilità d'uso e la compliance. A questo fine occorre sfruttare le sinergie con i programmi SUPERB e ERPSYSVAR.

- 3.31 Si dovrebbe cercare un maggiore supporto attraverso **strumenti di acquisto standard** al fine di garantire una gestione efficiente ed efficace degli acquisti. L'obiettivo sarà quello di registrare e visualizzare le milestone dei progetti e la pianificazione dei flussi di cassa in uscita dell'intero portafoglio. Inoltre, le informazioni sulla gestione dei contratti, il processo di ordinazione, la fatturazione e il pagamento saranno collegate e migliorate attraverso l'analisi dei dati e l'automazione.

- 3.32 Gli strumenti supplementari avranno lo scopo di registrare e misurare il processo di acquisto dall'inizio alla fine, per poter adottare tempestivamente misure adeguate volte a migliorare il processo. Allo stesso modo, la registrazione complessiva del processo di acquisto misura la conformità del processo degli utenti e consente un più facile accesso alle informazioni, anche per le revisioni interne e audit di altro tipo. Ne risulta una **gestione completa del portafoglio** che consente anche un migliore controllo delle risorse finanziarie durante il periodo di budget. Al fine di rendere gestibile la complessità del panorama dei tool in modo da risparmiare risorse e di utilizzare modelli di processo collaudati, si raccomanda l'introduzione di uno strumento di acquisto end-to-end invece di affidarsi ad applicazioni specializzate in aree parziali degli acquisti.
- 3.33 In una fase successiva dello sviluppo, l'uso di tecnologie come l'automazione dei processi robotizzati (RPA) e il Machine Learning potrà fornire agli utenti un supporto basato su software. Di conseguenza, sarà possibile ridurre i tempi di lavorazione, automatizzare i processi o fornire le basi per il processo decisionale.
- 3.34 Per ridurre gli sforzi di coordinamento e rendere accessibile il know-how centrale, è prevista la creazione di un portale centrale interno come **centro di informazione** per i servizi richiedenti, gli acquirenti e i settori specializzati di armasuisse. Questo portale interno conterrà, ad esempio, persone di contatto interne, descrizioni dei processi per gruppi target specifici, ausili decisionali, liste di controllo, cataloghi, sintesi di accordi, moduli e altri documenti.
- 3.35 L'adeguamento dei sistemi di acquisto e appalto deve essere effettuato in stretto **coordinamento con i programmi informatici SUPERB ed ERPSYSVAR** al fine di armonizzare il futuro panorama informatico con gli altri servizi di acquisto e di utilizzare in modo ottimale le risorse finanziarie della Confederazione in questo settore. I programmi SUPERB e ERPSYSVAR offrono l'opportunità di ripensare i processi di acquisto specifici e, se necessario, di integrare, ottimizzare o completare il panorama dei tool esistenti. In particolare si deve considerare l'integrazione di SIMAP nel panorama dei tool.
- 3.36 Poiché gli altri servizi di acquisto della Confederazione devono affrontare sfide simili, è necessario un **approccio coordinato** per evitare soluzioni isolate. In particolare, una stretta collaborazione tra armasuisse e l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica in materia di esigenze TIC è considerata di fondamentale importanza e deve essere proseguita in modo mirato. Il DDPS deve quindi essere maggiormente coinvolto nella definizione dei requisiti per un'applicazione nel campo degli acquisti e degli appalti per le unità dell'amministrazione civile. Si deve tener conto di eventuali esigenze di maggiore sicurezza e disponibilità dei dati, che potrebbero causare uno scostamento da una soluzione uniforme a livello nazionale.

8. Il modello operativo di armasuisse deve essere affinato a livello strategico, tattico e transazionale e rafforzato da un "Center of Excellence" (CoE) per il commercio, la gestione della qualità e gli acquisti tattici.

- 3.37 **L'affinamento organizzativo** delle capacità e dei processi strategici, tattici e transazionali consente di specializzare, controllare e aumentare l'efficienza e le prestazioni complessive. Questi livelli esistono già oggi in armasuisse, ma devono ancora essere rafforzati, **soprattutto in ambito tattico**, e la loro interazione deve essere ottimizzata.
- 3.38 Le risorse tattiche dovrebbero prendere accordi appropriati con i fornitori rivedendo sistematicamente le spese ricorrenti. Ciò aumenta la trasparenza dei beni e dei servizi disponibili per i servizi richiedenti, accelera i processi di ordinazione e facilita l'accesso standardizzato ai servizi associati.
- 3.39 Adottando un approccio lungimirante in materia di acquisto, le relazioni con i fornitori possono essere ulteriormente ottimizzate dal punto di vista economico e, se necessario, mappate in contratti quadro. Questo ridurrà ulteriormente il cosiddetto "maverick buying", ovvero l'acquisto al di fuori dei processi designati.
- 3.40 Gli aspetti commerciali dei contratti e la loro gestione devono essere amministrati centralmente da armasuisse. Un monitoraggio dei periodi contrattuali dovrebbe consentire ai servizi richiedenti di essere informati in modo proattivo e regolare sui contratti in scadenza e sulle possibili opzioni per i prossimi anni, in modo che eventuali progetti possano essere attuati tempestivamente. In questo modo si riduce il carico sul servizio richiedente.
- 3.41 Anche le capacità in materia di **analisi di mercato** (Supply Market Intelligence) devono essere ampliate, soprattutto nelle aree commerciali come l'analisi dei costi e dei prezzi, ma anche nella registrazione delle iniziative di acquisizione di altri paesi. Grazie al monitoraggio indipendente dal progetto, è possibile fornire ampie informazioni per la stima dei costi già in fase di pianificazione e all'inizio concreto del progetto, consentendo così di prendere decisioni migliori.
- 3.42 Al di là dell'attuale coordinamento, i dipartimenti commerciali e di gestione della qualità delle rispettive aree di competenza dovrebbero anche essere uniti a livello organizzativo per standardizzare e sviluppare ulteriormente i processi tra le aree di competenza, rendere più flessibili le aree di impiego dei collaboratori, promuovere lo scambio all'interno delle competenze e garantire la coerenza dei servizi forniti.
- 3.43 Se del caso, la gestione commerciale e della qualità, le capacità tattiche di acquisto, le analisi di mercato, la gestione dei fornitori, il demand pooling e i servizi di supporto potranno essere combinati in un **Center of Excellence**. I project manager potranno così essere supportati in modo centralizzato e uniforme in tutte le questioni.
- 3.44 Per quanto riguarda le aree di responsabilità dei project manager, va notato che i compiti che rappresentano meno del 5% delle attività di un project manager, in particolare la negoziazione, la gestione dei fornitori e dei contratti, devono essere costantemente supportati da specialisti che svolgono principalmente queste attività e quindi forniscono le competenze necessarie.

- 3.45 Un **peer-to-peer coaching, integrato dal Project Manager Board**, avrà lo scopo di migliorare le prestazioni dei project manager in generale. I project manager esperti formeranno così i loro colleghi. Questa attività dovrebbe essere registrata anche negli obiettivi di performance individuali.
- 3.46 Il Project Manager Board già in uso presso armasuisse sarà sistematicamente integrato dal processo di After-Action-Review attualmente in fase di sviluppo, al fine di migliorare progressivamente la gestione del progetto. È importante notare che tutte le parti coinvolte, in particolare il committente, i servizi richiedenti, i project manager e i collaboratori dovrebbero essere coinvolti in questo processo.
- 3.47 Un modello operativo così ottimizzato di armasuisse crea anche il potenziale per l'assegnazione sistematica delle **deleghe** e per la revisione periodica delle deleghe esistenti in relazione al potenziale di ottimizzazione. Pertanto, sotto la supervisione di armasuisse, l'introduzione di limiti di valore in due fasi per gli acquisti a basso valore può aumentare la capacità di azione dei servizi richiedenti. Ciò garantisce che i costi di processo e i tempi di lavorazione siano ridotti al minimo.
- 3.48 Entro un **limite di valore iniziale** il servizio richiedente può acquistare autonomamente in futuro. Ciò non esclude che armasuisse possa continuare a raggruppare i fabbisogni al di sotto del limite di valore, ad esempio fornendo cataloghi e contratti quadro che devono poi essere utilizzati dai servizi richiedenti.
- 3.49 Con un **secondo limite di valore** si potrà creare un'area entro la quale il servizio clienti può aggiudicare autonomamente i contratti, ma deve anche rispettare le chiare specifiche di armasuisse. Questo limite di valore dovrà tenere maggiormente conto dell'efficienza economica che è garantita da specifiche, modelli e liste di controllo di armasuisse. Il secondo limite di valore si basa sul presupposto che il servizio richiedente non accumuli risorse aggiuntive per tali acquisti. Se il servizio richiedente non è in grado di soddisfare i requisiti richiesti allo stesso livello di impiego di risorse, l'acquisto dovrebbe continuare ad essere effettuato da armasuisse.

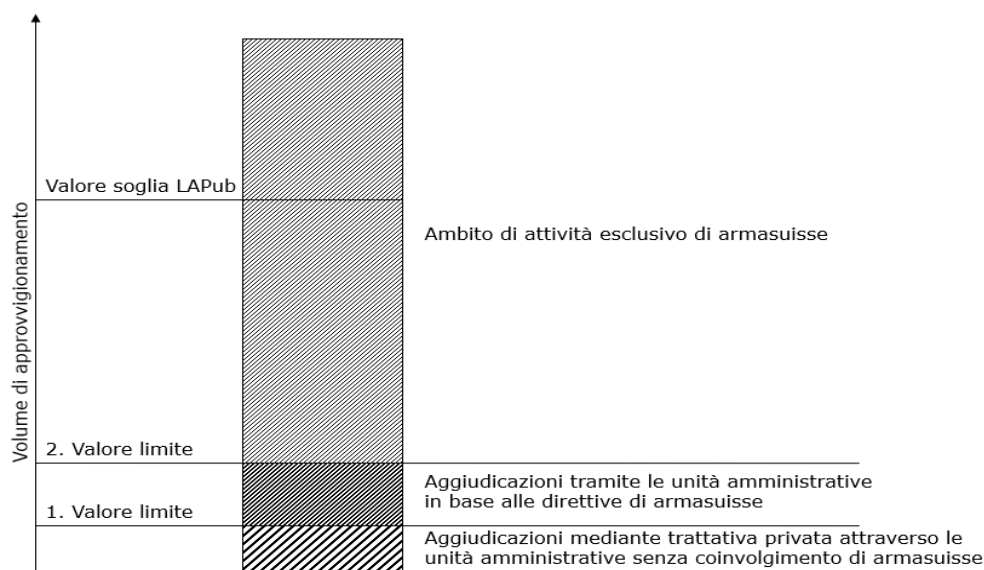


Figura 9: Proposta di limiti di valore nell'acquisto
(semplificata)

- 3.50 In particolare, nel caso di deleghe di progetto, si dovrebbe mantenere la prassi attuale di delegare caso per caso gli acquisti all'organizzazione di progetto per la durata dello stesso.
- 3.51 **Degli accordi sugli obiettivi** dovrebbero prevedere incentivi espliciti e impliciti alle prestazioni per il personale del progetto e del CE a livello di progetto e armonizzati con il servizio richiedente. Inoltre, devono essere stabiliti obiettivi che promuovano la consapevolezza dei costi e mettano in discussione le spese, riducendo così i costi. Ciò è possibile, ad esempio, attraverso obiettivi di risparmio o altri KPI.
- 3.52 Stabilire **incentivi alle prestazioni** significa che ogni persona coinvolta dovrebbe avere un interesse diretto a raggiungere gli obiettivi del progetto. Questo può avvenire per mezzo di incentivi espliciti (ad es. componenti salariali e altri) o impliciti (ad es. aspettative future di avanzamento di carriera). Oltre a raggiungere le milestone nei tempi, nella qualità e nello spettro dei costi desiderati, si raccomanda di utilizzare un feedback esteso da parte del personale del progetto e dei supervisori come base per le componenti di promozione e di retribuzione.
- 3.53 È inoltre prevista la creazione di un **processo di miglioramento continuo (CIP)** e di una dashboard KPI a tutti e tre i livelli del modello operativo, al fine di sviluppare ulteriormente l'organizzazione degli acquisti. Il CIP dovrebbe anche essere utilizzato per registrare, assegnare priorità e verificare a livello centrale l'attuazione di tutti i risultati e le raccomandazioni dei rapporti di audit interni ed esterni, delle revisioni, delle verifiche, delle perizie, delle commissioni e di altri organismi.

Indice dei documenti

- armasuisse. (2017a). Übersicht der Jobfamilien armasuisse. Bern: armasuisse.
- armasuisse. (2017b). Geschäftsordnung Bundesamt für Rüstung (armasuisse). Bern: armasuisse.
- armasuisse. (2020). Delegation Beschaffungskompetenz armasuisse an Bundesämter. Bern: armasuisse.
- Armeestab. (2014). Projektauftrag Optimierung Beschaffungsprozesse. Bern: Armeestab.
- Armeestab. (2018). Masterplan 2018 (2. Auflage). Bern: Armeestab.
- Messaggio concernente la decisione programmatica sull'acquisto di nuovi aerei da combattimento (del 26 giugno 2019), FF 2019, 4229 ss.
- Messaggio sulla revisione totale della legge federale sugli acquisti pubblici (del 15 febbraio 2017), FF 2017 1603 ss.
- Braunschweiler, M. (2016). Relazione sul processo decisionale Decisione alternativa per l'OPB con LMA / armasuisse. Berna: DDPS."
- Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr. (2020). Abteilung KDL/Einkauf. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/137896/dd17440d518d7bea4d1de54f46d6f4b4/organigramm-baainbw-e-data.pdf>.
- Decreto federale Ia concernente il preventivo per il 2020 del 12 dicembre 2019, FF 2020 2783 ss.
- Bundesministerium der Verteidigung. (2016). 4. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten. Parte 1. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo <https://www.bmvg.de/resource/blob/15378/fa614131fc4c41ea34509e756fa8d96c/b-07-01-02-download-4-ruestungsbericht-data.pdf>
- Collins, J. (2019). Defence Procurement Canada: Opportunities and Constraints. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo https://www.cgai.ca/defence_procurement_canada_opportunities_and_constraints
- Congressional Research Service. (2019). U.S. Foreign Aid to Israel. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33222>
- Department of Defence. (2018). The Defense Acquisition System. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo <https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodd/500001p.pdf>
- Department of Defence. (2020). Operation of the adaptive acquisition framework. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo <https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodi/500002p.pdf?ver=2019-10-25-134150-283>
- DPA. (2017). Israel so militarisiert wie kein anderes Land. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo <https://www.handelsblatt.com/politik/international/globaler-militarisierungsindex-israel-so-militarisiert-wie-kein-anderes-land/20669402.html>
- Ufficio federale del personale UPER [UFPER]. (2013). Modello delle competenze dell'Amministrazione federale. La versione in tedesco è stata consultata il 6 maggio 2020 all'indirizzo: https://www.epa.admin.ch/dam/epa/de/dokumente/themen/personalentwicklung/280_kompetenzmodell.pdf.download.pdf/280_kompetenzmodell_d.pdf

Progetto «Acquisti DDPS»

Relazione all'attenzione della Segreteria Generale del DDPS

20.05.2020

Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS). (a cura di) (2020a). Strategia d'armamento. Berna: DDPS.

Felstead, Peter. (2017). Northern composure. Jane's Defence Weekly. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo https://www.janes.com/images/assets/660/69660/Northern_composure.pdf.

Principi del Consiglio federale per la politica d'armamento del DDPS del 24 ottobre 2018, FF 2018, 6105 ss.

Grüter, K. (2019). Die Beurteilung von Offsets bei Rüstungsbeschaffungen. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/56767.pdf>.

Haas, M., Vuille, A., Zapfe, M. (2018), Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung, Zürich: Center for Security Studies (CSS), PFZ Zurigo.

Heiming, G., Horst, M. (2019). Komplexe Dienstleistungen im Ausrüstungs- und Nutzungsprozess der Bundeswehr. Europäische Sicherheit & Technik. 10/2019. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo <https://esut.de/2019/10/fachbeitraege/streitkraefte-fachbeitraege/15479/komplexe-dienstleistungen-im-ausruestungs-und-nutzungsprozess-der-bundeswehr/>

Hensel, J., Leimand, Bo. (2019). Small but Excellent – Denmark's Procurement Authority. European Security & Defence. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo <https://euro-sd.com/2019/11/articles/15146/small-but-excellent-denmarks-procurement-authority/>

Hintermann, P., et al. (2018). Geschäftsstrategie Beschaffung 2018-2021.

Concordato intercantonale del 25 novembre 1994/15 marzo 2001 sugli appalti pubblici (CIAP). (2001). Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo <https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2003/196.pdf>

Revisione interna DDPS (2019). A 2019-11 Relazione «Sponsoring im VBS». La versione in tedesco è stata consultata il 6 maggio 2020 all'indirizzo: <https://www.vbs.admin.ch/content/vbs-internet/de/dokumente-und-publikationen-des-vbs/pruefberichte-des-vbs/2019.download/vbs-internet/de/documents/inspektionsberichte/2019/Pruefbericht-A-2019-11-d.pdf>.

Revisione interna DDPS (2017). Relazione «Beschaffungen LBA, Bereich Sanität» (anni 2012 - 2016). Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/52609.pdf>

Revisione interna DDPS (2019). Relazione «Beschaffungsdelegationen». Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo <https://www.vbs.admin.ch/de/dokumente/pruefberichte/2019.detail.document.html/vbs-internet/de/documents/inspektionsberichte/2019/Pruefbericht-A-2019-06-d.pdf.html>

Leidos. (s.a.). Providing Solutions for Defence's Complex Logistics. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo <https://www.teamleidos.co.uk/>

Ministero della Difesa. (s.a. a). Organigramma. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo <http://www.difesa.it/SGD-DNA/Staff/Pagine/Organigramma.aspx>

Ministero della Difesa. (s.a. b). Area dei Servizi. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo <http://www.difesa.it/SGD-DNA/Attivita/Pagine/AreaServizi.aspx>

Ministero della Difesa. (s.a. c). Le Procedure di Acquisizione. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo <http://www.difesa.it/SGD-DNA/Attivita/Pagine/AreaServizi.aspx>

Ministry of Defence. (2020). We are Defence Equipment & Support. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo <https://des.mod.uk/>

Ministry of Defense. (2016). Vendor Registration Form. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo http://www.online.mod.gov.il/Online2008/documents/general/rishum_sapak/bak_hachlala.pdf

Ministry of Defense. (2019). Ministry of Defense instructions (purchase). Consultato il 6 maggio all'indirizzo https://www.mod.gov.il/Service_Business/sapakim/purchasing_procedure/Pages/Guidelines.aspx

Ministry of Defense. (2020). Selected Price and labor cost indices. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo <https://www.online.mod.gov.il/Online2016/pages/general/Eng/MadadimListEng.aspx>

Ministry of Defense. (s.a.). Purchasing processes in Israel. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo https://www.mod.gov.il/Service_Business/sapakim/purchasing_procedure/Pages/purchasing_procedure_il.aspx

Trading Economics. (2020). Israel Military Expenditure 1952-2018 Data | 2019-2020 Forecast. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo <https://tradingeconomics.com/israel/military-expenditure>

U.S. Department of State. (2019). 2019 Investment Climate Statements: Israel. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo <https://www.state.gov/reports/2019-investment-climate-statements/israel/>

DDPS. (2018). Übergangsregelung ZUVA. Umsetzung von Beschaffungen der Kategorie C und D. Bern: Chef der Armee & Rüstungschef.

DDPS. (2019). L'esercito in cifre Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo: <https://www.vbs.admin.ch/it/ddps/fatti-cifre/esercito.html>

DDPS. (2020). Zusammenarbeit Verteidigung -armasuisse (ZUVA). Bern: Stellvertretender Rüstungschef

Verband der Beamten der Bundeswehr e.V. (VBB). (2019). Rüstungsbeschaffung kurz erklärt & Fakten zum BAAINBw. Consultato il 6 maggio 2020 all'indirizzo https://www.vbb.dbb.de/fileadmin/user_upload/www_vbb-bund_de/pdf/Presseerklarungen/Beschaffung_kurz_erklaert_VBB_Pressekonferenz_010419.pdf



Questa relazione può essere trasmessa solo nell'ambito della prestazione di servizio. Deloitte Consulting AG declina ogni responsabilità nei confronti di terzi derivante dall'accesso a questo documento.

Deloitte Consulting AG è una controllata di Deloitte NSE LLP, una società membro di Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), una "UK private company limited by guarantee" (società privata britannica a responsabilità limitata). DTTL e le società che ne fanno parte sono società giuridicamente autonome e indipendenti. DTTL e Deloitte NSE LLP non forniscono servizi in prima persona ai clienti. Una descrizione dettagliata della struttura giuridica è disponibile all'indirizzo www.deloitte.com/ch/about.