



## ELENCO INDIRIZZI

DIREZIONE DEGLI ARMAMENTI TERRESTRI	<u>ROMA</u>
DIREZIONE DEGLI ARMAMENTI NAVALI	<u>ROMA</u>
DIREZIONE DEGLI ARMAMENTI AERONAUTICI E PER L' AERONAVIGABILITA'	<u>ROMA</u>
DIREZIONE INFORMATICA, TELEMATICA E E TECNOLOGIE AVANZATE	<u>ROMA</u>
e, per conoscenza:	
DIREZIONE GENERALE DI COMMISSARIATO E DI SERVIZI GENERALI	<u>ROMA</u>
DIREZIONE DEI LAVORI E DEL DEMANIO	<u>ROMA</u>
e per diramazione interna:	
SEGRETERIA PARTICOLARE VICE SEGRETARIO GENERALE/VICE DNA	<u>SEDE</u>
SEGRETERIA PARTICOLARE VICE SEGRETARIO GENERALE	<u>ROMA</u>
III REPARTO	<u>SEDE</u>
IV REPARTO	<u>SEDE</u>
V REPARTO	<u>SEDE</u>



# MINISTERO DELLA DIFESA

SEGRETARIATO GENERALE DELLA DIFESA E DIREZIONE NAZIONALE DEGLI ARMAMENTI

Indirizzo Postale: Via XX Settembre 123/a 00187 ROMA

Posta elettronica: [sgd@sgd.difesa.it](mailto:sgd@sgd.difesa.it)

Posta elettronica certificata: [sgd@postacert.difesa.it](mailto:sgd@postacert.difesa.it)

**OGGETTO:** Rapporto della Commissione Europea relativo alla implementazione della Direttiva 2009/81 recante le norme applicabili agli acquisti nei settori di difesa e sicurezza e azioni discendenti.

**A:** ELENCO INDIRIZZI IN ALLEGATO

1. Come previsto dalla Direttiva 2009/81, la Commissione europea ha condotto nel corso del 2016 un processo di valutazione dello stato di implementazione della normativa speciale sul *procurement* della difesa e sicurezza, relativo al primo quinquennio successivo all'entrata in vigore (2011-2015).
2. Gli esiti di tale attività sono stati illustrati in un rapporto che la Commissione ha pubblicato lo scorso 30 novembre, le cui conclusioni conducono a ritenere valido, nel suo complesso, l'impianto normativo, che pertanto non necessita di essere emendato, eventualità che la direttiva stessa contemplava, ove ritenuto opportuno, a conclusione del processo di *review*.
3. Tuttavia, sulla base del rapporto in parola, i principali obiettivi della direttiva sono stati raggiunti solo parzialmente. La Commissione ha proposto, a correzione delle distorsioni emerse, di fornire opportuni orientamenti interpretativi, da concordarsi con gli Stati membri, sull'applicazione di alcune disposizioni. In particolare, sono attese raccomandazioni volte a facilitare l'accesso al mercato della Difesa di piccole e medie imprese e una serie di linee guida sul *procurement* svolto in cooperazione, incluse le acquisizioni da effettuarsi tramite organizzazioni internazionali, sul subappalto e sulla sicurezza degli approvvigionamenti, che si andranno ad aggiungere alla *guidance* sui contratti *Government to Government* già pubblicata.
4. Alla luce dell'indubbia rilevanza della materia, si invia per opportuna informazione una scheda tecnica che riporta gli elementi di maggior rilievo emersi dalle conclusioni della Commissione e le azioni che ne discendono, quale ausilio a supporto delle attività di rispettiva competenza, ed anche, eventualmente, al fine di consentire a codeste Direzioni la formulazione di eventuali contributi di pensiero e proposte nel futuro processo di negoziazione in corso sul contenuto delle note interpretative relative agli istituti sopra citati.

IL SEGRETARIO GENERALE/DNA  
(Gen. S.A. Carlo MAGRASSI)



# MINISTERO DELLA DIFESA

SEGRETARIATO GENERALE DELLA DIFESA E DIREZIONE NAZIONALE DEGLI ARMAMENTI

**OGGETTO:** Rapporto della Commissione Europea relativo alla implementazione della Direttiva 2009/81 recante le norme applicabili agli acquisti nei settori di difesa e sicurezza e azioni discendenti.

## SCHEDA TECNICA

Scopo di questa scheda è riportare gli esiti maggiormente rilevanti della valutazione condotta dalla Commissione Europea circa lo stato di attuazione, nel quinquennio 2011-2015, della direttiva 2009/81 in materia di appalti pubblici nei settori della difesa e sicurezza.

Tale valutazione si è svolta sulla base delle risposte ottenute a seguito della consultazione effettuata presso gli Stati membri, industria ed altri *stakeholders*, integrate con l'osservazione dei dati derivanti dalle pubblicazioni di avvisi di bandi di gara sul sito web TED (*Tenders Electronic Daily*) e dai database di EDA, NATO, Eurostat e società di consulenza.

Le principali questioni emerse sono le seguenti:

- i. **Uso e raggiungimento degli obiettivi della direttiva** - il rapporto mostra che l'entrata in vigore della direttiva ha portato ad un notevole aumento del numero dei contratti stipulati secondo le procedure comunitarie (valore totale circa 30.850 milioni di euro), anche se con differenze significative tra gli stati membri; non sono state registrate infatti pubblicazioni di contratti sotto la Dir. 81 per Cipro, Grecia, Irlanda, Malta, Lussemburgo e Spagna. Alcuni di questi, in particolare la Spagna, hanno continuato ad applicare le regole di contratti civili anche dopo il recepimento nel loro ordinamento della direttiva per il *procurement* militare.

Le tabelle 6 e 7 del *Commission staff working document*, che costituisce il documento analitico del report, mostrano i dati aggregati in base al numero di contratti e in base al valore del quinquennio in analisi.

Contract award notices published under the Directive, by country and year  
[number of notices]

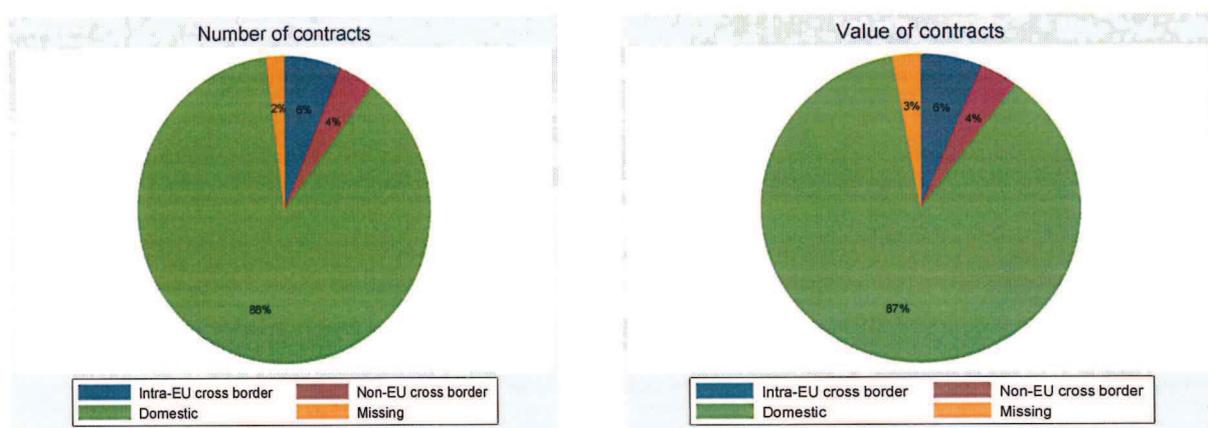
	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Austria		1	4	1	5	11
Belgium		3	28	25	14	70
Bulgaria	2	2	17	19	35	75
Croatia				16	31	47
Czech Republic		9	16	37	75	137
Denmark		17	23	32	40	112
Estonia			7	14	19	40
Finland		26	36	45	39	146
France		39	230	225	246	740
Germany	3	87	202	251	271	814
Hungary	1	11	18	7	10	47
Italy	10	106	97	105	88	406
Latvia			5	4	12	21
Lithuania		3	8	18	25	54
Netherlands		4	5	23	31	63
Norway				3	26	29
Poland		3	32	171	185	391
Portugal					8	8
Romania			21	58	48	127
Slovakia		5	1	5	15	26
Slovenia			8	7	10	25
Sweden		2	9	13	10	34
United Kingdom		30	53	86	90	259
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>348</b>	<b>820</b>	<b>1 165</b>	<b>1 333</b>	<b>3 682</b>

Contract award notices published under the Directive, by country and year  
[value in million EUR]

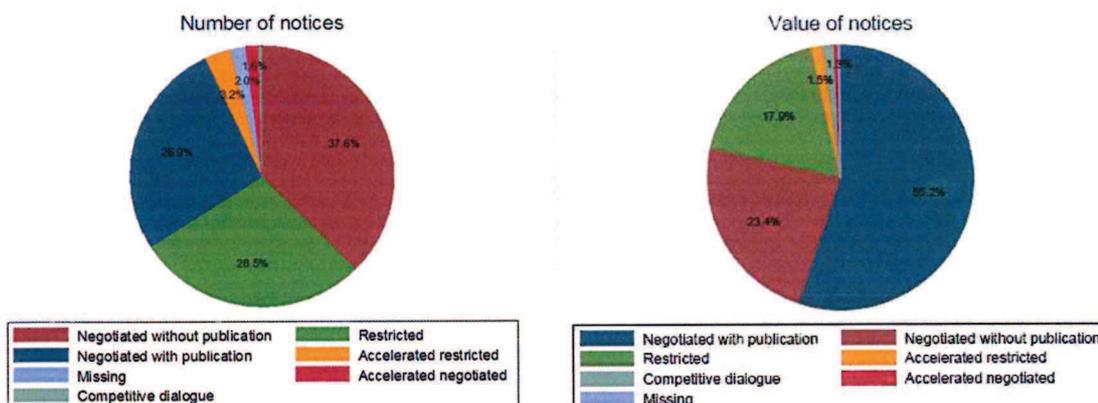
	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Austria		0.62	3.79	2.03	17.23	23.68
Belgium		4.34	145.58	106.20	19.83	275.95
Bulgaria	0.58	0.70	90.14	15.60	46.51	153.54
Croatia				43.71	75.82	119.53
Czech Republic		20.03	23.25	55.15	94.33	192.75
Denmark		34.02	42.74	15.95	844.69	937.39
Estonia			16.15	23.79	104.34	144.28
Finland		25.48	84.82	143.35	91.45	345.10
France		45.64	817.71	2 000.91	2 105.16	4 969.42
Germany	2.15	280.92	344.99	409.46	664.58	1 702.11
Hungary	0.57	52.40	23.23	57.96	49.06	183.23
Italy	18.73	144.68	389.79	395.11	116.55	1 064.86
Latvia			4.38	8.84	25.72	38.94
Lithuania		1.41	37.26	22.85	75.52	137.04
Netherlands		2.27	6.73	26.58	81.25	116.84
Norway				3.69	191.47	195.16
Poland		4.37	123.30	700.20	1 181.23	2 009.11
Portugal					34.04	34.04
Romania			11.50	216.64	136.56	364.70
Slovakia		6.39	1.75	286.26	13.67	308.07
Slovenia			17.00	4.95	9.17	31.13
Sweden		1.15	0.18	0.18	17.68	19.19
United Kingdom		820.29	592.59	2 811.81	13 259.46	17 484.14
<b>Total</b>	<b>22.03</b>	<b>1 444.72</b>	<b>2 776.88</b>	<b>7 351.24</b>	<b>19 255.31</b>	<b>30 850.19</b>

Inoltre, nonostante il trend positivo dell'aumento del numero dei contratti stipulati ai sensi della direttiva, ce ne sono ancora molti, soprattutto di importo elevato, relativi a sistemi strategici e complessi, per i quali l'approvvigionamento è ancora realizzato al di fuori della direttiva, quindi la conclusione della Commissione è che l'interpretazione delle disposizioni contenenti eventuali deroghe è ancora troppo ampia.

ii. **Approvvigionamenti transfrontalieri e accesso al mercato di PMI** – Dalla interpretazione dei dati si evince che l'impatto della direttiva è stato irrilevante, dal momento che solo circa il 10% del valore dei contratti stipulati ai sensi della direttiva è stato aggiudicato ad imprese straniere, il che conduce alla conclusione che la situazione non è migliorata in modo significativo rispetto al periodo precedente l'entrata in vigore della direttiva. Per quanto riguarda la situazione delle piccole e medie imprese, inoltre, l'analisi ha mostrato che queste hanno meno possibilità di ottenere l'aggiudicazione di un contratto nel settore della difesa, piuttosto che un contratto in ambito direttiva civile, cosa che può ovviamente essere spiegata con la diversa natura del mercato degli appalti della difesa, ma anche con la mancanza di efficacia delle norme in materia di subappalto della direttiva, che in teoria avrebbero dovuto migliorare l'accesso delle PMI al mercato della difesa.



iii. **Uso delle procedure** – dall'esito del monitoraggio si evince che la procedura negoziata senza pubblicazione di bando è la più utilizzata in termini numerici (circa il 38%), mentre se si prende in considerazione il dato del più alto valore dei singoli contratti, la procedura maggiormente adottata è la negoziata con pubblicazione (55%). Alle procedure negoziate segue la ristretta, mentre, il dialogo competitivo e le procedure con termini ridotti registrano un utilizzo decisamente marginale.



- iv. **Efficienza** - i costi delle procedure di appalto sostenuti in seguito all'applicazione della direttiva, nel periodo considerato, sono stati stimati in circa 89,6 milioni di euro (27,6 milioni per le amministrazioni aggiudicatrici e 62 per tutte le imprese), il che significa circa lo 0,3% del valore complessivo degli appalti aggiudicati. Pertanto, la direttiva può essere considerata in linea di massima efficiente, anche se la Commissione conclude che potrebbe andare meglio qualora tutte le disposizioni fossero maggiormente utilizzate dagli Stati membri.

In conclusione, la Commissione europea ha commentato che i principali obiettivi della direttiva, vale a dire, incentivo alla concorrenza, maggiore trasparenza e non discriminazione, sono stati solo parzialmente raggiunti. Tuttavia, l'impianto normativo della direttiva resta valido e non ha bisogno di essere modificato. La Commissione ritiene piuttosto di voler fornire delle *guidance notice*, che traccino gli orientamenti interpretativi in merito all'applicazione di alcune disposizioni.

Una di loro, la guida sui contratti *Government to Government* (GtoG), è stata pubblicata lo scorso 30 novembre, contemporaneamente al report. Secondo la guida i contratti GtoG possono costituire una delle esenzioni previste dalla direttiva, se soddisfano le seguenti condizioni: devono riguardare contratti tra due governi europei il cui oggetto può essere sia materiale *off-the-shelf*, sia materiale che il governo alienante si procura per lo specifico scopo e possono includere, tra l'altro, anche il supporto, la manutenzione, la formazione/addestramento e costruzione di infrastrutture. Al fine di scongiurare procedure di infrazione della Corte di giustizia europea, i contratti GtoG menzionati devono essere conclusi dopo un'analisi di mercato appropriata suffragata da ragioni obiettive che "stabilisca chiaramente che l'aggiudicazione di un determinato appalto a un altro governo è l'unica o la migliore opzione per soddisfare le esigenze di approvvigionamento individuate dal governo che acquista"; in assenza il contratto deve essere assegnato, come di consueto, in aderenza alle disposizioni della direttiva attraverso le procedure di evidenza pubblica.

### **Next steps**

Le attività che la Commissione ha individuato per il prossimo futuro sono state inserite in una sorta di cronoprogramma suddiviso in 3 fasi.

Per la prima fase è prevista, innanzitutto, la pubblicazione da parte della Commissione di raccomandazioni volte a facilitare l'accesso al mercato della Difesa di piccole e medie imprese che, come evidenziato dagli esiti del report, appare come uno dei punti deboli di questa prima esperienza implementativa della Direttiva. Sempre in questa prima fase si procederà, insieme agli Stati membri, a tracciare i contenuti di un'altra delle *guidance notice* previste, riguardante il *procurement* svolto in cooperazione, includendo anche le acquisizioni da effettuarsi tramite organizzazioni internazionali, come da articolo 12c della Direttiva.

Per la successiva fase 2, è previsto l'avvio della riflessione in ordine a metodologie e definizione di un possibile quadro di valutazione del *procurement* della difesa, che saranno alla base dell'*assessment* successivo.

Sempre durante la fase 2 sono previsti i lavori per la *guidance notice* sulle disposizioni del *subcontracting*.

Infine, in fase 3 è attesa l'ultima *guidance* annunciata, quella sul *Security of Supply* (SoS).

Finora sono state presentate le bozze dei seguenti documenti:

(i) una *guidance* ancora in fase di bozza iniziale sul cross-border access per le Piccole e Medie Imprese (PMI) nel settore della Difesa. In esso la Commissione ha individuato una serie di azioni volte a favorire l'accesso al mercato transfrontaliero di PMI e destinate ad incidere sia a livello PA: sui tempi e la qualità dell'informazione dei futuri bandi, sulle scelte che privilegino, ove possibile, un particolare taglio di bandi di gara, su una mirata attività formativa per chi si occupa di procurement nella PA; sia a livello di politica industriale: dal funding (in questo ambito rientrano anche i fondi strutturali per i quali la Commissione ha annunciato la volontà di emanare una *guidance* per facilitarne l'accesso), al supporto alla costituzione di cluster industriali e all'innovazione tecnologica e infine, alla standardizzazione delle certificazioni;

(ii) una bozza della guida interpretativa relativa alla cooperazione internazionale, che include anche gli acquisti fatti tramite le Organizzazioni internazionali. Due gli aspetti di particolare interesse:

- il primo riguarda l'istituto della centrale di committenza così come prevista dall'art. 10 della direttiva, che prevede la possibilità per gli Stati di centralizzare determinati acquisti servendosi di un "*central purchasing body*". La proposta della Commissione presentata come interlocutoria agli Stati membri è nella direzione di attribuire alle Organizzazioni Internazionali esistenti NAMSA, OCCAR o EDA anche il ruolo di centrale di committenza, esplorando la possibilità di ricorrere alle aperture offerte in materia dall'impianto normativo della direttiva sul *procurement* civile;
- ulteriore e delicato argomento riguarda la proposta della Commissione di inquadrare nell'alveo degli acquisti in cooperazione l'invocazione dell'art. 12 c. della Direttiva, inerente l'esclusione dall'applicazione della normativa europea del *procurement* attraverso le Organizzazioni internazionali. Questione dibattuta da tempo e fonte di interpretazioni non univoche sulla natura della esenzione, che rinvia ai contratti aggiudicati dalla Organizzazione internazionale quando questa acquista "*for its purposes*" applicando proprie procedure interne. Si rammenta che su questo aspetto recentemente la Commissione ha avviato nei confronti dell'Italia un'indagine preliminare che consta di una serie di rilievi sui contratti integrati in OCCAR per due dei programmi della Legge navale. La proposta è stata respinta un po' da tutti gli Stati già al momento in cui è stata presentata, poiché il principio per cui ci si può avvalere delle Organizzazioni internazionali solo per il *procurement* in cooperazione, annullerebbe la ratio sottesa alla deroga, che non esclude l'ipotesi per cui il singolo stato decide di servirsi delle organizzazioni internazionali purché sussistano "ragioni obbiettive" di varia natura: economica, finanziaria, militare, gestionale, ecc. resti fermo il principio per cui l'esclusione all'art. 12 c. possa essere legittimamente invocata anche da una *single Nation* quando si possa dimostrare un legame "chiaro e diretto" tra oggetto del *procurement* e scopo/missione dell'Organizzazione.