



Consiglio  
dell'Unione europea

Bruxelles, 1° dicembre 2016  
(OR. en)

15140/16

MI 773  
COMPET 639  
POLARM 9  
CFSP/PESC 991  
COARM 220

#### NOTA DI TRASMISSIONE

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	30 novembre 2016
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2016) 762 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sull'applicazione della direttiva 2009/81/CE relativa agli appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza, a norma dell'articolo 73, paragrafo 2

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2016) 762 final.

---

All.: COM(2016) 762 final



Bruxelles, 30.11.2016  
COM(2016) 762 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**sull'applicazione della direttiva 2009/81/CE relativa agli appalti pubblici nei settori della  
difesa e della sicurezza, a norma dell'articolo 73, paragrafo 2**

{SWD(2016) 407 final}



## 1. INTRODUZIONE

La direttiva 2009/81/CE (la direttiva) stabilisce le norme per l'aggiudicazione di appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza, seguendo procedure di aggiudicazione competitiva basate sui principi di trasparenza e parità di trattamento.

La presente relazione, richiesta a norma dell'articolo 73, paragrafo 2, della direttiva, illustra le principali conclusioni di un riesame dell'applicazione della stessa e presenta proposte per il futuro basate su tali conclusioni. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD) che l'accompagna contiene la valutazione dettagliata della direttiva.

Il riesame valuta il funzionamento della direttiva e, per quanto possibile visto il limitato periodo di tempo trascorso dal termine del recepimento e il lasso di tempo ancora più breve trascorso dall'effettivo recepimento da parte degli Stati membri, il suo impatto sul mercato e sulla base industriale della difesa<sup>1</sup>. Le principali fonti utilizzate ai fini del riesame sono le seguenti: la banca dati Tenders Electronic Daily (GU/TED), una consultazione pubblica su internet e riunioni di consultazione con gli Stati membri e le parti interessate, Eurostat e la banca dati sulla difesa della società di consulenza IHS Jane's<sup>2</sup>.

## 2. CONTESTO

Il principale problema specifico che ha condotto alla proposta della Commissione, e successivamente all'adozione della direttiva nel 2009, è stato che gli Stati membri esentavano – in particolare sulla base dell'articolo 296, paragrafo 1, lettera b), del TCE (ora articolo 346, paragrafo 1, lettera b), del TFUE) – quasi automaticamente l'acquisizione di materiale militare dalle norme dell'Unione europea sugli appalti pubblici. All'epoca si ritenne che la causa principale del problema fossero le norme dell'UE sugli appalti pubblici che non riuscivano a soddisfare le esigenze specifiche degli appalti nei settori della difesa e della sicurezza.

Nel periodo 2011-2015 il valore complessivo della spesa per gli appalti della difesa effettuata dai 28 Stati membri dell'UE e dai paesi del SEE si è attestato fra gli 81 e gli 82 miliardi di EUR l'anno<sup>3</sup>. L'obiettivo precipuo della direttiva è garantire che gli appalti nei settori della difesa e della sicurezza si svolgano nel rispetto delle norme dell'Unione europea basate su concorrenza, trasparenza e parità di trattamento. A tal fine la direttiva prevede norme su misura per questa tipologia di appalti limitando a casi eccezionali l'uso delle esenzioni, in particolare quelle a norma dell'articolo 346 del TFUE. In questo modo la direttiva mira a sostenere la creazione di un mercato europeo dei materiali per la difesa

---

<sup>1</sup> Come richiesto dall'articolo 73, paragrafo 2, della direttiva, la valutazione si concentra principalmente sul mercato e sulla base industriale della difesa, sebbene la direttiva si applichi anche agli appalti nel settore della sicurezza.

<sup>2</sup> Per maggiori dettagli sul metodo di valutazione, cfr. la sezione 4 e l'allegato III del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

<sup>3</sup> Spesa pubblica generale per la difesa militare, che consiste di investimenti fissi lordi e consumi intermedi, indipendentemente dal fatto che la direttiva sia giuridicamente applicabile a specifici acquisti. Per maggiori dettagli, cfr. la sezione 2.1.1. del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

aperto e concorrenziale (EDEM) e, di conseguenza, a rafforzare la competitività della base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB).

### 3. APPLICAZIONE

#### 3.1. Recepimento

Nel complesso, il recepimento della direttiva da parte degli Stati membri ha registrato un notevole ritardo. Il termine fissato era il 21 agosto 2011. Solo 3 Stati membri hanno notificato il completo recepimento entro tale data. Diciannove Stati membri ne hanno dato notizia entro il marzo 2012 e la notifica del completo recepimento da parte di tutti gli Stati è avvenuta entro il maggio 2013.

La Commissione non ha individuato problemi nodali in termini di conformità alla direttiva dei provvedimenti di recepimento nazionali; ciò vuol dire che non vi sono problemi che potrebbero compromettere il funzionamento globale della direttiva. Tuttavia, per un numero limitato di disposizioni della direttiva vanno chiarite alcune questioni<sup>4</sup>.

Prima dell'adozione della direttiva, in 18 Stati membri venivano applicate sistematicamente disposizioni sulle compensazioni (per tutti i contratti o quelli superiori a un determinato valore), che imponevano ai fornitori non nazionali una compensazione per l'acquisto di materiali per la difesa da questi ultimi. Tali disposizioni erano chiaramente incompatibili sia con i trattati dell'UE sia con il recepimento e l'applicazione corretti della direttiva. Attualmente, gli Stati membri le hanno o abolite o riviste. Le disposizioni ancora in vigore prevedono che si possano richiedere delle compensazioni o un ritorno industriale, dopo un'analisi caso per caso, solamente se sono soddisfatte le condizioni dell'articolo 346 del TFUE. È tuttavia ancora aperta la questione di come garantire che, nella pratica concreta degli appalti, l'utilizzo delle disposizioni sulle compensazioni/sul ritorno industriale sia conforme alle rigorose condizioni per l'applicazione dell'articolo 346 del TFUE.

#### 3.2. Utilizzo della direttiva

Alla sua entrata in vigore, **l'accettazione della direttiva** è stata quasi immediata e **ha evidenziato una chiara tendenza all'aumento**. Fin dal suo recepimento da parte degli Stati membri, il valore degli appalti nei settori della difesa e della sicurezza aggiudicati a norma della direttiva è più che decuplicato. **Il valore totale degli appalti nel settore della difesa e della sicurezza aggiudicati a norma della direttiva nel periodo 2011-2015 si aggira intorno ai 30,85 miliardi di EUR<sup>5</sup>**. Sono stati aggiudicati appalti pubblici nel settore della difesa e della sicurezza anche in base alle direttive sugli appalti in ambito civile, per ulteriori 8 miliardi di EUR, giungendo così a un totale di quasi 39 miliardi di EUR nel periodo 2011-2015 per gli appalti aggiudicati in base alle norme UE.

---

<sup>4</sup> Per maggiori dettagli, cfr. la sezione 5.1.2. del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

<sup>5</sup> Poiché buona parte degli avvisi relativi agli appalti giudicati non comprende il valore finale dell'appalto, 30,85 miliardi di EUR è il valore minimo di tutti gli appalti aggiudicati a norma della direttiva. Se vengono imputate le informazioni mancanti utilizzando i valori medi degli appalti, la cifra stimata aumenta a circa 34,55 miliardi di EUR.

Ad ogni modo, **l'utilizzo della direttiva negli Stati membri rimane eterogeneo**. Gli appalti aggiudicati dalle autorità del Regno Unito hanno rappresentato oltre la metà del valore degli appalti aggiudicati in base alla direttiva nell'intervallo di cinque anni oggetto del riesame (circa 17 miliardi di EUR). Seguivano, nella classifica, Francia, Polonia, Germania e Italia, che sono tra gli Stati membri con la spesa per gli appalti della difesa più elevata. Tra il 2011 e il 2015 non è stato pubblicato alcun avviso di aggiudicazione a norma della direttiva dalle amministrazioni aggiudicatrici di sei Stati membri: Cipro, Grecia, Irlanda, Malta, Lussemburgo e Spagna<sup>6</sup>. Si riscontrano significative differenze fra gli Stati membri anche quando si confronta il valore degli appalti aggiudicati a norma della direttiva con i bilanci disponibili (spesa per gli appalti della difesa). Questo indicatore mostra le differenze che vanno, ad esempio, dalla Lituania (38,4 %), la Slovacchia (36,4 %), il Regno Unito (17,7 %) e la Francia (10,3 %), ai Paesi Bassi (1,3 %), la Svezia e l'Austria (1 %).

Per quanto riguarda l'utilizzo delle procedure, è importante rilevare che gli appalti preceduti da pubblicità e da un avviso di indizione di gara hanno rappresentato il 60 % del numero di avvisi di aggiudicazione di appalti e il 76 % del loro valore. Le cifre relative alle procedure negoziate senza pubblicazione di un bando di gara sono state rispettivamente il 38 % e il 23 %.

Le stime sulla suddivisione tra appalti nel settore della difesa e appalti nel settore della sicurezza indicano che la gran parte riguardava acquisti per la difesa. Gli appalti sulla sicurezza hanno rappresentato solo il 7 % del numero di avvisi di aggiudicazione e il 3 % del loro valore.

#### **4. ESITO DELLA VALUTAZIONE**

La direttiva è stata valutata rispetto a cinque criteri: efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza e valore aggiunto dell'UE.

##### **4.1. Efficacia**

Il punto essenziale della valutazione è giudicare se – e in che misura – la direttiva ha raggiunto i suoi obiettivi.

##### *4.1.1. Concorrenza, trasparenza e non discriminazione nel mercato europeo dei materiali per la difesa (EDEM)*

L'obiettivo principale della direttiva è contribuire a creare un mercato europeo dei materiali per la difesa aperto e concorrenziale, facendo in modo che gli appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza siano aggiudicati attraverso procedure di appalto eque e concorrenziali.

Nel periodo (di riferimento) 2008-2010, il valore medio annuo degli appalti nel settore della difesa e della sicurezza pubblicati in tutta l'UE è stato pari a 2,9 miliardi di EUR e a

---

<sup>6</sup> Questi paesi hanno pubblicato una serie di avvisi di aggiudicazione di appalti a norma delle direttive sugli appalti civili, il cui oggetto era legato al settore della difesa. Per maggiori dettagli, cfr. la sezione 5.3.1.1 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

circa il 3,3 % della spesa totale per gli appalti della difesa<sup>7</sup>. Dopo che la direttiva è diventata applicabile, il valore medio annuo degli appalti nel settore della difesa e della sicurezza pubblicati in tutta l'UE è stato pari a 6,2 miliardi di EUR e a circa 7,8 miliardi di EUR se si aggiungono gli acquisti per gli stessi settori realizzati a norma del regime per gli appalti civili. Ciò equivale, rispettivamente, a una percentuale compresa **tra il 7,6 % e il 9,5 % del valore totale della spesa per gli appalti della difesa nel periodo di riferimento.**

Tutto ciò dimostra che la direttiva ha **più che raddoppiato** il valore degli appalti nel settore della difesa e della sicurezza pubblicati in tutta l'UE e aggiudicati, in concorrenza, in forza delle norme basate sulla trasparenza e la parità di trattamento. Tuttavia, come sottolineato in precedenza, **il grado di applicazione della direttiva**, e quindi l'aumento della concorrenza, della trasparenza e della non discriminazione, **resta eterogeneo tra gli Stati membri.**

Nonostante la tendenza all'aumento dei volumi degli appalti pubblici aggiudicati in base alle norme UE, la valutazione ha riscontrato che **una quota molto significativa della spesa per gli appalti della difesa è ancora realizzata al di fuori delle disposizioni della direttiva.** In particolare, la **direttiva è stata utilizzata in misura molto limitata per l'acquisto di sistemi di difesa complessi, di elevato valore e strategici**<sup>8</sup>. Ad ogni modo, di recente vi sono stati alcuni esempi di gare per sistemi di difesa complessi indette a norma della direttiva<sup>9</sup>.

Per quanto riguarda la penetrazione degli appalti transfrontalieri, la valutazione ha riscontrato **che circa il 10 % del valore degli appalti aggiudicati in base alla direttiva è stato vinto direttamente da società estere**<sup>10</sup>. Da un confronto dei risultati con il periodo di riferimento (malgrado alcune discrepanze metodologiche), emerge che, da quando la direttiva è diventata applicabile, gli appalti transfrontalieri diretti nell'UE sono rimasti a livelli simili rispetto alla spesa complessiva per gli appalti della difesa.

Si parla di appalti transfrontalieri diretti quando delle aziende che operano dal proprio mercato nazionale presentano un'offerta e vincono degli appalti in gare indette in un altro Stato membro. Gli appalti transfrontalieri possono essere anche indiretti, quando gli offerenti operano attraverso le proprie affiliate (ad es. l'affiliata presenta un'offerta per delle gare indette in un paese diverso da quello della sede centrale o della casa madre). Sulla base di un confronto delle aziende vincitrici con la lista SIPRI delle prime 100 imprese nel settore della difesa<sup>11</sup>, il valore totale delle **aggiudicazioni indirette transfrontaliere nel periodo 2011-2015 è stato pari a circa il 40 % del valore totale**

---

<sup>7</sup> Le cifre indicate comprendevano gli appalti pubblicati nella GU/TED a norma delle direttive sugli appalti civili e gli appalti pubblicati nel bollettino elettronico (EBB) dell'Agenzia europea per la difesa (EDA).

<sup>8</sup> Per maggiori dettagli, cfr. la sezione 6.1.2. del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

<sup>9</sup> L'esempio più noto è il bando di gara pubblicato dalle autorità tedesche nel luglio 2015 per l'acquisto di navi da combattimento multiuso.

<sup>10</sup> In termini di valore, la percentuale di "appalti transfrontalieri diretti" a norma delle direttive in materia di appalti civili nel periodo 2007-2009 è stata del 3,5 %.

<sup>11</sup> Le prime 100 imprese al mondo - Cina esclusa - produttrici di armi e fornitrici di servizi militari della lista SIPRI, dicembre 2015, <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1512.pdf>.

**degli appalti aggiudicati a norma della direttiva (12,44 miliardi di EUR).** Il numero e il valore degli appalti transfrontalieri indiretti in pratica potrebbero essere maggiori dal momento che questa stima non comprende gli appalti indiretti transfrontalieri vinti da aziende più piccole (non presenti nella lista SIPRI).

Infine, un altro fattore per valutare il funzionamento del mercato è la pratica delle compensazioni/del ritorno industriale. Sulla base del riscontro dell'industria e dei dati pubblicati dal Ministero del commercio statunitense<sup>12</sup> è possibile concludere che gli Stati membri sembrano utilizzare ancora in qualche misura disposizioni sulle compensazioni/sul ritorno industriale (presumibilmente basandosi sull'articolo 346 del TFUE); la frequenza di tali disposizioni sembra essere leggermente diminuita e pare profilarsi una tendenza ad allontanarsi dall'utilizzo delle compensazioni non militari indirette. Va aggiunto, inoltre, che alcune parti interessate del settore hanno espresso preoccupazione riguardo alle incertezze relative all'uso pratico delle norme sulle compensazioni in certi Stati membri.

Si può quindi concludere che **gli obiettivi della direttiva siano stati raggiunti solo in parte: essa ha condotto sì a un miglioramento iniziale della concorrenza, della trasparenza e della non discriminazione** nel mercato degli appalti nel settore della difesa in Europa, ma per una piena realizzazione di tali obiettivi **occorrono progressi molto più significativi per quanto attiene all'uso coerente della direttiva da parte degli Stati membri.**

Si ritiene che diversi fattori abbiano contribuito all'uso eterogeneo e parziale della direttiva e che ciò, a sua volta, abbia compromesso il raggiungimento degli obiettivi della stessa. È trascorso un lasso di tempo relativamente breve (2-3 anni) fra l'effettivo recepimento della direttiva da parte degli Stati membri e l'ultimo anno incluso nella valutazione (2015). Se la curva positiva dell'uso della direttiva continua, il suo impatto sarà più visibile nei prossimi anni. È possibile inoltre che le autorità degli Stati membri abbiano una conoscenza ancora limitata delle norme della direttiva. Un fattore correlato è probabilmente un'interpretazione ancora troppo ampia delle possibili deroghe, tra cui le disposizioni dell'articolo 346 del TFUE. Una quota significativa delle spese per gli appalti della difesa potrebbe inoltre essere stata spesa per appalti aggiudicati nel quadro di programmi di cooperazione iniziati molto prima dell'adozione della direttiva. Infine, la crisi finanziaria può aver condotto all'annullamento o al rinvio di nuovi importanti progetti di appalto da attuarsi nell'ambito della direttiva.

#### *4.1.2. Norme adattate agli appalti nel settore della difesa*

La direttiva mira a garantire concorrenza, trasparenza e parità di trattamento stabilendo, nel contempo, disposizioni adattate alle esigenze specifiche degli appalti nel settore della difesa e tutelando gli interessi di sicurezza degli Stati membri. Le disposizioni più rilevanti in questo caso sono quelle sulle esclusioni (vale a dire le disposizioni che escludono determinati appalti dall'ambito di applicazione della direttiva in particolari circostanze, che sono specifiche degli appalti nel settore della difesa) e le disposizioni sulla sicurezza delle informazioni e sulla sicurezza dell'approvvigionamento.

---

<sup>12</sup> Relazione annuale sulle compensazioni nel commercio di materiali per la difesa, <https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/strategic-industries-and-economic-security-sies/offsets-in-defense-trade>. Per maggiori informazioni, cfr. la sezione 6.1.1.4 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

Per quanto riguarda le esclusioni, alla luce delle consultazioni con gli Stati membri e le parti interessate, si può concludere che **non occorre modificarne la formulazione. Può essere tuttavia di utilità fornire una guida** sull'applicazione di alcune di queste disposizioni. Diversi Stati membri hanno menzionato, in particolare, che sarebbero utili dei chiarimenti sull'articolo 12, lettera c), sulle organizzazioni internazionali. Alcune parti interessate del settore hanno espresso preoccupazione per l'applicazione di certe esclusioni, in particolare dell'articolo 13, lettera f), sulle vendite fra governi, e hanno chiesto di essere orientati su questo aspetto e sulla sua applicazione.

Si può anche confermare che **le disposizioni in materia di sicurezza delle informazioni sono adeguate. Non è stato individuato nessun problema specifico riguardo alle disposizioni sulla sicurezza dell'approvvigionamento.** È chiaro, tuttavia, che queste ultime disposizioni riguardino solo parte di un problema molto più complesso e non possano, di per sé, essere sufficienti a garantire pienamente la sicurezza dell'approvvigionamento degli Stati membri.

#### *4.1.3. Impatto sulla base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB)*

Dall'analisi effettuata sullo stato dell'industria europea della difesa, in base ai dati disponibili, emerge la **difficoltà di concludere che, nel complesso, l'EDTIB sia fundamentalmente cambiata** nel periodo 2011-2015 a seguito dell'introduzione della direttiva. In realtà, diversi fattori potrebbero influenzare l'EDTIB, come ad esempio le variazioni ai bilanci degli Stati membri, l'emergere di nuovi concorrenti sui mercati dei paesi terzi e gli sviluppi tecnologici, fra cui un mercato europeo più efficiente. Dato il lungo ciclo di vita dei prodotti per la difesa, probabilmente ci vorranno diversi anni prima che tutti questi fattori modifichino l'EDTIB. Di conseguenza **non è ancora possibile stabilire alcun nesso causale tra gli effetti della direttiva e gli sviluppi dell'EDTIB**, visto che sono passati solo cinque anni dal termine fissato per il recepimento. Inoltre, occorre tener conto anche dei notevoli ritardi nel recepimento e dell'accettazione ancora parziale della direttiva da parte degli Stati membri.

#### *4.1.4. La situazione delle piccole e medie imprese*

Le aziende più piccole possono accedere al mercato degli appalti pubblici presentando offerte e vincendo appalti pubblici oppure ottenendo subappalti dagli aggiudicatari.

Per stimare la quota di appalti aggiudicati alle PMI a norma della direttiva, la valutazione ha esaminato un campione di imprese vincitrici e ha verificato la presenza di piccole e medie imprese<sup>13</sup>. Tale analisi ha evidenziato che **era stato assegnato a PMI il 27,9 % degli appalti compresi nel campione.** In termini di quota di mercato, tali appalti hanno rappresentato il **6,1 % del valore totale degli appalti facenti parte del campione.** È quindi evidente che le PMI riescono a vincere meno appalti a norma della direttiva rispetto agli appalti pubblici UE in generale, nei quali detengono una quota del 56 % per numero di appalti vinti e un valore del 29 %. Questa differenza può essere spiegata dalla specificità del mercato degli appalti nel settore della difesa.

---

<sup>13</sup> Per maggiori dettagli, cfr. la sezione 6.1.4.5 e l'allegato III del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

Le percezioni delle parti interessate in merito all'impatto della direttiva sulle PMI sono piuttosto contrastanti. Molti non scorgono un impatto significativo (positivo o negativo che sia). Nel complesso, le parti interessate sembrano essere del parere che, sebbene negli ultimi anni non si sia verificato nessun cambiamento sostanziale nella situazione delle PMI nel settore della difesa, queste aziende affrontino adesso delle difficoltà aggiuntive. Secondo le parti interessate, la causa più probabile di tali difficoltà è da ricercare, piuttosto che nella direttiva, in fattori quali le riduzioni dei bilanci nazionali destinati alla difesa.

L'approccio tradizionale al subappalto prevede per l'aggiudicatario la libertà di decidere se affidare subappalti ad altre imprese o meno. **In circa il 10 % degli avvisi di aggiudicazione di appalti in base alla direttiva, secondo le amministrazioni aggiudicatrici era probabile che parte dell'appalto aggiudicato venisse subappaltato a terzi.** In termini di valore, tali appalti hanno rappresentato il 42 % del totale degli appalti a norma della direttiva, pari a quasi 13 miliardi di EUR. Se per calcolare la quota subappaltata di tali appalti si utilizza come approssimazione un valore del 30 %, il valore totale di detti **subappalti sarebbe pari a circa 3,8 miliardi di EUR.** Si tratta di una stima delle opportunità di business per le PMI e i subfornitori liberamente scelti dall'aggiudicatario (appaltatore principale).

Le specifiche **disposizioni della direttiva sui subappalti** consentono all'amministrazione aggiudicatrice di chiedere all'aggiudicatario di subappaltare una quota dell'appalto a terzi mediante procedura di gara concorrenziale, seguendo le norme specificate negli articoli da 50 a 53. È evidente che tali disposizioni **non siano state utilizzate dalle autorità degli Stati membri**: il numero di avvisi di subappalto pubblicati è infatti trascurabile. La valutazione negativa dell'efficacia delle disposizioni della direttiva sul subappalto è confermata dagli Stati membri, dall'EDA e dal settore. Sulla base dei loro contributi, i principali motivi per cui queste disposizioni non sono state utilizzate sembrano essere: i) gli Stati membri non hanno alcun incentivo ad utilizzarle perché non garantiscono il coinvolgimento delle imprese locali; ii) queste disposizioni cercano di aprire catene di approvvigionamento per l'aggiudicazione di specifici appalti, mentre le catene di approvvigionamento sono stabilite molto tempo prima, soprattutto nel settore della difesa; iii) l'utilizzo di questa forma di subappalto concorrenziale solleverebbe diversi problemi giuridici e amministrativi.

Poiché le disposizioni sul subappalto stabiliscono semplicemente delle opzioni per gli Stati membri e le amministrazioni aggiudicatrici, il fatto che non siano state utilizzate non impedisce l'utilizzo della direttiva né ne compromette il funzionamento. Tuttavia, l'obiettivo di offrire, attraverso misure legislative, ulteriori opportunità ai subfornitori e alle PMI inserendo un elemento di concorrenza nelle catene di approvvigionamento degli appaltatori principali non è stato raggiunto.

## 4.2. Efficienza

Per determinare l'efficienza della direttiva, la valutazione ha esaminato i costi derivanti dalla sua applicazione e li ha confrontati con i benefici.

I costi totali delle procedure di appalto effettuate a norma della direttiva sono stimati a circa 89,6 milioni di EUR nel periodo 2011-2015 (27,6 milioni di EUR per le amministrazioni aggiudicatrici e quasi 62 milioni di EUR per tutte le imprese, comprese quelle non selezionate). Tali costi non sono soltanto quelli derivanti direttamente dagli obblighi della direttiva, ma potrebbero includere altri elementi di costo, che non è possibile separare, come ad esempio i "costi di ordinaria amministrazione" o i costi

derivanti dalla legislazione nazionale<sup>14</sup>. **In confronto al valore totale degli appalti aggiudicati (30,85 miliardi di EUR nel periodo 2011-2015), i costi delle procedure rappresentano circa lo 0,3 % del valore degli appalti.**

La percezione di diverse parti interessate (tra cui la maggioranza delle aziende che hanno risposto al sondaggio online) è che la direttiva abbia fatto lievitare i costi. Tuttavia, tale percezione emerge quando si confrontano i costi della direttiva a una situazione precedente in cui gli appalti nel settore della difesa non erano soggetti a norme concorrenziali. Dalle riunioni di consultazione risulta inoltre che le parti interessate del settore non credono che sia possibile raggiungere gli obiettivi della direttiva con una riduzione significativa della regolamentazione.

Per quanto riguarda l'analisi costi-benefici, la direttiva potrebbe generare risparmi pari a circa 770 milioni di EUR, se si avanzasse l'ipotesi prudente di un risparmio del 2,5 % sulla base della valutazione del 2011 delle direttive sugli appalti civili. **Di conseguenza, i risparmi generati dalla direttiva probabilmente superano, di quasi nove volte, i costi delle procedure per le autorità pubbliche e le aziende**<sup>15</sup>.

Durante le consultazioni, alle parti interessate è stato chiesto di dare una valutazione complessiva sull'efficienza della direttiva confrontando i costi e i benefici della realizzazione di procedure di appalto (per le amministrazioni aggiudicatrici) o della partecipazione a queste ultime (per le imprese) a norma della direttiva. Tra le amministrazioni aggiudicatrici, la percezione è in gran parte positiva, mentre la percezione delle aziende intervistate è più critica. Come emerge dalle riunioni di consultazione, le aziende sembrano ritenere che i costi per partecipare alle procedure di appalto a norma della direttiva prevalgano sui benefici, non a causa della direttiva stessa, ma piuttosto a causa della sua limitata accettazione e delle incongruenze nell'applicazione delle sue norme.

La direttiva impone obblighi di informazione sulle procedure di aggiudicazione essenzialmente alle amministrazioni aggiudicatrici e non alle imprese. Tali obblighi sono alla base delle norme UE in materia di appalti pubblici e non differiscono da quelli previsti dalle direttive sugli appalti civili. La valutazione ha quindi concluso che l'onere amministrativo derivante dalle norme della direttiva è trascurabile.

Sebbene i pareri delle parti interessate sull'efficienza non siano del tutto positivi la Commissione, soprattutto alla luce delle stime dei costi e dei risparmi, conclude che, in linea di massima, **la direttiva è efficiente, ma sono necessari ulteriori progressi per garantirne un uso maggiore e più coerente da parte degli Stati membri.**

### **4.3. Pertinenza**

La Commissione ritiene che **gli obiettivi della direttiva siano ancora pienamente pertinenti**. Come già illustrato, sono stati compiuti significativi progressi verso il raggiungimento di questi obiettivi, ma occorre fare molto di più. **La motivazione e le**

---

<sup>14</sup> Per maggiori dettagli sulle stime e sulle questioni metodologiche connesse, cfr. la sezione 6.2.1 e l'allegato III del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

<sup>15</sup> Per maggiori dettagli sui risparmi stimati, cfr. la sezione 6.2.2. del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

**esigenze che hanno portato all'adozione della direttiva rimangono pertinenti. Tutto ciò è sostenuto da un ampio consenso tra gli Stati membri e le parti interessate.**

I nuovi sviluppi intervenuti dopo l'adozione della direttiva – il deterioramento della situazione della sicurezza, i vincoli di bilancio, l'emergente consenso sulla necessità di un'autonomia strategica e di una maggiore cooperazione, il nuovo quadro giuridico per gli appalti civili – non mettono in discussione la pertinenza degli obiettivi della direttiva.

#### **4.4. Coerenza**

La valutazione ha esaminato la coerenza interna tra le diverse disposizioni della direttiva e la loro coerenza con gli strumenti legislativi o politici nei settori correlati.

**La Commissione non ha individuato problemi di coerenza interna relativi alle disposizioni della direttiva**, né è emerso alcun problema di questo tipo dalle consultazioni.

È stata altresì analizzata la coerenza della direttiva con il quadro legislativo dell'UE sugli appalti pubblici. La Commissione ritiene che non vi siano problemi di coerenza con gli altri strumenti del diritto sugli appalti pubblici dell'Unione europea, comprese le nuove direttive sugli appalti civili. In questo contesto la questione se le innovazioni, o alcune di esse, introdotte dalle nuove direttive sugli appalti civili debbano essere estese alla direttiva (sugli appalti nel settore della difesa) ha attirato la particolare attenzione degli Stati membri e delle parti interessate, che hanno pareri piuttosto contrastanti sulla questione. La Commissione osserva che **le innovazioni delle nuove direttive civili non creano problemi di coerenza per quanto riguarda il testo esistente della direttiva (sugli appalti nel settore della difesa)**.

La Commissione constata che non vi sono incoerenze tra le disposizioni della direttiva in esame e quelle della direttiva 2009/43/CE sui trasferimenti all'interno dell'UE di prodotti per la difesa<sup>16</sup>. Gli Stati membri e le parti interessate hanno evidenziato che l'attuazione di quest'ultima direttiva è un fattore importante per la piena accettazione della direttiva in esame.

Negli ultimi anni gli Stati membri, le istituzioni dell'UE e le parti interessate hanno sottolineato la necessità di rafforzare la cooperazione nell'ambito della difesa europea, compreso il settore degli appalti. La direttiva riconosce l'importanza di questo aspetto e cerca di consentire agli Stati membri di perseguire la realizzazione di appalti cooperativi in diverse forme. Sulla base delle discussioni avute con esperti degli Stati membri, delle consultazioni delle parti interessate e di un contributo specifico dell'Agenzia europea per la difesa (EDA), si può concludere che **la direttiva non ostacola gli appalti cooperativi**. Tuttavia, è importante incoraggiare le autorità degli Stati membri ad avvalersi pienamente della flessibilità disponibile prevista dalla direttiva per perseguirli.

#### **4.5. Il valore aggiunto dell'UE**

La direttiva ha portato a un aumento del valore degli appalti nel settore della difesa pubblicati in tutta l'UE e aggiudicati mediante procedure di gara eque e concorrenziali. Le stime calcolate per l'analisi dei costi-benefici indicano anche che, probabilmente, la

---

<sup>16</sup> Cfr. la sezione 6.4.2. del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

direttiva ha generato risparmi significativamente superiori ai costi di esecuzione delle procedure per le autorità pubbliche e le imprese. Se l'accettazione della direttiva aumentasse ulteriormente in futuro, questi risultati potrebbero essere ancora più evidenti.

Non si potrebbero raggiungere gli stessi risultati attraverso l'azione degli Stati membri, che inevitabilmente porterebbe a regimi diversi, che aumenterebbero la complessità normativa e causerebbero inutili ostacoli alle attività transfrontaliere. Senza un regime UE specifico per gli appalti nel settore della difesa e della sicurezza non aumenterebbe l'adozione di procedure di gara trasparenti, eque e concorrenziali e non diminuirebbe l'uso delle esenzioni, potrebbe addirittura instaurarsi la tendenza opposta.

Di conseguenza, la **direttiva ha un chiaro valore aggiunto dell'UE e continua a rispettare il principio di sussidiarietà.**

## 5. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE FUTURE

A seguito della valutazione, e in generale in linea con i contributi degli Stati membri e delle parti interessate, la **Commissione ritiene che, nel complesso, il testo della direttiva sia idoneo allo scopo, che la direttiva sia in linea di massima sulla buona strada verso il raggiungimento dei suoi obiettivi** e che non sia necessario emendarla. Tuttavia, come illustrato sopra, e considerando il breve periodo di tempo trascorso dall'effettivo recepimento della direttiva, è estremamente **necessario concentrarsi sulla sua efficace attuazione, al fine di migliorarne l'efficacia e, di conseguenza, l'efficienza.** Ciò richiede, tra l'altro, un quadro giuridico stabile. Sebbene una proposta legislativa possa portare a qualche marginale miglioramento del testo, in questa fase non sarebbe utile per avanzare verso il conseguimento degli obiettivi della direttiva. **La Commissione ha quindi deciso di non presentare una proposta legislativa con la presente relazione.** Tuttavia, sulla base delle conclusioni della valutazione, figurano di seguito alcune proposte per il futuro.

Il recepimento della direttiva nelle legislazioni nazionali non ha evidenziato problemi sostanziali. Vi sono tuttavia alcune questioni da chiarire sul recepimento di un numero limitato di disposizioni della direttiva:

- la Commissione contatterà gli Stati membri interessati per risolvere tali questioni in sospeso e chiedere i chiarimenti eventualmente necessari.

La direttiva ha portato a un aumento iniziale di concorrenza, trasparenza e non discriminazione nel mercato europeo degli appalti nel settore della difesa e a una corrispondente diminuzione dell'uso delle esenzioni. Una quota molto significativa della spesa per gli appalti in questo settore si realizza tuttavia ancora al di fuori delle disposizioni della direttiva. La direttiva è stata utilizzata in misura molto limitata per l'acquisto di sistemi di difesa complessi, di elevato valore e strategici. Inoltre, il grado di applicazione della direttiva non è uniforme tra gli Stati membri, il che genera costi aggiuntivi per il settore. In più, gli Stati membri sembrano ancora utilizzare – almeno in una certa misura – disposizioni sulle compensazioni/sul ritorno industriale (presumibilmente sulla base dell'articolo 346 del TFUE). Le parti interessate del settore hanno espresso preoccupazione circa le incertezze relative all'uso di tali disposizioni.

In questo contesto, la Commissione adotterà le seguenti azioni:

- fornire indicazioni sull'interpretazione/l'applicazione di specifiche disposizioni della direttiva riguardanti le esclusioni. L'adozione di una comunicazione della Commissione, fornendo indicazioni sugli appalti fra governi, è un primo passo in questa direzione. La Commissione valuterà anche la possibilità di elaborare un'ulteriore guida sull'utilizzo delle disposizioni sulle compensazioni/sul ritorno industriale;
- sviluppare il dialogo con gli Stati membri e le parti interessate sull'applicazione della direttiva. Consultazioni avanzate fra gli Stati membri e la Commissione potrebbero essere particolarmente utili per quanto riguarda i grandi progetti di appalti nel settore della difesa;
- pubblicare relazioni statistiche periodiche (quadri di valutazione) sull'uso che gli Stati membri fanno della direttiva;
- avviare procedure d'infrazione nei casi in cui siano individuate gravi violazioni del diritto dell'Unione per quanto riguarda specifici casi di appalti nel settore della difesa. Ci si dovrebbe concentrare soprattutto sui casi di mancata applicazione della direttiva e sulle relative distorsioni del mercato come ad esempio le disposizioni sulle compensazioni/sul ritorno industriale.

Le disposizioni della direttiva relative al subappalto non sono state utilizzate e sono ritenute inefficaci:

- la Commissione intende rivedere la guida sulle disposizioni relative al subappalto al fine di aumentare la flessibilità per le amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri; in tal modo, fornirà loro l'incentivo ad utilizzare tali disposizioni e, più in generale, consentirà loro di inserire un elemento di concorrenza nelle catene di approvvigionamento.

La direttiva non ostacola gli appalti cooperativi. Tuttavia, al fine di incoraggiare le autorità degli Stati membri ad avvalersi pienamente della flessibilità prevista dalla direttiva:

- la Commissione fornirà degli orientamenti per chiarire l'intera gamma di opzioni relative agli appalti cooperativi.

La Commissione elaborerà orientamenti aggiuntivi o rivisti su tutti questi aspetti in stretta cooperazione con gli Stati membri e in consultazione con le parti interessate.

Infine, si prevede che anche le proposte del piano d'azione europeo in materia di difesa, volte a promuovere l'accesso al mercato transfrontaliero per i subfornitori e le PMI, contribuiranno a migliorare il livello di penetrazione transfrontaliera e di partecipazione delle PMI agli appalti nel settore della difesa.