



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 5.12.2007
SEC(2007) 1599

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento

Proposta di

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione di taluni appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza

COMPENDIO DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

{COM(2007) 766 definitivo}
{SEC(2007) 1598}

SINTESI

1. INTRODUZIONE

Per oltre 40 anni i temi attinenti alla sicurezza e alla difesa sono stati tralasciati dall'integrazione europea, con la conseguenza che i mercati della difesa sono esclusi dal mercato unico, frammentati lungo i confini nazionali.

Dalla fine della guerra fredda tale frammentazione si è rivelata sempre più problematica. In conseguenza tanto di rigorosi vincoli di bilancio quanto dell'aumento dei costi per le attrezzature militari, le dimensioni dei mercati di difesa nazionali si sono spesso dimostrate troppo ridotte per consentire di produrre e mettere a disposizione attrezzature di alto livello a prezzi accettabili. Riforme di ampia portata sono così diventate indispensabili per consentire all'Europa di mantenere un'industria della difesa sostenibile e rifornire adeguatamente le proprie forze armate.

In tale contesto particolare importanza ha la creazione di un mercato europeo delle attrezzature militari (European Defence Equipment Market - EDEM) e per questo nella comunicazione "Verso una politica dell'Unione europea in materia di equipaggiamenti di difesa" del marzo 2003, la Commissione ha presentato proposte di azione in settori connessi alle industrie e ai mercati della difesa, in particolare quello degli appalti della difesa.

2. QUESTIONI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE

La Commissione ha organizzato workshop con i governi e l'industria per chiarire le aspettative di tali ambienti riguardo a eventuali azioni comunitarie nel settore, creando le basi per il Libro verde sugli appalti pubblici della difesa, adottato nel settembre 2004.

La consultazione del Libro verde ha confermato le carenze del quadro normativo europeo per gli appalti della difesa:

1. Restano incertezze riguardo all'applicazione dell'articolo 296 del trattato (TCE), che consente agli Stati membri di derogare dalle norme della Comunità europea (CE) se ciò è necessario per tutelare interessi fondamentali nel campo della sicurezza.
2. La direttiva sugli appalti pubblici, anche nella sua versione rivista (2004/18/CE), è considerata di solito poco adeguata per molti appalti della difesa.

Per porre rimedio a tali problemi, nel dicembre 2005 la Commissione ha annunciato due iniziative: l'adozione di una "comunicazione interpretativa sull'applicazione dell'articolo 296 del trattato CE agli appalti pubblici della difesa"; e la preparazione di una eventuale direttiva sugli appalti della difesa.

La comunicazione interpretativa, che fornisce orientamenti alle amministrazioni aggiudicatrici per valutare se sia giustificata un'eventuale deroga, è stata adottata nel dicembre 2006. Parallelamente, la Commissione ha proseguito i lavori di preparazione di un'eventuale direttiva sugli appalti della difesa. Gli interessati sono strettamente coinvolti tramite il comitato consultivo sugli appalti pubblici e l'Agenzia europea per la difesa (AED), nonché nell'ambito di riunioni bilaterali. I governi e l'industria sono stati inoltre consultati nel quadro della valutazione di impatto.

La presente relazione tratta sia gli appalti della difesa (armi, munizioni e materiale bellico per le forze armate) che gli appalti sensibili della sicurezza (materiale con caratteristiche simili alle attrezzature militari appaltate destinato alle forze di sicurezza non militari). Quest'ultimo aspetto è emerso in una fase successiva del dibattito su richiesta degli Stati membri. L'argomento principale a favore dell'ampliamento del dibattito è stato l'evoluzione dell'ambiente strategico, che ha reso incerta la distinzione fra sicurezza esterna e interna, militare e non militare. L'iniziativa della Commissione resta tuttavia concentrata sulla difesa. Per quanto riguarda la sicurezza non militare, la questione è "semplicemente" se sia opportuno applicare uno strumento CE previsto per la difesa anche a determinati appalti particolarmente sensibili.

3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Numerosi Stati membri fanno ricorso di frequente all'articolo 296, paragrafo 1, lettera b) TCE per esentare dalle norme CE appalti di attrezzature di difesa. Lo stesso problema, per quanto in forma meno evidente, si pone per gli appalti sensibili nel campo della sicurezza, dove gli Stati membri applicano l'articolo 296, paragrafo 1, lettera a) TCE oppure l'articolo 14 della direttiva sugli appalti pubblici per sottrarsi alle norme CE. Questa pratica è in contrasto con la giurisprudenza della Corte secondo la quale le deroghe dovrebbero essere limitate a casi eccezionali.

La causa del problema può essere identificata nella mancanza di norme CE adeguate alle caratteristiche specifiche degli appalti della difesa e di quelli sensibili nel campo della sicurezza, in particolare la complessità (che impone flessibilità) e requisiti speciali per la sicurezza dell'approvvigionamento e dell'informazione. Elaborate per appalti non militari e non sensibili, le norme CE esistenti non tengono sufficientemente conto di queste specificità.

Di conseguenza, la maggior parte degli appalti per attrezzature militari e di sicurezza sensibili viene aggiudicata sulla base di norme nazionali non coordinate, con profonde differenze in termini di pubblicazione, procedure di appalto, criteri di selezione e di aggiudicazione, compensazioni, ecc. Tale mosaico normativo costituisce un grave ostacolo alla realizzazione dell'EDEM e lascia spazio al mancato rispetto dei principi del trattato. La mancanza di trasparenza e la discriminazione a danno di fornitori di altri Stati membri sono responsabili della mancanza di apertura dei mercati di difesa, con effetti negativi per tutti gli interessati.

Tale problema è meno evidente per quanto riguarda gli aspetti sensibili nel campo della sicurezza che nel settore della difesa, soprattutto perché la sicurezza non militare presenta caratteristiche molto più varie quanto ai committenti, gli utenti e i bilanci a livello nazionale, regionale e locale. Tuttavia, il problema (la frequente deroga dalle norme CE), le sue cause (le specificità dei contratti a cui le norme CE si adattano con difficoltà) e le sue conseguenze (mancanza di apertura) sono gli stessi tanto per gli appalti della difesa quanto per quelli sensibili della sicurezza.

In concreto, il problema è quindi una discrepanza fra il trattato e la giurisprudenza della CGE, da un lato, e le pratiche degli Stati membri in materia di appalti, dall'altro. La Commissione, in quanto custode del trattato, ha il dovere di intervenire per risolvere il problema.

4. OBIETTIVI

L'obiettivo generale della Commissione è realizzare un mercato europeo delle attrezzature militari aperto e competitivo. In condizioni ideali, tale mercato consentirebbe ai fornitori stabiliti in uno Stato membro di servire senza restrizioni committenti pubblici in tutti gli Stati membri. Nel campo degli appalti pubblici, ciò richiede un quadro normativo a livello UE per l'aggiudicazione degli appalti nel settore della difesa e della sicurezza che funzioni correttamente.

L'obiettivo operativo della Commissione è limitare a casi eccezionali il ricorso alle deroghe di cui all'articolo 296 TCE e all'articolo 14 della direttiva sugli appalti pubblici, come prevede la giurisprudenza CGE. La maggioranza degli appalti nel campo della difesa e della sicurezza, compresi quelli di armi, munizioni e materiale bellico, dovrebbe dunque essere aggiudicata sulla base delle norme CE al fine di migliorare la parità di trattamento, la trasparenza e la non discriminazione. Al tempo stesso, vanno però garantiti gli interessi degli Stati membri in materia di sicurezza.

5. OPZIONI POLITICHE

Per raggiungere tale obiettivo, sono possibili tre opzioni: non adottare alcuna misura, proporre una misura non legislativa, proporre una misura legislativa.

Se non si adotta alcuna misura, l'attuale direttiva sugli appalti pubblici, il codice di condotta amministrato dall'Agenzia europea per la difesa e la comunicazione interpretativa sull'impiego dell'articolo 296 TCE resterebbero gli unici strumenti disponibili nel campo degli appalti di difesa.

Le **misure non legislative** potrebbero includere una comunicazione interpretativa sull'applicazione dell'articolo 14 della direttiva sugli appalti pubblici nel settore della sicurezza, una politica in materia di infrazioni più proattiva e azioni di formazione per le amministrazioni aggiudicatrici nazionali e il personale della Commissione riguardanti la valutazione di possibili deroghe.

Fra le eventuali **misure legislative** rientrano un regolamento, una direttiva settoriale che si applichi a tutti gli appalti aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici che operano nel settore della difesa e della sicurezza, e una direttiva che introduca nel diritto comunitario nuove norme calibrate specificamente sulle caratteristiche degli appalti della difesa e di quelli sensibili nel campo della sicurezza, mediante una modifica alla direttiva sugli appalti pubblici o una direttiva autonoma.

Opzioni scartate e opzioni selezionate per ulteriore esame

Le misure non legislative sono utili, ma è difficile che da sole possano raggiungere l'obiettivo di ridurre il ricorso alle deroghe. Tale obiettivo può essere raggiunto solo se la normativa comunitaria sugli appalti contiene norme che tengano conto delle specificità degli appalti di difesa e di quelli sensibili nel campo della sicurezza. Poiché allo stato attuale tali norme non esistono, devono essere introdotte mediante una misura legislativa.

Sono state selezionate due opzioni per ulteriore esame:

1. non adottare alcuna misura;
2. adottare una misura legislativa per introdurre nel diritto comunitario nuove norme calibrate specificamente sulle caratteristiche degli appalti di difesa e di quelli sensibili nel campo della sicurezza. Tenuto conto della sua maggiore flessibilità, una direttiva sembra più adeguata al conseguimento di tale obiettivo rispetto a un regolamento.

Per l'opzione 2 le sotto-opzioni si collocano a tre livelli:

- *Tipo di strumento giuridico.* Si è scartata l'ipotesi di una direttiva settoriale in quanto incompatibile con i principi di una migliore regolamentazione. Si è mantenuta la scelta fra una direttiva modificativa e una direttiva autonoma.
- *Campo di applicazione.* Potrebbe essere determinato mediante un elenco o mediante una definizione generale; potrebbe escludere esplicitamente taluni appalti o limitarsi a un riferimento alle deroghe consentite dal trattato; infine, potrebbe fissare nuove soglie o mantenere quelle dell'attuale direttiva sugli appalti pubblici.
- *Contenuto.* Sono possibili varie opzioni per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento, la sicurezza dell'informazione, le compensazioni e le procedure di aggiudicazione.

6. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

Scelta delle opzioni

Opzione 1. Se l'UE non adotta alcuna misura, gli appalti militari e gli appalti sensibili nel campo della sicurezza continuerebbero ad essere molto spesso oggetto di deroga dalle norme UE. La comunicazione interpretativa può limitare il ricorso all'articolo 296 TCE per gli appalti di attrezzature non militari, mentre gli effetti saranno probabilmente scarsi sugli appalti di attrezzature militari e nulli su quelli di attrezzature sensibili nel campo della sicurezza. Il codice di condotta dell'Agenzia europea per la difesa può, nel migliore dei casi, limitare le conseguenze negative delle deroghe previste dall'articolo 296 TCE, ma non evitarne l'abuso. Il mercato delle attrezzature militari e di quelle sensibili nel campo della sicurezza non diventerebbe quindi più trasparente e aperto e non scomparirebbero gli effetti negativi sui costi, l'efficienza e la competitività.

Opzione 2. Prima di valutare l'impatto di una eventuale direttiva, vanno prese decisioni sulle sue caratteristiche fondamentali.

(a) Direttiva autonoma o di modifica

La scelta dello strumento è principalmente una questione di tecnica legislativa ed è stata effettuata sulla base di quattro criteri: miglioramento dell'*acquis*, conformità con i principi di una migliore regolamentazione, certezza del diritto e visibilità.

Una direttiva autonoma sarebbe uno strumento più visibile, più chiaro, di più facile lettura e quindi più facile da applicare per le amministrazioni aggiudicatrici, che renderebbe quindi più agevole il mantenimento dell'*acquis* (vale a dire le disposizioni dell'attuale direttiva sugli appalti pubblici) e offrirebbe maggiore flessibilità per la redazione di disposizioni mirate. Infine, la grande maggioranza degli Stati membri ha manifestato preferenza per una direttiva autonoma.

(b) Campo di applicazione

Il campo di applicazione deve essere delineato sulla base dell'obiettivo principale, vale a dire limitare a casi eccezionali il ricorso alle deroghe. A tale scopo il potenziale campo di applicazione delle nuove norme dovrebbe essere il più ampio possibile. Al tempo stesso va rispettato però il diritto, riconosciuto agli Stati membri dal trattato, di non applicare il diritto comunitario per motivi fondamentali di sicurezza. Sulla base di tali criteri, le opzioni migliori sono le seguenti:

- determinare il campo di applicazione mediante una definizione generale anziché un elenco;
- limitare il numero di esclusioni esplicite e fare riferimento piuttosto alle deroghe citate nel trattato;
- mantenere le attuali soglie CE.

(c) *Contenuto*

- Obiettivo delle nuove norme è applicare i principi del mercato unico ai mercati della difesa, offrendo al tempo stesso sufficienti salvaguardie e flessibilità per garantire gli interessi degli Stati membri in materia di sicurezza. Sulla base di questi due criteri, le opzioni migliori sono le seguenti:
- Per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento, consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di (1) esigere dai fornitori prove quanto alla loro capacità di rispettare gli obblighi in materia di esportazione, trasferimento e transito; (2) considerare la sicurezza dell'approvvigionamento come criterio di selezione per valutare la capacità tecnica dei fornitori e chiedere loro di impegnarsi a rispettare in futuro gli obblighi in materia di sicurezza dell'approvvigionamento.
- Per quanto riguarda la sicurezza dell'informazione, consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di (1) non rivelare informazioni riservate durante la procedura di aggiudicazione; (2) considerare la capacità di garantire la sicurezza dell'informazione come criterio di selezione per valutare la capacità tecnica dei fornitori.
- Per quanto riguarda le compensazioni, evitare di menzionarle. Poiché di solito le compensazioni sono, per loro stessa natura, fonte di discriminazione, sono in diretto contrasto con il trattato. Di conseguenza, le norme CE in materia di appalti non possono né consentirle né regolamentarle. D'altro canto, vietare esplicitamente le compensazioni nella direttiva potrebbe suscitare l'impressione che esse siano automaticamente ammesse per gli appalti di difesa esentati ai sensi dell'articolo 296 TCE, il che non è vero. Sembra pertanto consigliabile lasciare agli Stati membri il compito di vigilare sulla compatibilità con il diritto comunitario degli obblighi in materia di compensazioni.
- Consentire la procedura negoziata con pubblicazione preliminare come procedura standard e limitare l'impiego della procedura negoziata senza pubblicazione ai casi strettamente necessari.

Ripercussioni delle opzioni selezionate

- Ripercussioni giuridiche. Una direttiva migliorerebbe considerevolmente il quadro regolamentare per gli appalti della difesa, che presenta attualmente una considerevole frammentarietà. La chiarezza giuridica registrerebbe miglioramenti sostanziali. Le amministrazioni aggiudicatrici sarebbero in grado di valutare quale normativa applicare e, se necessario, giustificare la loro decisione. In tal modo si garantirebbe a tutte le parti interessate una maggiore certezza del diritto.
- Costi amministrativi. Le eventuali ripercussioni negative sarebbero limitate sia per l'industria che per le amministrazioni aggiudicatrici. A medio e lungo termine una maggiore trasparenza ridurrà certamente i costi amministrativi per le imprese, in particolare le PMI.

- Ripercussioni economiche. Dipendono in larga misura dall'accettazione della direttiva da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, che registrerà senza dubbio evoluzioni nel corso del tempo. Inizialmente la direttiva può avere ripercussioni soprattutto sull'acquisto di attrezzature disponibili in commercio e sulle attrezzature tecnologicamente meno sofisticate. Con una maggiore apertura dei mercati le imprese avrebbero più occasioni di aggiudicarsi contratti transfrontalieri, consentendo così alle imprese europee più competitive di realizzare economie di scala e di avere prodotti più competitivi sul mercato globale grazie alla riduzione dei costi unitari. Quanto alle amministrazioni aggiudicatrici, poi, esse potranno ottenere prezzi più competitivi.
- Aspetti internazionali. L'applicazione delle norme CE agli appalti di difesa e a quelli sensibili nel campo della sicurezza non modificherebbe la situazione riguardo al commercio di armi nei paesi terzi, che continuerebbe ad essere disciplinato dalla norme dell'OMC e più precisamente dall'accordo sugli appalti pubblici. Le amministrazioni aggiudicatrici manterranno la facoltà di decidere se invitare alle gare solo imprese UE oppure anche non UE.

7. MODALITÀ DI MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

La Commissione continuerà a calcolare anno per anno i principali indicatori economici che consentono di valutare la trasparenza e la concorrenza sui mercati della difesa. Proseguirà inoltre il dialogo politico con gli Stati membri. Una prima valutazione delle ripercussioni della direttiva sui costi amministrativi dovrebbe essere prevista cinque anni dopo l'adozione. Una valutazione delle ripercussioni economiche invece dovrebbe essere ipotizzata più a lungo termine.

8. CONCLUSIONE

L'introduzione nel diritto comunitario sugli appalti di norme calibrate specificamente sulle caratteristiche degli appalti della difesa e di quelli sensibili nel campo della sicurezza appare indispensabile se, come stabilito dalla CGE, si vuole limitare a casi eccezionali il ricorso alle deroghe di cui all'articolo 296 del trattato TCE e all'articolo 14 della direttiva sugli appalti pubblici. Una direttiva autonoma sembra lo strumento giuridico più adeguato a tale scopo.

L'adozione di una direttiva sugli appalti nel settore della difesa e su quelli sensibili nel campo della sicurezza è il seguito logico della comunicazione interpretativa del dicembre 2006, che precisa le condizioni per l'applicazione dell'articolo 296 TCE nel settore degli appalti della difesa. Parallelamente, tale direttiva fa naturalmente da pendant al codice di condotta dell'Agenzia europea per la difesa, che mira a incrementare la trasparenza degli appalti della difesa che soddisfano i criteri per l'applicazione dell'articolo 296 TCE.

Tenuto conto della molteplicità di fattori che determinano il carattere dei mercati della difesa, è difficile quantificare l'impatto economico che si può attendere da una siffatta direttiva. In termini generali, tuttavia, essa ha le potenzialità per portare un cambiamento. Far sì che le armi, le munizioni e il materiale bellico, nonché le attrezzature sensibili nel campo della sicurezza entrino a far parte del mercato unico è di per sé un segnale politico forte della volontà dell'UE di creare un mercato europeo delle attrezzature militari. Grazie al coordinamento delle procedure nazionali, la direttiva ridurrà l'attuale mosaico regolamentare, agevolerà l'applicazione delle norme comunitarie da parte degli Stati membri e renderà anche più difficile per essi giustificare il ricorso a eventuali deroghe. In tal modo il numero di deroghe diminuirà mentre migliorerà la trasparenza, il carattere non discriminatorio e l'apertura dei mercati comunitari della difesa.

Per garantire alle nuove norme la maggiore efficacia possibile, la Commissione dovrebbe prevedere una serie di misure di accompagnamento. Particolarmente importanti appaiono l'organizzazione di corsi speciali di formazione per il suo personale e l'assegnazione di risorse supplementari per il controllo attivo dei mercati della sicurezza e della difesa. Essa dovrebbe infine portare avanti le iniziative in corso nei settori connessi, in particolare per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento e la standardizzazione, e prevedere nuove azioni, soprattutto nel campo della sicurezza dell'informazione e delle compensazioni.

L'elaborazione di norme comunitarie sugli appalti per le attrezzature militari e per quelle sensibili è solo un primo passo, per quanto importante, verso la creazione di un mercato europeo delle attrezzature militari (e di sicurezza).