



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI
Dipartimento di Giurisprudenza
Scuola di Dottorato in Scienze Giuridiche

Curriculum in
Diritto Amministrativo, XXXIV Ciclo

IL SISTEMA DEGLI APPROVVIGIONAMENTI NEL QUADRO DI
DIFESA COMUNE DELL'UNIONE EUROPEA

Relatore:

Chiar.mo Professor Domenico Dorsogna

Coordinatrice del Dottorato:

Chiar.ma Professoressa Giuliana Giuseppina Carboni

Tesi di dottorato di:
dott. Paolo Nurra

Anno Accademico 2020/2021

“Solo se uniti saremo forti.”
(Alcide De Gasperi)

a Consuelo e Gemma
“for my deeply felt, but untold love”

Indice Sommario	I
Introduzione	IX
Parte I: organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti.	
1. Preparazione, Definizione, Sviluppo ed Approvvigionamento nel quadro di cooperazione nella difesa Europea.	1
1.1. Quadro generale.	1
1.2. Scopo della ricerca.	14
2. La Difesa: un settore peculiare nel quadro giuridico e istituzionale dell'UE.	21
2.1. Riferimenti istituzionali e di <i>governance</i> .	26
2.2. La cooperazione in materia di difesa in Europa e al di fuori d'Europa, la NATO.	30
2.3. Meccanismi dell'UE finanziati dagli Stati membri al di fuori del bilancio dell'UE.	33
2.4. Caratteristiche principali del mercato europea della difesa.	34
2.5. Il panorama della base industriale e tecnologica di difesa europea.	37

3. Panoramica delle principali politiche, istituzioni, meccanismi e processi coinvolti nell'identificazione e soddisfare i requisiti di capacità di difesa dell'UE. 42
 - 3.1. Il quadro politico di riferimento, la *"EU Common Foreign and Security Policy"*. 44
 - 3.2. L'organizzazione istituzionale, la *"EU Common Security and Defence Policy"* (CSDP). 51
 - 3.3. Lo strumento politico di coordinazione, l'*"EU Capability Development Plan"* (CDP). 59
 - 3.4. Il risultato del CDP, le *"EU Capability Development Priorities"*. 64
 - 3.5. La Cooperazione con i Partner Globali: UE-Nato. 68
4. Organizzazione del sistema comune di finanziamento della Difesa Europea. 69
 - 4.1. Lo strumento strategico di coordinazione, la *"Coordinated Annual Review on Defence"* (CARD). 73
 - 4.2. Lo strumento di coordinazione militare, la *"Permanent Structured Cooperation"* (PESCO). 80
 - 4.3. Lo strumento finanziario, l'*"European Defence Fund"* (EDF). 90
5. Il processo di individuazione dei requisiti di capacità di difesa dell'UE. 97

5.1. Procedura di definizione delle esigenze di capacità strategiche.	97
5.2. Procedura di pianificazione e budget.	99
5.3. Procedura di acquisizione e gestione del progetto (inclusi sviluppo, produzione, operazioni e manutenzione).	106
6. Architettura decisionale: come collegare i finanziamenti e la <i>governance</i> con le capacità di ricerca ed i processi e le istituzioni pertinenti per la definizione del progetto.	112
6.1. Rischi relativi alla performance associata ai programmi di difesa dell'UE.	119
Parte II: i sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.	
7. Il <i>Defence Procurement</i> nell'Unione Europea.	128
7.1. Nozione di appalti per la difesa.	128
7.2. Caratteristiche particolari degli appalti per la difesa.	132
7.3. Normativa per la difesa nell'Unione europea.	133
7.3.1. Quadro normativo: diritto primario dell'UE, Regole e principi generali.	136

7.3.2. Quadro normativo: diritto secondario dell'UE - la direttiva sulla difesa e la sicurezza.	138
8. La Direttiva 2009/81/CE sugli appalti per la difesa e la sicurezza.	139
8.1. Uno strumento flessibile.	147
8.2. Il recepimento: un processo difficile e lungo.	157
8.3. Ambito di applicazione e soglie applicabili.	161
8.4. Procedure di appalto.	164
8.5. Sicurezza degli appalti della difesa. Generalità.	171
8.5.1. Sicurezza e protezione delle informazioni classificate.	176
8.5.2. Sicurezza dell'approvvigionamento.	178
8.6. Ricorsi.	181
8.7. Aspetti distorsivi, gli <i>Offset</i> .	182
8.8. Regimi paralleli alla direttiva e appalti aggiudicati in base a norme internazionali.	185
8.9. Acquisti prettamente militari.	189
8.10. Contratti misti.	195

9. L'impatto della Direttiva 2009/81/EC sul <i>Public Procurement</i> nel campo della difesa e sicurezza dell'UE.	189
9.1. Spesa pubblica per la difesa e la sicurezza.	200
9.2. I motivi dell'introduzione della direttiva 2009/81/CE.	204
9.3. Obiettivi generali e specifici.	206
9.4. L'obiettivo operativo e le caratteristiche principali della Direttiva.	208
10. L'esenzione dei contratti della difesa, art. 346 del TFEU (ex. 296 TEC).	212
10.1. Prima e dopo, uno sguardo al passato: un uso ampio e intensivo dell'articolo 346 TFEU.	212
10.2. L'esenzione di sicurezza dell'articolo 346 TFEU.	218
10.3. Base giuridica, interessi di sicurezza e obblighi imposti dal trattato.	239
10.4. Ambito di applicazione e applicazioni generali.	242
10.5. Applicazione dell'articolo 346 TFEU e ruolo della Commissione.	248
11. Gli appalti aggiudicati nel campo della Ricerca e	252

Sviluppo (R&S).		
11.1.	Principi e concetto di ricerca e sviluppo.	252
11.2.	Strumenti.	257
11.3.	Aggiudicazione secondo le normali procedure previste dalla Direttiva.	265
12.	Gli appalti aggiudicati da governo a governo (G2G).	268
12.1.	Quadro giuridico.	275
12.2.	Analisi del mercato.	279
12.3.	Casi di concorrenza inesistente o impraticabile.	281
12.4.	Casi di possibile concorrenza: pubblicità pre-appalto e finalizzazione della strategia di aggiudicazione.	284
12.5.	Negoziati con i governi e appalto ai sensi della direttiva.	287
13.	Gli appalti cooperativi nel campo della Difesa e Sicurezza.	289
13.1.	Appalti congiunti senza ricorso a una centrale di committenza.	295
13.2.	Appalti congiunti con ricorso a una centrale di committenza.	297

13.3.	Ente pubblico europeo in qualità di centrale di committenza.	299
13.4.	Scenario della nazione guida.	301
14.	Programmi di cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti.	304
14.1.	Sviluppo di un nuovo prodotto e fasi successive del ciclo di vita.	307
14.2.	Appalti aggiudicati nel quadro di un programma di cooperazione.	309
14.3.	Programmi “condotti congiuntamente da almeno due Stati membri”.	310
14.4.	Stati membri che aderiscono successivamente e comunicazione alla Commissione.	312
15.	Appalti eseguiti attraverso le organizzazioni internazionali	314
15.1.	Convergenza delle capacità esistenti tra gli stati e cooperazione in materia di difesa avviata in una fase successiva.	317
15.2.	Procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara.	318
16.	Il Pacchetto difesa dell’UE: genesi, implementazione e prospettive.	323

16.1.	La delicata genesi delle direttive dal 2009.	323
16.2.	Le criticità delle due direttive.	327
16.3.	Prospettive sull'applicazione delle due Direttive.	332
17.	Il Pacchetto difesa dell'UE, uno strumento organico: analisi comparata.	337
17.1.	Analisi comparata della componente relativa al <i>procurement</i> .	343
17.2.	Analisi comparata della componente relativa ai Trasferimenti intracomunitari.	348
17.3.	Obiettivi congiunti.	351
18.	Conclusioni.	355
	Glossario	
	Bibliografia/sitografia	
	Allegato I	

Introduzione.

“La difesa è un ambito specifico che costituisce un elemento centrale della sovranità nazionale degli Stati membri. Per gran parte degli Stati membri dell’Unione Europea (UE) la difesa europea si articola sostanzialmente su due livelli fondamentali: la capacità di autodifesa degli Stati membri e la difesa collettiva garantita dalla NATO”¹. Il trattato dell’UE sottolinea la natura peculiare della politica di sicurezza e di difesa comune (*Common Security and Defence Policy - CSDP*), che sancisce il ruolo guida degli Stati membri e prevede numerose limitazioni all’azione comune dell’UE in questo settore. “Fino a tempi recenti l’azione dell’Unione europea nel settore della difesa è rimasta limitata e a tutt’oggi non esiste un’Unione europea della difesa. Per rispondere alle sfide poste dal nuovo contesto globale, l’UE ha varato nuove iniziative, miranti a potenziare la cooperazione tra gli Stati membri”. Per il periodo 2021-2027 la Commissione ha proposto di incrementare la spesa per progetti di Ricerca e Sviluppo (R&S) in materia di difesa, da 590 milioni previsti dai progetti preliminari PADR e EDIDP a 7,9 miliardi di euro. Si tratta di un aumento di 13,4 volte rispetto al ciclo precedente inoltre per la prima volta viene introdotto questo ti-

¹ Corte dei Conti Europea, Analisi n.09 del 2019 pag. 4, reperibile su https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rew19_09/rew_eu-defence_it.pdf

po di finanziamento nel *Multiannual Financial Framework* (MFF) dell'UE allo scopo di rendere queste sovvenzioni strutturali.

Questa tesi ha lo scopo di fornire una esame analitico basato su informazioni accessibili al pubblico. Il documento riguarda specificamente (1) l'organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti con particolare riguardo al quadro giuridico, istituzionale e finanziario nel settore della difesa e (2) i sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea con particolare riguardo ai principali processi di Preparazione, Definizione, Sviluppo ed Approvvigionamento nel quadro di cooperazione di difesa Europea. Si propone di mettere in luce alcune delle principali criticità connesse al nuovo livello di ambizione dell'UE nonché all'incremento di finanziamenti proposto. Le iniziative dell'UE nel campo della difesa rappresentano i primi passi in un campo in cui l'UE ha maturato finora scarsa esperienza per via delle divergenze politiche degli Stati membri in materia. Ancor oggi vi è il rischio che non siano stati fissati obiettivi comuni e sistemi di collaborazione adeguati, e che non esistano sistemi tali da far fronte a quest'incremento della spesa dell'UE e al nuovo livello di ambizione previsti dalla strategia globale dell'Unione. Tra gli Stati membri dell'UE esistono evidenti differenze strategiche. In particolare essi non condividono

una percezione comune delle minacce, né una visione comune del ruolo dell'Unione né una interpretazione univoca del concetto di "autonomia strategica" che l'Unione intende perseguire. "Hanno regole d'ingaggio diverse e un ampio ventaglio di diverse opinioni sull'uso della forza militare. In tale quadro alcuni concetti, come quelli di "autonomia strategica" o "esercito europeo", rimangono ampi e vaghi. È essenziale la coerenza delle iniziative dell'UE e delle sinergie con altri contesti, in particolare quello della NATO"². L'UE e la NATO devono affrontare "sfide sistemiche" in materia di sicurezza e difesa e quindi hanno interessi comuni, concorrenti e complementari in questo campo. Non essendo l'UE un'organizzazione militare, "per 22 Stati membri la NATO rimane il quadro di riferimento più importante, nel campo della difesa collettiva. Gli Stati membri dell'UE dispongono di una riserva unica di forze; pertanto, al fine di evitare un uso inefficiente del denaro dei contribuenti, una questione critica e una priorità essenziale per il prossimo futuro consistono nel sapere se l'UE sia in grado di integrare la NATO, evitando così duplicazioni e sovrapposizione di funzioni con quest'ultima"².

I cospicui e non coordinati tagli apportati ai bilanci della difesa degli Stati membri dovuti alla persistente crisi economica

² Corte dei Conti Europea, Analisi n.09 del 2019 pag. 5, reperibile su https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rew19_09/rew_eu-defence_it.pdf

nell'ultimo decennio, uniti a un basso livello di investimenti ed ammodernamenti, hanno però inciso sulle loro capacità militari. Attualmente gli Stati membri dell'UE sono ben lontani dal possedere capacità militari corrispondenti al nuovo livello di ambizione dell'UE in questo settore sia singolarmente che aggregatamente. La Brexit aggrava da un lato questa situazione poiché un quarto delle spese totali degli Stati membri dell'UE nel settore della difesa era sostenuto dal Regno Unito ma favorisce dal punto di vista politico l'integrazione in questo campo dato che, la Gran Bretagna, è stata la maggiore oppositrice all'integrazione di un sistema unico di difesa Europeo.

Benché negli ultimi anni, in controtendenza alla precedente situazione, si sia verificato un aumento degli investimenti nel settore della difesa, la pandemia (COVID-19) ha determinato un brusco arresto del trend positivo (dai previsti 13 miliardi ai 7,9 del MFF 2021-2027) anche se si prevede un aumento della spesa dell'UE nel settore della difesa per il prossimo futuro, questa rimane modesta (in media circa 3 miliardi di euro all'anno) rispetto alla spesa per la difesa complessiva degli Stati membri. "Si stima che, se l'Europa dovesse difendersi da sola senza assistenza esterna, per sopperire alla carenza in termini di capacità sarebbero necessarie parecchie centinaia di miliardi di euro. Solo per conformarsi alla linea guida del 2% del PIL, gli Stati

membri dell'UE aderenti alla NATO dovrebbero investire ogni anno altri 90 miliardi di euro, con un incremento del 45% circa rispetto al loro livello di spesa del 2017. Quanto all'impatto delle nuove iniziative dell'UE e alla conseguente rapida crescita delle spese, numerose condizioni essenziali non si sono ancora realizzate o rimangono ignote in particolare:

- un efficace processo di pianificazione a livello di UE;
- la partecipazione degli Stati membri;
- l'impatto sulle effettive esigenze in termini di capacità;
- il quadro di *governance* e rendicontabilità.

L'opportunità di una più intensa cooperazione dell'UE in materia di sicurezza e difesa è corroborata da considerazioni di carattere economico e industriale. I precedenti tentativi dell'UE di promuovere l'istituzione di un mercato europeo di materiali per la difesa aperto e competitivo non hanno avuto successo. La limitata cooperazione tra gli Stati membri ha prodotto inefficienze nel settore della difesa dell'UE, mettendo a repentaglio la competitività globale del settore e la possibilità di sviluppare le capacità militari necessarie. Tuttavia il sensibile aumento dei finanziamenti alle attività di Ricerca e Sviluppo (R&S) orientate alla difesa rischia a sua volta di diventare un esercizio privo di impatto reale sulla competitività del settore europeo di quest'ultima. Per contribuire al rafforzamento della capacità di

difesa in Europa occorre passare dalle parole ai fatti e attuare in maniera efficace iniziative concrete, in modo da promuovere la competitività dell'industria europea della difesa e potenziare le capacità militari degli Stati membri in maniera del tutto complementare con la NATO. In ultima analisi, il successo e il futuro dell'UE nel settore della difesa dipendono completamente dalla volontà politica degli Stati membri, ai quali spetta il ruolo centrale nell'architettura della difesa europea"³.

³ Corte dei Conti Europea, Analisi n.09 del 2019 pag. 6, reperibile su https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rew19_09/rew_eu-defence_it.pdf

Parte I

**Organizzazione generale del sistema di difesa comune
Europeo nel settore degli approvvigionamenti.**

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

1. Preparazione, Definizione, Sviluppo ed Approvvigionamento nel quadro di cooperazione nella difesa Europea.

1.1. Quadro generale.

I recenti sviluppi internazionali hanno indotto i leader europei a riconsiderare la difesa quale fondamentale settore strategico conformemente alle crescenti aspettative dei cittadini europei nel campo della sicurezza¹. Negli ultimi anni l'annessione della Crimea da parte della Russia, l'evoluzione delle relazioni transatlantiche, le minacce alla sicurezza sempre più gravi e diversificate e infine il ritorno della competizione tra grandi potenze hanno impresso nuovo slancio alla cooperazione dell'UE in materia di difesa. "L'opportunità di una più intensa cooperazione dell'UE in materia di sicurezza e difesa è corroborata anche da considerazioni di carattere economico"². Il fatto è che, la difesa, ha una accentuata dimensione economica e industriale. La limitata cooperazione tra gli Stati membri, unita ai tagli apportati ai bilanci della difesa sin dal 2005, ha prodotto inefficienze nel settore della difesa dell'UE mettendo a repentaglio la

¹ Eurobarometro, n. 90, novembre 2018.

² Corte dei Conti Europea, Analisi n.09 del 2019 pag. 7, reperibile su https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rew19_09/rew_eu-defence_it.pdf

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

competitività globale del settore e la possibilità di sviluppare le capacità militari necessarie³. In tale contesto la strategia globale dell'UE 2016 e il suo piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa propongono agli Stati membri un livello di ambizione più elevato, con l'obiettivo di promuovere un'Europa più forte. Sulla base di questo nuovo livello, gli ultimi anni hanno registrato lo sviluppo di numerosi meccanismi e iniziative nel settore della difesa. La presente tesi si propone di esaminare l'attuale panorama della cooperazione dell'UE nel campo della difesa, in modo da offrire un quadro complessivo dell'evoluzione della politica dell'UE in materia e del contesto specifico in cui essa viene realizzata. I dati illustrati nella presente analisi sono stati desunti da:

- un esame documentale che comprende documenti dell'UE e pubblicazioni di altre fonti (gruppi di riflessione, istituti di ricerca, esperti ecc.);
- dottrina prodotta da vari autori ed altre istituzioni e organizzazioni (per esempio la NATO e vari gruppi di riflessione, *think thank*).

³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Impact Assessment accompanying the document "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund"* (Valutazione d'impatto che accompagna il documento "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa"), SWD(2018) 345 *final*, 13.6.2018.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

Per quanto sopra, la *governance* ed il *public procurement* in materia di difesa e sicurezza hanno assunto recentemente particolare importanza anche per le principali motivazioni elencate di seguito, purtuttavia risulta ancora un ambiente poco esplorato da parte della dottrina giuspubblicistica e amministrativistica. La legislazione e la giurisprudenza di riferimento si presentano alquanto disorganiche e frammentate, anche se sono numerose le controversie in materia per via della “stratificazione normativa” derivante delle diverse disposizioni comunitarie che sono intervenute in materia, infatti il settore viene individuato come strategico e quale motore di sviluppo ed integrazione per il quale però gli Stati membri stentano a cedere sovranità. Il presente studio, il quale ha ad oggetto la *governance* e la disciplina dei contratti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza, intende offrire un quadro di riferimento in merito alla sistematizzazione e alla interpretazione delle varie disposizioni che interessano il settore degli appalti militari. In questa prospettiva si ritiene necessario coordinare la disciplina del diritto amministrativo con le varie disposizioni comunitarie emanate per regolare e regolamentare il settore della difesa e della sicurezza prestando specifica attenzione da una parte, ai delicati profili di deroga dell’evidenza pubblica e della concorrenza richiesti da tale settore per garantire particolari interessi pubblici e,

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

dall'atra parte alle politiche messe in campo per favorire l'integrazione e la collaborazione necessari a perseguire gli scopi comuni evitando dispendiose duplicazioni e spreco di risorse.

Per quanto detto, le istituzioni governative dell'Unione Europea (UE), considerato:

- l'attuale quadro geopolitico mondiale, contraddistinto da un elevato grado di incertezza e di minaccia esterna all'Unione anche vicina (ad es. Turchia, Libia e IS);
- il mutato scenario globale di Sicurezza e Difesa che vede nella "minaccia Ibrida"⁴ la nuova sfida (ad es. Russia e Cina);
- il disimpegno nell'ambito delle relazioni Transatlantiche⁵ (NATO) da parte della precedente amministrazione Statunitense che ha mutato irreversibilmente gli equilibri preesistenti, segnando un nuovo percorso e funzione in campo Internazionale;

⁴ Sull'argomento: Kai Gehring, University of Zurich and Heidelberg University; *"External Threat, Group Identity, and Support for Common Policies"*, Chair of Political Economy, CESifo Working Paper No. 8061, disponibile su: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3528995.

⁵ Sull'argomento: Michael M. Smith, University of Aberdeen; *Transatlantic security relations since the European security strategy: what role for the EU in its pursuit of strategic autonomy?*, Journal of European Integration, Volume 40, 2018 - Issue 5: *Transatlantic Relations in Times of Uncertainty: Crises and EU-US Relations*.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

- l'aumento delle tensioni interne dovuta a fenomeni di radicalizzazione violenta, aggravati dalla particolare critica congiuntura socio/economica derivante dalla pandemia che funge da catalizzatore⁶;
- la valenza del settore della difesa quale motore per l'innovazione, l'integrazione, la ricerca e lo sviluppo di nuove tecnologie;
- il ritorno economico e l'alto valore occupazione del settore dell'industria della difesa e del suo indotto;
- l'alto valore della "cooperazione militare"⁷ quale strumento di integrazione ed aggregazione interna per i Paesi dell'Unione Europea;
- L'importanza del settore della collaborazione nell'ambito della difesa, quale dispositivo di politica estera in termini di "Soft Power"⁸ nei confronti dei paesi esterni all'UE,

intendono dare all'Unione un nuovo ruolo, potenziando il campo della politica di difesa e sicurezza comune, coniando e

⁶ Crf.: Didier Bigo, *When Two Become One: Internal and external securitisations in Europe*, disponibile su: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.455.2691&rep=rep1&type=pdf>

⁷ Sull'argomento: Paolo Wulzer, *Le relazioni internazionali dell'Unione Europea: dalla Cooperazione Politica Europea alla Politica Estera e di Sicurezza Comune*, in *Storia del mondo* n. 12, 14 luglio 2003.

⁸ Sull'argomento, Anna Michalski, *The EU as a Soft Power: the Force of Persuasion, The New Public Diplomacy* pp 124-144, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, The Netherlands.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

sviluppando il concetto di “*strategic autonomy*”⁹. Questo nuovo corso esprime la volontà di progredire e superare le politiche finora adottate all’ombra delle relazioni transatlantiche, per affrontare anche autonomamente le minacce che trascendono i confini dell’Unione stessa. È importante sottolineare che, al di là delle spinte autonomiste di alcuni paesi membri, il concetto di “Autonomia Strategica” è da considerarsi complementare ed integrativo al Patto Atlantico come recentemente ribadito in sede di consiglio Europeo¹⁰. Questa nuova “*policy*”, parte dall’assunto e dalla presa di coscienza che, da un lato oramai nessun singolo Membro dell’Unione può affrontare da solo le attuali tensioni internazionali ed assumere un ruolo significativo di “*player*” nelle dinamiche globali. Dall’altro lato, la mancanza di politiche comuni, le duplicazioni e la mancanza di economie di scala determinano una costosa inefficienza del settore industriale. Inoltre, l’attuale contesto generale, ha accresciuto la domanda di sicurezza da parte dei cittadini europei

⁹ Hans-Peter Bartels e Anna Maria Kellner Uwe Optenhögel (Hg.), *Strategic Autonomy and the Defence of Europe*, DIETZ, publication in the German National Bibliography, ISBN 978-3-8012-0498-3, 2017.

¹⁰ “Una linea d’azione più strategica, aumentando la capacità di agire in modo autonomo”. È questo l’impegno affermato dal Consiglio europeo del 26.02.2021, che nasce dalla constatazione di una “crescente instabilità globale”, a fronte della quale l’Ue “deve assumersi maggiori responsabilità per la propria sicurezza”, si legge nella dichiarazione congiunta. Si associa all’impegno a “a cooperare strettamente con la Nato, nel pieno rispetto dei principi stabiliti nei Trattati e di quelli concordati dal Consiglio europeo, e a rafforzare i partenariati con l’Onu e i principali partner regionali”.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

che guardano all'Unione Europea per aumentare la percezione di protezione e sicurezza con 3 cittadini europei su 4 a favore di una maggiore politica di sicurezza e difesa, comune tra gli Stati membri dell'UE¹¹. "In materia di difesa, non si tratta di istituire l'Unione Europea come alternativa modello alla NATO. Entrambi devono lavorare insieme e cooperare. Nel settore della difesa dobbiamo avere una cooperazione rafforzata prevista anche dal trattato di Lisbona. Riguardo gli appalti, in particolare, dobbiamo lavorare insieme più che contro ciascuno altro, per ottenere ciò di cui entrambi abbiamo bisogno"¹², con queste parole, l'allora candidato alla presidenza della Commissione Europea Jean-Claude Juncker, già identificava il settore della difesa e della sicurezza come strategico per l'Unione ed individuava negli appalti lo strumento per perseguire tale obiettivo strategico. Concetto stressato dallo stesso presidente Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 2016, circa la necessità proteggere, potenziare e difendere l'Europa¹³ contro le minacce esterne. L'Unione Europea vuole quindi dimostrare di poter agire come *provider* di sicurezza sia hard che soft, per rispondere alle richieste di maggiore solidarietà in materia di sicurezza e

¹¹ Dati Eurobarometro, novembre 2018.

¹² Jean-Claude Juncker, candidato alla presidenza della Commissione europea, dichiarazione del 15.07.2014.

¹³ Lo stato dell'Unione 2016: "*Towards a Better Europe – A Europe that Protects, Empowers and Defends*", 14.09.2016.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

difesa¹⁴, ma per fare questo deve prima darsi una *governance* capace di individuare gli ambiti di convergenza politica e militare per creare sinergie tra gli Stati membri in grado di incrementare i progetti di difesa e sicurezza comuni e condivisi, sia in fase di sviluppo che di impiego. Nella *roadmap* concordata a Bratislava¹⁵, il Parlamento europeo¹⁶ e il Consiglio dell'Unione Europea¹⁷ hanno recentemente sottolineato e ribadito queste priorità. Una difesa europea più forte richiede l'acquisizione, lo sviluppo e il mantenimento congiunti degli Stati membri nel "*full-spectrum*" di capacità terrestri, aeree, spaziali e marittime. La Strategia Globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea¹⁸ ("*Global Strategy*") individua una serie di aree prioritarie di capacità di difesa in cui l'Europa deve inve-

¹⁴ Il 14.11.2016, il Consiglio Affari Esteri ha concluso che si dovrebbe esplorare il potenziale di cooperazione strutturata permanente inclusiva (PESCO). Il presidente Juncker ha chiesto una iniziativa simile nei suoi orientamenti politici nel luglio 2014. Ha affermato: "anche il soft power più forte non possono essere perseguito nel lungo termine senza almeno alcune capacità di difesa integrata. Il trattato di Lisbona prevede la possibilità che gli Stati membri che lo desiderano, possono mettere in comune le loro capacità di difesa sotto forma di una cooperazione strutturata permanente".

¹⁵ Programma di lavoro proposto dal presidente del Consiglio europeo, dalla presidenza del Consiglio e dal presidente della Commissione alla riunione dei 27 capi di Stato o di governo del 16.09.2016, disponibile su: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-androadmap>.

¹⁶ Report del Parlamento Europeo su "*the European Defence Union*" (2016/2052(INI)) adottato il 22.11.2016.

¹⁷ Conclusioni del Consiglio "Affari esteri", 14.11.2016.

¹⁸ Approfondimenti disponibili su: <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

stire e sviluppare approcci collaborativi: (1) ricognizione, (2) sorveglianza e intelligence, (3) sistemi di aeromobili pilotati a distanza, (4) comunicazioni satellitari, (5) accesso autonomo allo spazio e osservazione permanente della terra, (6) capacità militari di fascia alta nonché (7) capacità per garantire la sicurezza informatica (cyber-security) e marittima. D'altro canto, il mercato Europeo della difesa soffre di frammentazione ed insufficienza collaborazione industriale. Un impiego più razionale ed efficiente delle risorse pubbliche potrebbe favorire lo sviluppo di una base industriale più forte, attraverso anche la realizzazione ed il rafforzamento del mercato unico della difesa, riducendo così le duplicazioni e migliorando la competitività dell'industria della difesa dell'UE. Inoltre gli investimenti nel settore della difesa hanno un significativo effetto di moltiplicatore economico in termini di creazione di *spin-off* e trasferimenti di tecnologia ad altri settori, nonché di creazione di posti di lavoro¹⁹. Oltre a ciò, come richiesto dal Consiglio²⁰, è stato redatto il "piano d'azione europeo per la difesa" (*European Defence Action Plan*) per contribuire a garantire che la base industriale europea della difesa sia in grado di soddisfare le attuali e le future

¹⁹ Si stima che ogni euro investito nella difesa generi un ritorno di 1.6 euro, in particolare attraverso l'occupazione qualificata, la ricerca e la tecnologia e le esportazioni (vedi Europe Economics, "*The Economic Case for Investing in Europe's Defence Industry*", 2013).

²⁰ Conclusioni del Consiglio "Affari esteri", del 17.10.2016.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

esigenze di sicurezza dell'Europa e, a tale riguardo, rafforzare l'autonomia strategica dell'Unione e la sua capacità di agire congiuntamente²¹, questo è possibile solo con l'introduzione di strumenti finanziari e di gestione comuni capaci di orientare l'impiego dei fondi. Il piano d'azione è strettamente collegato al "Piano di attuazione della strategia globale in materia di sicurezza e difesa", che definisce il nuovo livello di ambizione per l'Unione e individua le azioni per realizzarlo, in aggiunta l'attuazione della dichiarazione congiunta UE-NATO²² firmato dal Presidente del Consiglio europeo, il presidente della Commissione e il segretario generale della NATO, in materia di collaborazione nel campo della difesa e sicurezza, strumenti questi complementari e sinergici.

A seguito delle proposte della Commissione europea, i leader dell'UE hanno concordato nel dicembre 2016 un piano per rafforzare la sicurezza e la cooperazione in materia di difesa per l'UE e per gli Stati membri, al fine di ottenere la necessaria autonomia strategica per difendere gli interessi collettivi, rispondere a crisi e conflitti esterni e assicurare la sicurezza ai confini esterni dell'Unione. Da allora:

²¹ Sull'argomento: Frédéric Mérand, *European Defence Policy: Beyond the Nation State*, OUP Oxford, 22 mag 2008.

²² Firmato a Varsavia nel luglio 2016.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

- L'UE ha lanciato un progetto comune di Fondo Europeo per la difesa allo scopo di finanziare la ricerca congiunta e lo sviluppo.
- Sono stati introdotti nuovi sistemi, meccanismi e strumenti di *governance* per favorire l'interazione, la cooperazione e lo sviluppo di programmi congiunti in materia di armamenti (EDA, CDP, CARD);
- 25 su 27 Stati membri (dopo l'uscita del Regno Unito), hanno accettato di sviluppare congiuntamente le capacità di difesa tramite la Struttura Permanente per la Cooperazione (PESCO) per perseguire maggiore cooperazione per la difesa e la sicurezza.
- L'UE ha implementato la cooperazione con la NATO ad un livello senza precedenti.

“La mancanza di collaborazione tra Stati membri nel settore della difesa e della sicurezza si stima costare tra i 25 miliardi e 100 miliardi di euro ogni anno”²³. Attualmente, circa l'80% dell'approvvigionamento per la difesa è eseguito su un base puramente nazionale, portando ad una duplicazione del costo delle capacità militari. Dal 2010, meno di 200 milioni di euro all'anno, sono stati spesi per la collaborazione europea nel campo della ricerca e dello sviluppo di tecnologie per la difesa.

²³ Fonte: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_17_1508

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

Comparando i costi correnti per la frammentazione e duplicazione del settore della difesa tra UE e USA, vediamo che l'UE spende circa 227 miliardi di Euro, pari al 1.34% del PIL dell'Unione, che corrispondono ad un investimento per soldato pari ad € 27.639, mentre, gli Stati Uniti, spendono complessivamente 545 miliardi di Euro pari al 3.3% del PIL Americano, per un investimento pro-capite per soldato di € 108.322. Gli Stati Uniti spendono quindi 2,4 volte più dell'UE. Questo dato già di per se significativo va sommato alla duplicazione dei sistemi d'arma in uso, infatti a fronte dei 178 sistemi d'arma dell'UE (principali carri armati 17, Cacciatorpediniere/Fregate 29, Aerei da guerra 30), gli USA ne contano appena 30 (principali carri armati 1, Cacciatorpediniere /Fregate 4, aerei da guerra 6)²⁴. I costi sinteticamente indicati derivanti dalla frammentazione degli investimenti nel settore indicano chiaramente l'inefficienza del sistema di collaborazione derivante da una mancata integrazione di politica industriale, che rappresenta la sfida che le Istituzioni Europee stanno cercando di fronteggiare con nuove politiche e strumenti di *governance*²⁵.

²⁴ Numero di tipi di sistemi d'arma per categorie di sistemi d'arma selezionate Fonte: NATO, *International Institute for Strategic Studies*, SIPRI, Munich Security Report 2017.

²⁵ Sull'argomento: Francesca Longo, il concetto di *Governance* e la sua applicazione nell'ambito della sicurezza Europea nella pubblicazione, "L'Unione europea e il "cerchio di amici": sicurezza europea e politica di vicinato", Giuffrè Editore.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

Inoltre il settore industriale della difesa non è solo di importanza strategica per la sicurezza dell'Europa, infatti, con un fatturato totale di 100 miliardi di euro all'anno e 1,4 milioni di persone altamente qualificate impiegate direttamente o indirettamente nel settore²⁶, è anche un importante contributore allo sviluppo economia dell'Europa.

1.2. Scopo della ricerca.

Il settore del *procurement* della difesa²⁷ costituisce oggi una delle maggiori sfide per l'Unione Europea, poiché identificato come propulsore di sviluppo ed integrazione collaborativa, è stato uno di quei settori che hanno subito maggiori tagli nel passato e che mostra attualmente ampi margini di crescita e sviluppo, anche per via del mutato scenario geopolitico. Nel decennio preso in considerazione, molti Stati membri hanno tagliato i bilanci per la difesa. Dal 2005 al 2015 la spesa per la difesa dell'UE²⁸ è diminuita di quasi l'11% per un importo complessivo di circa 200 miliardi di euro. La quota della spesa per la

²⁶ Dati dell'Aerospace and Defence Industry Association (ASD).

²⁷ Sull'argomento: Antonio Carcala, Dipartimento di Scienze Politiche Università LUISS Guido Carli, Roma, *Cooperation and non-cooperation in European defence procurement*, Journal of European Integration, Volume 42, 2020 - Issue 6, Pag 799-815 del 22.10.2019.

²⁸ Stati membri partecipanti all'EDA.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

difesa sul PIL è scesa al livello più basso mai registrato all'1,4% nel 2015. In termini reali, i bilanci della difesa nell'UE sono diminuiti di 2 miliardi di Euro all'anno²⁹, solo 4 Stati membri su 28 (prima della fuoriuscita del Regno Unito) hanno raggiunto l'obiettivo di spesa della NATO del 2% del PIL fissato al vertice del Galles del 2014: Estonia, Grecia, Polonia e Regno Unito, allora ancora membro dell'UE. A titolo di confronto, gli Stati Uniti hanno investito più del doppio della spesa totale degli Stati membri dell'UE sulla difesa nel 2015. Nel contempo, la Cina ha aumentato il proprio bilancio per la difesa di 150% negli ultimi dieci anni e nel solo 2015 la Russia ha investito il 5,4% del suo PIL nella difesa³⁰. Nonostante le indicazioni di un'inversione di tendenza negli ultimi anni, la persistente mancanza di investimenti ha avuto impatto negativo sull'industria europea della difesa e solo oggi si riscontra una certa dinamicità grazie all'introduzione di nuovi strumenti finanziari che andremo a trattare. C'è stata una generale mancanza di opportunità in termini di nuovi "major project" industriali, compresa la mancanza di programmi collaborativi europei³¹. Importante sottoli-

²⁹ EDA, dati sulla difesa 2014 e 2015 - 07.06.2016, gli altri dati in questo paragrafo provengono da questa fonte.

³⁰ SIPRI Military Expenditure database 2014, Military Database 2015, *International Institute for Security Studies*.

³¹ *Group of Personalities report on European Defence Research (GoP)*, *European Union Institute for Security Studies*, Febbraio 2016.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

neare che la tendenza alla contrazione dei bilanci della difesa è stata aggravata dalle inefficienze e dalle difficoltà riscontrate in fase attuativa ed esecutiva, problematica questa afferente direttamente ai sistemi ed alle procedure di *governance* e *procurement*, che influiscono direttamente sull'efficienza e sulla qualità della spesa³². Inoltre la frammentazione dei mercati europei ha portato ad una superflua duplicazione di capacità, organizzazioni e spese³³, la maggior parte della spesa per la difesa viene eseguita ancora attraverso appalti nazionali, mentre la quota di approvvigionamento collaborativo di mezzi ed equipaggiamenti ha rappresentato solo il 22% del totale nel 2014³⁴. La concorrenza ed una maggiore cooperazione a livello UE, ancora purtroppo limitati, costituiscono i due concetti principali per rafforzare l'efficienza e la capacità innovativa della base industriale europea della difesa, la contrazione dei bilanci della difesa in tutta Europa non ha portato a una maggiore cooperazione, piuttosto il contrario. In particolare, le politiche e gli strumenti che

³² Nello studio su "Il costo della non Europa nella politica di sicurezza e difesa comune" del 2013, il Parlamento europeo "ritiene che lo spread per il costo della non-Europa nella difesa sia compreso tra i 130 e i 26 miliardi di Euro, su un calcolo più prudente". È importante notare che la cifra di 26 miliardi di Euro all'anno corrisponde al bilancio della difesa combinato di 15 Stati membri dell'UE (Belgio, Bulgaria, Croazia, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia).

³³ Ad esempio, ci sono 154 tipi di sistemi d'arma nell'UE rispetto ai 27 negli Stati Uniti EU-US Defense Data 2011, Agenzia europea per la difesa.

³⁴ Per gli Stati membri dell'EDA. Vedi dati sulla difesa dell'EDA 2014 e 2015-7.6.2016.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

L'Unione sta mettendo a disposizione degli Stati Membri possono fornire valore aggiunto attraverso: (1) il miglioramento della competitività ed il funzionamento del mercato singolo dell'industria della difesa³⁵; (2) maggiore stimolo della cooperazione in materia di difesa attraverso incentivi stimolando i progetti che gli Stati membri non sono in grado di avviare singolarmente; (3) riduzione delle inutili duplicazioni e quindi promozione di un uso più efficiente del denaro pubblico³⁶. L'adozione, nel 2009, delle Direttive sul *procurement* e sul trasferimento di tecnologie nel settore della difesa³⁷ ha contribuito alla progressiva emersione e crescita di un mercato europeo in questo ambito, prima celato dal massiccio ricorso alle cause di esclusione previste dall'art. 346 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFEU), favorendo così l'espansione di un settore in continuo sviluppo e popolato da diversi attori.

³⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Verso un settore della difesa e della sicurezza più competitivo ed efficiente", COM (2013) 542 *final*.

³⁶ Sull'argomento: Valerio Brian, "i costi della non-europa della difesa", Pub. Istituto Affari Internazionali (IAI), Aprile 2013, disponibile su: http://iaitestnew.asw.bz/sites/default/files/CSF-IAI_nonEuropadifesa_aprile2013.pdf

³⁷ Direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che semplifica i termini e le condizioni dei trasferimenti di prodotti per la difesa all'interno della Comunità, GU L 146 del 10.6.2009, pag. 1; Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di determinati appalti di lavori, forniture e servizi da parte di amministrazioni aggiudicatrici o enti nei settori della difesa e della sicurezza, GU n. L 216 del 20.08.2009, p. 76.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

Considerata la particolare complessità del quadro Istituzionale Europeo in materia di approvvigionamenti nel capo della difesa, questo studio vuole fornire una panoramica dei diversi processi istituzionali e politici coinvolti nell'indirizzo, nella formazione e nell'implementazione di progetti collaborativi per l'acquisizione di capacità di difesa comuni, fino alla fase dell'approvvigionamento vero e proprio. Lo scopo è descrivere i processi e le politiche su cui si basa la *"governance"* e quindi il *"procurement"* che ne costituisce la fase esecutiva, dove viene determinata, individuata e strutturata l'organizzazione finanziaria ed amministrativa della gestione dei progetti di difesa collaborativa comune. Partendo da un approccio prettamente *"amministrativistico"*, di tipo pratico basato sulle quattro fasi dell'approvvigionamento, ovvero (1) Pianificazione, (2) Programmazione, (3) Affidamento ed (4) Esecuzione, l'elaborato si concentra sulle procedure, le strutture, i requisiti, le capacità ed i progetti per lo sviluppo del settore della difesa a livello europeo. Esistono diverse procedure, procedimenti ed agenzie, create anche in momenti diversi secondo le esigenze contingenti in funzione del particolare momento storico dello stato di integrazione dell'Unione, come anche esistono diversi ambiti geografici e funzionali presi in considerazione in questo lavoro. Questi procedimenti, sono stati nel tempo integrati e sviluppati con

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

nuove strutture, come: (1) nel 2016, il meccanismo della “*Coordinated Annual Review on Defence*” (CARD) al fine di raccogliere e analizzare le informazioni dagli Stati membri sui loro piani di difesa, spesa e programmi correlati per l’aggregazione e l’individuazione di capacità comuni a livello UE³⁸; (2) nel 2017 la “*Permanent Structured Cooperation*” (PESCO), che è “l’istituzione centrale per assicurare che le attuali iniziative isolate di cooperazione militare siano messe sotto uno stesso tetto”³⁹; (3) sempre nel 2017, l’“*European Defence Fund*” (EDF) ideato per promuovere la cooperazione in materia di difesa tra le imprese e tra i paesi dell’UE per favorire e sostenere l’innovazione e sviluppare tecnologie e prodotti di difesa all’avanguardia e integre e ampliare gli investimenti nazionali nel settore della difesa⁴⁰; (4) ed in fine nel 2008 il “*Capability Development Plan*” (CDP) per coordinare CARD, PESCO ed EDF e fornire un quadro completo delle capacità, per supportare il processo decisionale a livello dell’UE e nazionale in merito

³⁸ Approfondimento su: [https://www.eda.europa.eu/webzine/issue18/cover-story/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/webzine/issue18/cover-story/coordinated-annual-review-on-defence-(card))

³⁹ Approfondimento su: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/security/20171208STO89939/pesco-per-una-difesa-europea-piu-efficiente>

⁴⁰ Approfondimento su: https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/european-defence-fund_en

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

allo sviluppo delle capacità di difesa⁴¹. L'obiettivo generale è aumentare la coerenza tra la pianificazione della difesa degli Stati membri e incoraggiare la cooperazione europea considerando congiuntamente le esigenze operative future e definendo priorità comuni di sviluppo delle capacità dell'UE. Questo studio mira a fornire una descrizione delle interrelazioni tra questi processi e il rispettivo coinvolgimento nella pianificazione finanziaria e nella struttura di acquisizione della capacità di difesa intergovernativa Europea. Inoltre si intende mappare i principali processi di sviluppo, di acquisizione delle capacità, di iniziative e dei principali attori coinvolti nel processo generale di sviluppo, organizzazione, ed acquisizione di capacità di difesa (ad esempio CDP, CARD, PESCO, EDA, CFM compreso il ruolo della *European Investment Bank* (EIB) con il suo meccanismo interno, EDF, OCCAR, MCCE ed EPF ex ATHENA⁴²)⁴³.

Per quanto detto, patendo un inquadramento generale dell'organizzazione della Difesa e della Sicurezza Europea e delle sue policy che costituisce la vera e propria prima fase di

⁴¹ Sull'argomento: Baudouin Heuinckx, *The European Defence Agency Capability Development Plan and the European Armaments Cooperation Strategy: Two Steps in the Right Direction*. Public Procurement Law Review Volume 18, Issue 4, 2009 (2009) 18(4) PPLR NA136-NA143.

⁴² Gli Stati membri dell'UE si procurano servizi comuni di sostegno dell'UE per le operazioni e le missioni CSDP tramite il meccanismo EPF precedentemente denominato ATHENA.

⁴³ È necessario evidenziare che OCCAR e MCCE non sono attori/agenzie dell'EU.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

Pianificazione strategica idonea ad individuare i pacchetti capacitivi da acquisire, si cercherà di identificare i principali attori e processi strumentali all'integrazione cercando di documentare le rispettive sfere di competenza, e il loro livello di impegno rispetto alla pianificazione finanziaria e la strutturazione delle capacità sviluppo o di acquisizione. Ulteriormente, si cercherà di presentare schematicamente l'architettura decisionale, la "governance", per l'individuazione e l'approvazione dei progetti partendo dal livello strategico politico e governativo che ha il compito di individuare e sviluppare le capacità specifiche rispetto alle decisioni chiave nel ciclo di vita di un progetto e dei processi e delle istituzioni che possono supportare ed attuare le decisioni.

2. La Difesa: un settore peculiare nel quadro giuridico e istituzionale dell'UE.

La politica di sicurezza e di difesa comune (CSDP) costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune (CFSP). La CSDP è definita dal Trattato sull'Unione Europea (TUE) e mira ad assicurare che l'UE "disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. L'Unione può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite”⁴⁴. Inoltre gli Stati membri sono tenuti a prestarsi reciprocamente aiuto e assistenza qualora uno Stato membro subisca “un’aggressione armata nel suo territorio”⁴⁵. Un aspetto fondamentale della CFSP è la sua natura intergovernativa, in cui il ruolo guida spetta agli Stati membri. Le politiche estere e di difesa sono percepite come poteri sostanzialmente esecutivi, nonché come simboli potenti ed essenziali della sovranità nazionale⁴⁶. Il Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea, sottolinea la natura peculiare della CSDP, che è soggetta a norme e procedure specifiche. In particolare, il ruolo delle istituzioni dell’UE nella CSDP differisce da quello che esercitano in altre politiche attuate nel quadro istituzionale dello stesso TFEU. La Commissione non ha diritto di iniziativa⁴⁷ e il Parlamento europeo non ha poteri legislativi.

⁴⁴ Articolo 42, paragrafo 1, della versione consolidata del trattato sull’Unione europea (TUE) GU C 326 del 26.10.2012.

⁴⁵ La Francia ha fatto ricorso per la prima volta alla clausola di assistenza reciproca (articolo 42, paragrafo 7, del TUE) dopo gli attentati terroristici che hanno colpito Parigi nel 2016.

⁴⁶ Servizio Ricerca del Parlamento europeo, *Unlocking the potential of the EU Treaties – An article-by-article analysis of the scope for action* (Liberare il potenziale dei trattati sull’Unione europea – Un’analisi articolo per articolo delle possibilità d’azione), gennaio 2019.

⁴⁷ Ai sensi dell’articolo 42, paragrafo 4, del TUE, le decisioni relative alla CSDP sono adottate “su proposta dell’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o su iniziativa di uno Stato membro”.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

Inoltre, con limitate eccezioni⁴⁸, la Corte di giustizia dell'Unione europea non ha giurisdizione sulla CSDP⁴⁹. Il trattato sull'Unione europea contiene numerose limitazioni all'azione dell'UE nel campo della CSDP. Il primo importante limite è il rispetto degli "obblighi di alcuni Stati membri"⁵⁰, i quali ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite l'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico (NATO)⁵¹. Le disposizioni della CSDP non pregiudicano il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, ad esempio per quanto riguarda la neutralità. In secondo luogo, disposizioni specifiche prevedono per gli Stati membri una clausola di esenzione rispetto alla cooperazione in materia di difesa. Questa possibilità è stata sfruttata dalla Danimarca che, grazie a tale clausola⁵² non partecipa alla CSDP. Inoltre, il TUE limita l'impiego dei fondi del bilancio dell'UE nel settore della difesa. In particolare il bilancio dell'UE non può finanziare "le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel setto-

⁴⁸ In particolare quando si tratta di esaminare la legittimità di misure restrittive adottate dal Consiglio nei confronti di persone fisiche e giuridiche, oppure quando si tratta di verificare che l'attuazione della PESC da parte delle istituzioni dell'UE "[lasci] impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione".

⁴⁹ Articolo 24, paragrafo 1, del TUE.

⁵⁰ 22 Stati membri dell'UE fanno anche parte della NATO.

⁵¹ Articolo 42, paragrafo 2, secondo comma, del TUE.

⁵² Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al TUE.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

re militare o della difesa”⁵³. Ciò si applica, per esempio, alle spese per operazioni militari sostenute dagli Stati membri partecipanti. Inoltre gli Stati membri mettono a disposizione dell’UE capacità militari e civili allo scopo di attuare la CSDP, ma l’UE non può possedere mezzi militari. In terzo luogo, visto il prevalere della sovranità nazionale, solitamente per l’adozione di una decisione del Consiglio in materia di CSDP è richiesta l’unanimità⁵⁴. Gli Stati membri pertanto hanno potere di veto e possono dunque bloccare o limitare le decisioni adottate a livello di Unione europea. In quarto luogo, il trattato limita esplicitamente l’ambito di applicazione della CSDP a “missioni all’esterno dell’Unione”⁵⁵. Il fulcro operativo della CSDP riguarda perciò crisi e conflitti esterni, piuttosto che la difesa territoriale dell’Europa che, per gran parte degli Stati membri, rientra fra le responsabilità della NATO.

Le disposizioni del TUE in materia di CSDP forniscono la base giuridica per una “graduale definizione di una politica di difesa comune dell’Unione”, con l’obiettivo di “condurre a una difesa comune”⁵⁶. Ciò dipende dalla volontà degli Stati membri di decidere unanimemente di intensificare la cooperazione nelle

⁵³ Articolo 41, paragrafo 2, del TUE.

⁵⁴ Articolo 42, paragrafo 4, del TUE, salvo eccezioni per l’Agenzia europea per la difesa e il varo della CFSP.

⁵⁵ Articolo 42, paragrafo 1, del TUE.

⁵⁶ Articolo 42, paragrafo 2, del TUE.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

questioni relative alla difesa entro il quadro dell'UE. Il TUE offre anche opportunità finora non sfruttate⁵⁷, come accelerare il finanziamento della CSDP e prepararne le missioni⁵⁸. Per quanto riguarda le missioni civili, il Consiglio può stabilire “le procedure specifiche per garantire il rapido accesso agli stanziamenti del bilancio dell'Unione [...] in particolare ai preparativi”. Per la preparazione delle operazioni militari, gli Stati membri possono costituire un “fondo iniziale” collettivo. Tuttavia il Consiglio non ha attivato nessuno di questi due strumenti prima del 2021, anno in cui sono stati introdotti i finanziamenti nel bilancio comuni con il MFF 2021-2027 con *L'European Defence Found* (EDF) il cui regolamento è stato recentemente approvato dal Parlamento Europeo.

L'azione dell'UE nel settore della difesa può includere anche una dimensione industriale, ove l'Unione si proponga di promuovere lo sviluppo di una base industriale e tecnologica di difesa europea (EDITB) forte e competitiva. A questo riguardo, gli atti giuridici relativi alle politiche dell'UE, ad esempio in materia di mercato interno, ricerca e industria, sono regolamentati dal TFEU.

⁵⁷ Per un'analisi dettagliata, cfr. “*Unlocking the potential of the EU Treaties – An article-by-article analysis of the scope for action* (Liberare il potenziale dei trattati sull'Unione europea – Un'analisi articolo per articolo delle possibilità d'azione), gennaio 2019.

⁵⁸ Articolo 41, paragrafo 3, del TUE.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

2.1. Riferimenti istituzionali e di *governance*.

“Il quadro istituzionale e le disposizioni di *governance* associati alla difesa europea sono complessi, e coinvolgono un’ampia rete di parti interessate sia all’interno che all’esterno dell’UE”⁵⁹. La natura intergovernativa della CSDP è illustrata dal ruolo fondamentale che gli Stati membri, e di conseguenza il Consiglio europeo e il Consiglio dell’Unione europea, svolgono in questo campo.

Il Consiglio europeo, in quanto massimo organo dell’UE, ne definisce le priorità e gli orientamenti politici generali. Nomina inoltre l’Alto rappresentante che deve attuare la politica estera e di sicurezza comune, in cui rientra la CSDP. Nel dicembre 2013, il Consiglio europeo ha tenuto per la prima volta un dibattito tematico sulla difesa⁶⁰. Da allora, la cooperazione europea in materia di difesa costituisce un elemento ricorrente del suo ordine del giorno⁶¹.

Il Consiglio dell’UE è competente per l’adozione delle decisioni relative alla CSDP. Il Consiglio agisce quasi sempre

Corte dei Conti Europea, Analisi n.09 del 2019 pag. 12, reperibile su https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rew19_09/rew_eu-defence_it.pdf

⁵⁹ Eurobarometro, n. 90, novembre 2018.

⁶⁰ Conclusioni del Consiglio europeo del 19-20 dicembre 2013 (EUCO 217/13).

⁶¹ “The European Council’s “rolling agenda’ on European defence cooperation” (L’ordine del giorno ricorrente del Consiglio europeo sulla cooperazione europea in materia di difesa), EPRS briefing, giugno 2018.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

all'unanimità. Non esiste uno specifico Consiglio "Difesa" ma i ministri della difesa si riuniscono in una configurazione speciale del Consiglio "Affari esteri", e fruiscono della consulenza di vari organi preparatori⁶².

L'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (HR/VP) è responsabile della formulazione di proposte e l'attuazione di decisioni in materia di CSDP. A tal fine è assistito dai pertinenti dipartimenti e organismi del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (EEAS), ossia dallo Stato maggiore dell'Unione europea (EUMS), dalla direzione Gestione delle crisi e pianificazione, dalla Capacità civile di pianificazione e condotta (CPCC) e dalla Capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC)⁶³. L'HR/VP è anche vicepresidente della Commissione europea e, in tale funzione, coordina e assicura la coerenza della politica estera dell'UE. Presso la Commissione, il servizio degli strumenti di politica estera (FPI) finanzia le missioni civili nel quadro della CSDP. Il FPI è soggetto all'autorità

⁶² Ossia il Comitato politico e di sicurezza (CPS), il Comitato militare dell'Unione europea (EUMC), il Gruppo politico-militare (PMG), e il Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CIVCOM).

⁶³ Il MPCC è un quartier generale operativo permanente istituito nel 2017. A livello strategico è responsabile della pianificazione e della condotta operative di missioni militari UE senza compiti esecutivi. Attualmente si contano tre missioni di formazione dell'UE: nella Repubblica centrafricana, in Mali e in Somalia. Il 19 novembre 2018 il Consiglio ha deciso di ampliare, entro il 2020, l'ambito d'azione del MPCC, per metterlo in grado di condurre un'operazione militare esecutiva solamente a livello di gruppo tattico dell'UE (circa 2.000 effettivi).

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

diretta dell'HR/VP e opera in stretta collaborazione con l'EEAS. Parallelamente, la Commissione svolge un ruolo importante a favore della competitività europea nel settore della difesa. La direzione generale del Mercato interno (DG GROW) è la DG capofila, responsabile anche del mercato unico della difesa.

Tre agenzie partecipano alla CSDP: l'EDA, l'Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza e il Centro satellitare dell'Unione europea. Tra queste, l'EDA, istituita nel 2004, svolge il ruolo più importante. Coadiuvata dal Consiglio e gli Stati membri negli sforzi per migliorare le capacità di difesa dell'Unione nella gestione delle crisi e sostiene la CSDP. L'EDA è presieduta dall'HR/VP e svolge tre compiti principali⁶⁴:

- principale strumento intergovernativo di definizione delle priorità a livello UE a sostegno dello sviluppo di capacità;
- forum di cooperazione privilegiato e struttura di sostegno alla gestione, a livello di Unione europea, che promuove il coinvolgimento degli Stati membri partecipanti nelle attività di sviluppo della tecnologia e delle capacità;

⁶⁴ La decisione (PESC) n. 2015/1835 del Consiglio, del 12 ottobre 2015, fissa lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell'Agenzia europea per la difesa. Nel maggio 2017 i ministri della Difesa hanno approvato le conclusioni e le raccomandazioni dell'esame di lungo periodo dell'EDA, potenziando così il ruolo dell'agenzia.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

- operatore centrale per le attività relative alla difesa finanziate dall'UE.

Il ruolo del Parlamento europeo nella CSDP è limitato. Il Parlamento dispone di un'apposita sottocommissione per la sicurezza e la difesa e viene regolarmente consultato sugli aspetti principali e le scelte fondamentali della CSDP. Il Parlamento europeo valuta periodicamente i progressi della CSDP e può presentare raccomandazioni al Consiglio o all'HR/VP. Al di fuori della CSDP, il Parlamento europeo, nella sua veste di co-legislatore, esamina i programmi di ricerca e capacità di difesa finanziati dal bilancio dell'Unione europea, come per esempio il Fondo europeo per la difesa che è stato approvato. Il Parlamento esercita tuttavia scarsa influenza sulle prime fasi del processo di pianificazione della difesa dell'UE⁶⁵.

I diritti di audit della Corte dei conti europea (ECA) riguardano essenzialmente le fonti di finanziamento delle varie componenti della CSDP. La Corte non dispone di un mandato per sottoporre a audit le operazioni militari della CSDP. La stessa considerazione vale per l'EDA, i suoi progetti finanziati e le spese operative della CSDP sostenute dagli Stati membri, il cui

⁶⁵ Daniel Fiott, *The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments* (L'esame del Fondo europeo per la difesa da parte del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali), studio richiesto dalla sottocommissione SEDE, aprile 2019.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

audit è affidato ad appositi collegi di revisori. Per contro, i progetti relativi alla difesa finanziati dal bilancio dell'UE sono soggetti all'audit della Corte. Ciò vale anche per le missioni civili della CSDP, che sono finanziate dal bilancio generale dell'UE e sulle quali, negli ultimi anni, la Corte ha pubblicato due relazioni speciali⁶⁶.

2.2. La cooperazione in materia di difesa in Europa e al di fuori d'Europa, la NATO.

L'UE è uno dei molti quadri di cooperazione esistenti nel settore della difesa. La CSDP fa parte di una complessa architettura europea di sicurezza e difesa, articolata in una molteplicità di quadri o "raggruppamenti" di cooperazione, a livello bilaterale o multilaterale, al di fuori del quadro istituzionale dell'UE. Negli ultimi anni questi raggruppamenti si sono sviluppati in termini sia quantitativi che qualitativi⁶⁷. Queste iniziative variano per natura e dimensioni, ed operano sia nel campo dello (1) svi-

⁶⁶ Relazione speciale n. 15/2018 "Il potenziamento della capacità delle forze di sicurezza interna in Niger e in Mali: i progressi sono solo lenti e limitati " e la relazione speciale n. 7/2015 "La missione di polizia dell'UE in Afghanistan: risultati disomogenei".

⁶⁷ Dick Zandee, "Clusters: the drivers of European Defence", Nação e Defesa n. 150, 2018.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

luppo e acquisizione di capacità, sia in quello delle (2) operazioni.

La maggior parte degli Stati Membri dell'UE sono anche membri della NATO, con la quale svolge un ruolo cruciale per quanto riguarda il mantenimento della pace e la condotta delle operazioni civili e militari. La NATO è l'alleanza politico militare più potente del mondo. I suoi compiti principali riguardano la difesa collettiva, la gestione delle crisi e la sicurezza fondata sulla cooperazione⁶⁸. Il principio della difesa collettiva, che prevede l'assistenza reciproca tra gli alleati, è sancito dal trattato istitutivo della NATO⁶⁹. Data la sovrapposizione a livello di adesioni⁷⁰, l'UE e la NATO devono affrontare sfide comuni in materia di sicurezza e quindi hanno interessi comuni in fatto di difesa. Per gran parte degli Stati membri dell'UE, la difesa europea si articola sostanzialmente su due livelli fondamentali: la capacità di autodifesa degli Stati membri e la difesa collettiva garantita dalla NATO. In tale contesto, la collaborazione tra l'UE e la NATO "costituisce uno dei pilastri delle attività

⁶⁸ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm.

⁶⁹ Articolo 5 del trattato Nord Atlantico.

⁷⁰ 22 Stati membri dell'UE fanno parte della NATO; sei Stati membri (Austria, Cipro, Finlandia, Irlanda, Malta e Svezia) non ne fanno parte. Vari membri della NATO non fanno parte dell'UE (Albania, Canada, Islanda, Montenegro, Norvegia, Turchia e Stati Uniti).

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

dell'UE per migliorare la sicurezza e la difesa europee⁷¹. Come indicato nell'EUGS⁷², per la maggior parte degli Stati membri dell'UE la NATO rimane il quadro di riferimento più importante, nel campo della difesa collettiva. Allo stesso tempo, il fatto che alcuni Stati membri dell'UE non siano membri della NATO comporta "l'attribuzione di obblighi diversi nel quadro dell'Unione europea della difesa"⁷³. Ciò non toglie che la cooperazione con gli Stati membri dell'UE non appartenenti alla NATO sia "parte integrante della cooperazione UE-NATO"⁷⁴. I rapporti tra l'UE e la NATO sono stati formalizzati nel 2001 e sono sfociati nella costituzione di un partenariato strategico. Sulla base della dichiarazione congiunta UE-NATO del 2016⁷⁵, sono oggi in corso di attuazione 74 misure relative a vari settori per i quali si prevede una cooperazione rafforzata: minacce ibride, cooperazione operativa comprendente anche le questioni marittime, difesa e sicurezza informatica, capacità di difesa,

⁷¹ Terza relazione sullo stato dei lavori relativi all'attuazione dell'insieme comune di proposte approvato dai Consigli dell'Unione europea e della NATO il 6.12.2016 e il 5.12.2017, giugno 2018.

⁷² Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, giugno 2016.

⁷³ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 giugno 2018 sulle relazioni UE-NATO (2017/2276(INI)).

⁷⁴ Conclusioni del Consiglio concernenti la terza relazione sullo stato dei lavori relativi all'attuazione dell'insieme comune di proposte approvato dai Consigli dell'UE e della NATO, giugno 2018.

⁷⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>. Una seconda dichiarazione congiunta è stata firmata il 10.7.2018, https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

industria e ricerca nel settore della difesa, esercitazioni, rafforzamento delle capacità di sicurezza e difesa, e infine dialogo UE-NATO.

2.3. Meccanismi dell'UE finanziati dagli Stati membri al di fuori del bilancio dell'UE.

Vari meccanismi a livello europeo, come per esempio l'Agencia europea per la difesa, sono finanziati direttamente dagli Stati membri dell'UE. I contributi degli Stati membri finanziano il bilancio generale dell'agenzia⁷⁶. Inoltre, gli Stati membri dell'UE possono decidere se partecipare ai progetti dell'agenzia, in base alle esigenze nazionali, secondo un approccio ad hoc. Dal punto di vista operativo, le missioni militari della CSDP sono finanziate dagli Stati membri partecipanti, tramite due canali: (1) fornitura di personale, servizi e mezzi, finanziati a livello nazionale, secondo il principio "ciascuno si fa carico delle proprie spese" e (2) un meccanismo di condivisione oggi denominato European Peace Facility (EPF) che deriva dalla riorganizzazione e fusione dei due precedenti meccanismi, "ATHENA" e "African Peace Facility" (APF) che costitui-

⁷⁶ Nel 2018, il bilancio generale dell'EDA ammontava a 33 milioni di euro e il bilancio totale a circa 94 milioni di euro.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

vano i due principali meccanismi nel settore della difesa e sicurezza dell'UE. L'EPF è uno strumento finanziato fuori dal bilancio comune dell'UE che mette in "comunizzare" fondi erogati dagli Stati membri⁷⁷ che concorrono alle spese. EPF, finanzia i costi comuni⁷⁸ delle operazioni militari dell'UE, ma si accolla solo una quota limitata dei costi totali (5%-15%) attraverso i così detti "Common Costs" (CC); la parte più cospicua dei costi⁷⁹ è sostenuta direttamente e individualmente dagli Stati membri che contribuiscono alle missioni in base ad un sistema di ripartizione dei "National Born Costs" (NBC). Attualmente ricevono finanziamenti EPF sei operazioni militari attive dell'UE, con un bilancio annuale di circa 78 milioni di euro.

2.4. Caratteristiche principali del mercato europea della difesa.

Il mercato della difesa ha caratteristiche peculiari rispetto ai mercati commerciali tradizionali. Il principale tratto distintivo è il ruolo centrale svolto dai governi. In effetti, il mercato nazio-

⁷⁷ Gli Stati membri contribuiscono in base al reddito nazionale lordo. I paesi non aderenti all'Unione che partecipano alle missioni CSDP contribuiscono su base puntuale.

⁷⁸ Per esempio i costi di gestione di quartieri generali, infrastrutture, servizi medici ecc.

⁷⁹ Costi relativi a personale militare, attrezzature ecc.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

nale della difesa è spesso definito monopsonio: vi sono un unico acquirente – lo Stato – e molti fornitori. In qualità di unici clienti finali, i governi avviano, definiscono, regolamentano e finanziano lo sviluppo e gli appalti di materiali per la difesa. Il settore della difesa è di importanza strategica. Quest'industria contribuisce all'autonomia d'azione dello Stato, producendo le capacità richieste e garantendo la sicurezza dell'approvvigionamento. Il settore pertanto è rigorosamente regolamentato a livello nazionale⁸⁰. In particolare, i prodotti della difesa possono essere soggetti a restrizioni per quanto riguarda lo sfruttamento della proprietà intellettuale o le possibilità di esportazione⁸¹. Inoltre, l'accesso al mercato nazionale della difesa è spesso limitato dalla politica dei governi in materia di appalti, allo scopo di proteggere essenziali interessi di sicurezza e di sostenere la base industriale nazionale⁸². Di conseguenza, vi sono rigide barriere di entrata e uscita dal mercato. Quello della difesa è un settore ad alta intensità di Ricerca e Sviluppo (R&S)⁸³. Lo sviluppo di capacità di difesa esige tecnologie innovative e sofisticate, miranti a garantire un vantaggio milita-

⁸⁰ Vedi il sito della DG GROW.

⁸¹ *“Financial instruments in support of a resilient and autonomous defence sector”*, Expert Group on the Financial Toolbox, novembre 2018.

⁸² *“Europe’s Defence Industry: An Economic Perspective”*, K. Hartley, 2013.

⁸³ *Defence Sector Report, House of Commons, Exiting the European Union Committee*, novembre 2017.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

re comparativo. Ciò comporta notevoli investimenti anticipati e lunghi cicli di sviluppo delle capacità, in assenza di una garanzia finale di commercializzazione per le imprese che operano nel settore della difesa. Per attenuare i rischi tecnologici e finanziari connessi con lo sviluppo delle capacità, la ricerca nel settore della difesa è normalmente finanziata al 100 % dai governi. Inoltre il settore industriale della difesa è caratterizzato da nuove forme di dipendenza⁸⁴. In primo luogo si sta gradualmente globalizzando. Le grandi imprese del settore della difesa dipendono maggiormente dalle vendite all'esportazione, mentre le loro catene di approvvigionamento sono più complesse, diversificate e internazionali. Inoltre, il settore della difesa dipende in misura crescente dalle innovazioni introdotte nel settore civile⁸⁵. La ricerca e sviluppo a duplice uso offre grandi opportunità ma propone anche ardue sfide: le tecnologie d'avanguardia – come l'intelligenza artificiale, i veicoli senza pilota, i big data o le nanotecnologie – vengono sviluppate e prodotte essenzialmente dal settore civile. Un'altra importante tendenza strutturante del settore della difesa è il crescente costo dei materiali e dei sistemi. In un contesto di concorrenza tecno-

⁸⁴ *"The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)"*, studio presentato alla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo, giugno 2013.

⁸⁵ M. Drent e D. Zandee, *"More European defence cooperation"*, Clingendael Institute, giugno 2018.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

logica, la crescita intergenerazionale dei costi dei materiali di difesa, registrata negli ultimi decenni, ha perso ogni contatto con la crescita dei bilanci della difesa, superandola largamente. Ne sono derivate la riduzione del numero di unità che i bilanci nazionali possono permettersi, la riduzione della lunghezza delle serie prodotte, una limitata capacità di sfruttare le economie di scala e una minore frequenza dei nuovi progetti di sviluppo⁸⁶.

2.5. Il panorama della base industriale e tecnologica di difesa europea.

Non esiste una serie esaustiva di dati sulla base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB)⁸⁷. Il settore europeo della difesa ha un fatturato di circa 100 miliardi di euro e occupa direttamente circa 500.000 addetti⁸⁸. Ha una struttura piramidale⁸⁹, al cui vertice si colloca un limitato numero di grandi imprese della difesa (gli appaltatori principali o *primer contractor*).

⁸⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, *Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund* (Valutazione d'impatto che accompagna la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa), SWD(2018) 345 *final*, giugno 2018.

⁸⁷ Keith Hartley, *Creating a European Defence Industrial Base*, 2013.

⁸⁸ Sito della DG GROW: https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence_it.

⁸⁹ A. Marrone e A. R. Ungaro, *Actors in the European defence policy area: roles and developments*, Istituto affari internazionali, novembre 2014.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

Lungo l'intera catena di approvvigionamento, queste imprese sono coadiuvate da 2.000-2.500 aziende di livello inferiore⁹⁰ – per lo più imprese a media capitalizzazione (MIDCAP e PMI – che forniscono agli appaltatori principali sottosistemi o componenti. L'EDTIB non è diffusa in maniera uniforme nell'UE. Rispecchiando il livello dei bilanci nazionali, le industrie del settore della difesa si concentrano nei sei paesi della lettera di intenti⁹¹ ossia Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia e Regno Unito (ragione per cui l'impatto della Brexit sul settore potrebbe essere rilevante), i quali generano oltre l'80 % del fatturato del settore europeo della difesa⁹². Capacità e competitività della DTIB differiscono tra i vari Stati membri e da un sotto settore all'altro⁹³. Questa base frammentata è il frutto delle culture geografiche, storiche e militari che hanno contribuito a modellare il panorama industriale dei vari Stati membri⁹⁴. In Europa si con-

⁹⁰ Già citato Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, *Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund* (Valutazione d'impatto che accompagna la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa), SWD(2018) 345 *final*, giugno 2018.

⁹¹ La lettera di intenti è stata firmata il 20.7.1998 da sei paesi dell'Unione europea per istituire un quadro cooperativo mirante ad agevolare la ristrutturazione del settore europeo della difesa.

⁹² The Aerospace and Defence Industry Association of Europe, *Facts and figures*, 2017.

⁹³ C. Mölling, *Future of the EDTIB at the Defence Council 2013. The German Position, European Realities and December Opportunities*, 2013.

⁹⁴ *The State of Europe's defence industrial base*, Assemblée parlamentare della NATO, commissione Economia e sicurezza, ottobre 2017.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

tano tante DTIB quanti sono gli Stati membri e le relative politiche nazionali nei settori della difesa, della tecnologia, dei mercati, degli appalti ecc.⁹⁵. Alcuni studi hanno messo in rilievo i punti di forza del settore della difesa in Europa. In particolare, l'industria europea della difesa nel suo complesso è stata definita competitiva a livello globale, innovativa, a elevato livello tecnologico e imperniata sulle capacità⁹⁶. Il settore europeo della difesa è in grado di fornire uno spettro completo di capacità di difesa, da piattaforme ampie e complesse fino a prodotti innovativi. Negli ultimi anni, però, numerose tendenze negative hanno inciso sulla EDTIB e sulla sua competitività globale.

L'EDTIB dipende in misura sempre maggiore dalle esportazioni, circostanza che comporterà alcune sfide per il futuro. La prima dipende dalle differenze tra le politiche di esportazione di armamenti degli Stati membri dell'UE e la legislazione. Dal momento che le catene di approvvigionamento dei più importanti fabbricanti europei di materiale per la difesa sono sempre più integrate, le differenze tra le politiche d'esportazione degli

⁹⁵ *"The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)"*, studio presentato alla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo, giugno 2013.

⁹⁶ Relazione elaborata da un gruppo di personalità in merito all'azione preparatoria sulla ricerca connessa alla CSDP, febbraio 2016.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

Stati membri⁹⁷ possono rendere più arduo, per le grandi imprese europee, competere sul mercato internazionale. Inoltre, i trasferimenti della tecnologia necessaria per accedere ai mercati stranieri, uniti ai cospicui investimenti effettuati nel settore della difesa in paesi stranieri, hanno consentito a nuovi concorrenti internazionali di emergere⁹⁸. La possibilità che l'industria dell'UE mantenga il proprio vantaggio competitivo dipende dalla sua capacità di innovazione.

Un'ulteriore considerazione consiste nel fatto che i bilanci della difesa degli Stati membri dell'UE sono caratterizzati da un'elevata percentuale di spese per il personale (49 %) rispetto alle spese per investimenti (21 %)⁹⁹. Inoltre, i precedenti tagli ai bilanci della difesa hanno inciso negativamente sulle spese in R&S¹⁰⁰. Il fatto che gli Stati membri, collettivamente, non raggiungano il valore obiettivo del 2 % per la tecnologia e la ricerca

⁹⁷ *"The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms exports control"*, studio presentato alla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo, luglio 2018.

⁹⁸ *"The State of Europe's defence industrial base"*, Assemblea parlamentare della NATO, commissione Economia e sicurezza, ottobre 2017.

⁹⁹ Dati relativi alla difesa per il periodo 2016-2017, EDA.

¹⁰⁰ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Impact Assessment accompanying the document "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund"* (Valutazione d'impatto che accompagna il documento "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa"), SWD(2018) 345 *final*, 13.6.2018.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

nel settore della difesa¹⁰¹ solleva dubbi sulla loro capacità di introdurre in futuro tecnologie innovative nel lungo periodo¹⁰² e mette quindi a repentaglio la competitività dell'EDTIB.

Finora la cooperazione tra gli Stati membri dell'UE negli investimenti in R&S e in materiali per la difesa è stata limitata e non ha raggiunto il valore obiettivo¹⁰³. I precedenti tentativi dell'UE di promuovere l'istituzione di un mercato europeo di materiali per la difesa aperto e competitivo non hanno avuto successo. In particolare, la direttiva del 2009 sugli appalti nel settore della difesa non è stata attuata in maniera uniforme negli Stati membri¹⁰⁴. Una percentuale assai rilevante delle spese per approvvigionamenti nel settore della difesa, in particolare per quanto riguarda i sistemi di difesa strategici e di elevato valore, ha ancora luogo al di fuori della direttiva¹⁰⁵, e di conse-

¹⁰¹ Nel novembre 2007 il comitato direttivo ministeriale dell'EDA ha approvato quattro parametri collettivi per gli investimenti:

- Approvvigionamenti di materiali: 20 % della spesa totale per la difesa;
- Approvvigionamenti collaborativi di materiali: 35 % degli approvvigionamenti totali di materiali;
- R&T per la difesa: 2 % della spesa totale per la difesa;
- R&T collaborativo: 20 % della R&T totale per la difesa;

¹⁰² "Coordinated Annual Review on Defence", EDA, scheda informativa, 26.11.2018.

¹⁰³ Per le limitazioni relative ai dati inerenti alle cifre comunicate, cfr. <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/defencedata-2016-2017>.

¹⁰⁴ 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, COM(2016) 762 final del 30.11.2016.

¹⁰⁵ Ibidem.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

guenza gli appalti vengono aggiudicati principalmente a imprese nazionali.

3. Panoramica delle principali politiche, istituzioni, meccanismi e processi coinvolti nell'identificazione e soddisfare i requisiti di capacità di difesa dell'UE.

In questo paragrafo si descriveranno i più importanti processi politici e quadri istituzionali, coinvolti nel modellare lo sviluppo e l'acquisizione di capacità di difesa cooperativa multinazionale ed il relativo funzionamento¹⁰⁶. Si cercherà di evidenziare i ruoli dei diversi attori e l'interazione tra i processi più importanti dal punto di vista del finanziamento e dell'acquisizione.

Il panorama che emerge dal quadro del sistema di difesa europea comprende i seguenti elementi chiave:

- Principali politiche comunitarie in materia di difesa e sicurezza¹⁰⁷ (CFSP, CSDP);

¹⁰⁶ Sull'argomento: Giulio Terzi di Sant'Agata, *Difesa europea. Ipotesi di aggregazione a partire dall'Eurozona*, Rivista di Studi Politici Internazionali, nuova serie, Vol. 84, No. 3 (335) (luglio-settembre 2017), pp. 413-427 – ed. Maria Grazia Melchionni.

¹⁰⁷ Sull'argomento: Giorgio Daviddi, *Verso un'eurozona della difesa: sviluppo delle flessibilità istituzionali*, Quaderni IAI, Ed. Nuova Cultura, prima edizione dicembre 2012.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

- Elementi che definiscono obiettivi e priorità politiche comuni (*Level of Ambitions* (LoA) dell'UE in materia di sicurezza e difesa, CSDP, PESCO, CDP, OSRA, KSA);
- Strutture per fornire i requisiti di capacità specifiche, stabilire scadenze, budget e l'elaborazione della *governance* (o *framing governance*) (CARD, progetti PESCO, EDF, EDA, CFM per sostenere la sincronizzazione di bilancio);
- (Co-) finanziamento di progetti di ricerca e sviluppo collaborativi attraverso Fondo Europeo per la Difesa (fondi UE disponibili: 590 milioni di euro fino al 2020 con i programmi pilota PADR/EDIDP, e 7,9 miliardi di euro per il periodo 2021-2027 con l'EDF approvato con MFF 2021/2027);
- Strutture decisionali per chiarire/definire le soluzioni "proprietarie" (condivise) (EDA, Strumenti finanziari EDF)
- Meccanismi per organizzare l'acquisizione di capacità (EDA) e la gestione dei contratti in conformità con la definizione delle priorità politiche (OCCAR, MCCE, ecc.).

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

3.1. Il quadro politico di riferimento, la “EU Common Foreign and Security Policy” (CFSP).

La *Common Foreign and Security Policy*¹⁰⁸ (CFSP), o Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) dell’Unione europea è stata istituita dal Trattato sull’Unione Europea¹⁰⁹ (TUE) nel 1993 con l’obiettivo di preservare la pace, rafforzare la sicurezza internazionale, promuovere la cooperazione internazionale, sviluppare e consolidare la democrazia, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e libertà fondamentali. Il TUE ha introdotto il “sistema a tre pilastri” con la CFSP come secondo pilastro. Nel 1997 il trattato di Amsterdam¹¹⁰, ha stabilito un processo decisionale più efficiente, compresa l’astensione costruttiva e il

¹⁰⁸ Sull’argomento: Helene Sjursen, *Understanding the European Union’s External Relations*, ed. Michèle Knodt, Sebastiaan Princen, Reutledge/ECPR Studies in European political Science; Novi, Criseide, “La politica di sicurezza esterna dell’Unione europea”, CEDAM, Padova 2005; Mariani, Maria Paola, *Le relazioni internazionali dell’Unione europea: aspetti giuridici della politica estera di sicurezza e di difesa comune*, Giuffrè 2005.

¹⁰⁹ Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29.07.1992, disponibile su: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>.

¹¹⁰ Gazzetta ufficiale n. C 340/1 del 10.11.97, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=IT> e Gazzetta ufficiale dell’Unione europea C 326/13 del 26.10.2012 disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

voto a maggioranza qualificata. Nel dicembre 1999¹¹¹, il Consiglio Europeo ha stabilito il ruolo dell'Alto Rappresentante (VP/HR) per la CFSP e nel 2003, il Trattato di Nizza¹¹² ha introdotto ulteriori modifiche per semplificare il processo decisionale ed ha incaricato il *Political and Security Committee*¹¹³ (PSC) o Comitato Politico e di Sicurezza (istituito con decisione del Consiglio nel gennaio 2001¹¹⁴), di esercitare il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi. Il Trattato di Lisbona¹¹⁵, entrato in vigore il 1 ° gennaio 2009, ha fornito all'Unione il proprio servizio esterno¹¹⁶ dotandolo di personalità giuridica e di una propria struttura istituzionale, inoltre, ha eliminato la struttura a pilastri introdotta dal TUE nel 1993. Il Trattato ha creato una gamma di nuovi attori della

¹¹¹ Consiglio Europeo di HELSINKI del 10 e 11.12.1999, disponibile su: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00300-r1.i9.htm

¹¹² Gazzetta ufficiale n. C 80 del 10.03.2001, disponibile su: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>.

¹¹³ Sull'argomento: Nathalie Tocci, *From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey*, International Politics, volume 54, pag. 487–502(2017).

¹¹⁴ Gazzetta ufficiale n. L 027 del 30.01.2001, 2001/79/PESC: Decisione del Consiglio, del 22.01.2001, che istituisce il comitato militare dell'Unione Europea, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001D0079&from=ET>

¹¹⁵ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. C 306, del 17.12.2007, disponibile su: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-lisbon>.

¹¹⁶ Gli articoli 205-222, della parte 5, del trattato sul funzionamento dell'Europa L'Unione (TFUE) disciplinano l'azione esterna dell'Unione, si applicano anche gli articoli 346 e 347, della parte 7.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

CFSP, compreso l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e per la politica di sicurezza dell'Unione che funge anche da Vicepresidente della Commissione (HR/VP) e il nuovo presidente permanente del Consiglio Europeo, creando anche il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (EEAS)¹¹⁷ e potenziando la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (CSDP) che costituisce parte integrante della CFSP. La base giuridica per la CFSP è stata stabilita nel TUE e rivista nel Trattato di Lisbona¹¹⁸.

Nel giugno 2015, il Consiglio europeo ha incaricato l'Alto Rappresentante di preparare la strategia globale dell'UE sulla politica estera e di sicurezza (EUGS) entro giugno 2016¹¹⁹, ne è seguita la valutazione strategica sui principali cambiamenti e sfide nell'ambiente globale, concludendo che era necessario rivedere la Strategia Europea del 2003 in materia di sicurezza¹²⁰ (*European Security Strategy - ESS*¹²¹). L'obiettivo della strategia

¹¹⁷ Sull'argomento: Paladini Luca, "Il servizio europeo per l'azione esterna: aspetti giuridici e prospettive di sviluppo", Cacucci Editore, 2017, Collana di studi sull'integrazione Europea; pag. 17.

¹¹⁸ Gli articoli 21-46, del titolo V, del TUE stabiliscono le "Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune (CFSP)".

¹¹⁹ Nota del Segretariato generale del Consiglio n. 10715/16 del 28.06.2016, disponibile su: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/it/pdf>

¹²⁰ Sull'argomento: Mälksoo, Maria, "From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose", pages 374-388, Published online: 10 Oct 2016, Contemporary Security Policy Volume 37, 2016 - Issue 3.

¹²¹ Sull'argomento: Félix Arteaga, Senior defence and security analyst at the Elcano Royal Institute, "European defence between the Global Strategy and its implementation", Working Paper 4/2017 – 16.02.2017,

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

globale era fornire un ampio quadro strategico con cui l'UE sarebbe stata in grado di comprendere e affrontare le sfide internazionali di oggi in modo vigoroso e coerente, attingendo da tutta la gamma di strumenti e meccanismi a sua disposizione. Insieme agli Stati Membri, ai Parlamenti Nazionali, agli esperti e al pubblico in generale, anche il Parlamento Europeo¹²² è stato coinvolto nel processo di consultazione sulla strategia globale. L'Alto Rappresentante ha presentato la strategia globale per Politica Estera e di Sicurezza l'Unione europea al Consiglio Europeo il 28 giugno 2016, enfatizzando gli aspetti sulla sicurezza Europea, sull'ambizione di autonomia strategica e sul principio di approccio pragmatico all'ambiente Europeo, la strategia globale dell'UE ha significato un importante cambiamento di filosofia rispetto alla strategia Europea in materia di sicurezza del 2003. L'Unione Europea nella sua strategia globale individua cinque priorità¹²³ per la politica estera:

- la sicurezza dell'Unione;
- la resilienza degli Stati e della Società da est a sud;
- un approccio integrato ai conflitti e alle crisi;

¹²² Il Parlamento ha organizzato le riunioni della commissione AFET e audizioni di esperti dedicate alla *Global Strategy*, e ha approvato una risoluzione su "L'UE in un ambiente globale in evoluzione - un mondo più connesso, contestato e complesso".

¹²³ Legislatura 17^a - Dossier n. 375, disponibile su: https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/990802/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione11-h2_h25.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

- gli Ordini Regionali Cooperativi;
- la Governance globale per il XXI secolo;

Al fine di dare attuazione alla nuova strategia, l'UE ha rivisto le strategie settoriali esistenti ed ha ideato e attuato nuove strategie tematiche o geografiche in linea con le priorità indicate dall'EUGS. Tra questi vi è una strategia settoriale che specifica il livello di ambizione, i compiti, i requisiti e le capacità militari e civili dell'UE. Per rendere operativo il concetto dell'EUGS per le questioni di difesa e sicurezza, nel novembre 2016 il HR/VP ha presentato al Consiglio Affari esteri un Piano di attuazione CSDP¹²⁴ dove ha identificato tre serie di priorità: (1) rispondere a crisi e conflitti esterni, (2) costruire capacità per i partner e (3) protezione dell'Unione e dei suoi cittadini. Il Piano prevede 13 proposte per la sicurezza e la difesa, queste includono la "*Coordinated Annual Review on Defence*" (CARD), migliori capacità di risposta rapida dell'UE (utilizzando anche gruppi tattici dell'UE) e una nuova Cooperazione Strutturata Permanente o "*Permanent Structured Cooperation*" (PESCO) per quegli Stati membri che intendono assumere maggiori impegni nel campo della difesa. Il 6 marzo 2018 il Consiglio ha adottato la "*road-*

¹²⁴ Decisione (PESC) 2017/2315 che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti e Decisione (PESC) 2018/340 che fissa l'elenco dei progetti da sviluppare nell'ambito della PESCO, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4335528>.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

map” per l’attuazione della PESCO, attualmente, 34 progetti sono in fase di sviluppo nell’ambito della PESCO con la partecipazione di 25 Stati membri. Per sostenere la competitività e la capacità di innovazione dell’industria della difesa dell’UE, la Commissione ha istituito nell’agosto 2018, l’*“European Defence Industrial Development Programme”* (EDIDP) e nel maggio 2019 ha presentato un’azione comune pianificata insieme all’EEAS per facilitare l’attuazione della *“Civilian CSDP Compact”* (CCC). Nelle sue conclusioni del giugno 2019 sullo stato dell’EUGS, il Consiglio ha raccomandato la piena attuazione del Fondo europeo per la difesa (EDF), con il compito di rafforzare l’industria e la tecnologia della difesa dell’UE. Nell’ottobre 2019, per celebrare il terzo anniversario dell’EUGS, l’EEAS ha pubblicato un Report sullo stato dell’attuazione¹²⁵, tra le altre questioni, il rapporto ha sottolineato i progressi l’UE fatti nel superare le barriere alla mobilità militare e l’importanza di collaborazione UE-NATO nei settori della sicurezza e della difesa. Durante il suo discorso nell’Ottobre 2019, l’allora HR/VP Federica Mogherini, ha affermato che *“autonomia strategica e la cooperazione con i nostri partner - a cominciare dalla NATO - sono due facce della*

¹²⁵ European Union Common Security and Defence Policy Missions and Operations, Publications Office of the European Union, 2019, disponibile su: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/european_union_common_security_and_defence_policy_-_missions_and_operations_-_annual_report_2018.pdf

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

stessa medaglia”, spiegando che il partenariato dell’UE con la NATO è essenziale per il funzionamento del suo approccio all’“autonomia cooperativa”¹²⁶. Alla fine del 2018, il Parlamento, ha pubblicato la sua relazione annuale sull’attuazione di la CFSP¹²⁷ ribadendo la convinzione che solo collettivamente possono essere trovate soluzioni alle sfide incontrati dall’UE ed, i membri del Parlamento, hanno chiesto un vero e proprio approccio comune europeo alla CFSP basata sull’autonomia strategica e sulla integrazione, anche in termini di capacità, nei settori dell’industria e delle operazioni militari. La relazione raccomanda, tra l’altro, di rafforzare la resilienza interna dell’UE alle interferenze esterne e stabilire una strategia comune con i partner internazionali; investire nella stabilità e nella crescita dei Balcani occidentali; incoraggiare lo sviluppo di rapporti sempre più stretti con l’*Eastern Partnership*, rafforzando i legami economici; e la promozione economica e sviluppo sociale nel bacino del Mediterraneo meridionale e nell’Africa subsahariana. La relazione riconosce inoltre l’impatto positivo dell’istituzione della PESCO e CARD sulla cooperazione in materia di difesa.

¹²⁶ Per “autonomia cooperativa”, il VP/HR ha inteso la capacità dell’UE di cooperare con la NATO, così come con altri partner, senza compromettere la propria autonomia strategica in materia di difesa e sicurezza.

¹²⁷ Testo adottato, P8_TA(2018)0513.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

3.2. L'organizzazione istituzionale, la "EU Common Security and Defence Policy" (CSDP).

La Politica di Sicurezza e Difesa Comune¹²⁸ o "*Common Security and Defence Policy*"¹²⁹ (CSDP) definisce il quadro delle strutture politiche e militari dell'UE e delle missioni e operazioni militari e civili all'estero. La Strategia Globale dell'UE del 2016 definisce la strategia per la CSDP, mentre il Trattato di Lisbona ne chiarisce gli aspetti istituzionali. La CSDP è stata recentemente oggetto di importanti modifiche su aspetti strategici e operativi per soddisfare le mutate esigenze di sicurezza globale e la crescente domanda di sicurezza chiesta dalla popolazione all'UE. La CSDP è parte integrante della Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'Unione (CFDP)¹³⁰, inquadrata nell'ambito del Trattato su Unione Europea (TUE)¹³¹.

¹²⁸ *EU Global Strategy*: la nuova frontiera della cooperazione per la sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea (UE), Gruppo di lavoro 69^a sessione di Studio dell'Istituto Alti Studi per la Difesa, (Codice AN-SGD-02).

¹²⁹ Sull'argomento: Michael E. Smith, University of Aberdeen, "*Europe's Common Security and Defence Policy*", Cambridge University Press.

¹³⁰ Titolo V ("Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune (CFSP)") del trattato sull'Unione europea (TUE).

¹³¹ L'articolo 41 delinea il finanziamento della CFDP e della CSDP e la politica è ulteriormente descritta negli articoli dal 42 al 46, nel capitolo 2, sezione 2 del titolo V ("Disposizioni sulla politica di sicurezza e di difesa comune") e nei protocolli 1, 10 e 11 e Dichiarazioni 13 e 14. Il ruolo specifico del Parlamento europeo nella PESC e la CSDP sono descritte all'articolo 36 del TUE.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

Il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione europea adottano le decisioni relative alla CSDP¹³², queste vengono prese all'unanimità, con alcune eccezioni relative all'Agenzia Europea per la Difesa (EDA)¹³³ e alla Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO)¹³⁴, a cui si applica la votazione a maggioranza. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che funge anche da vicepresidente della Commissione europea (HR/VP) rilascia di solito le proposte di decisione. Il Trattato di Lisbona ha introdotto la nozione di capacità di armamenti nella politica Europea¹³⁵ e ha stabilito un collegamento tra la CSDP e le altre politiche dell'Unione che richiedendo collaborazione tra EDA e la Commissione quando necessario¹³⁶. Ciò riguarda in particolare il settore della ricerca industriale e delle politiche spaziali dell'Unione.

Mentre la CSDP non è sostanzialmente cambiata nei primi anni successivi all'ingresso in vigore dal trattato di Lisbona nel 2009, nel giugno 2016, il HR/VP ha presentato al Consiglio europeo una "Strategia Globale dell'UE su Politica Estera e di Si-

¹³² articolo 42 TUE.

¹³³ articolo 45 TUE.

¹³⁴ articolo 46 TUE.

¹³⁵ articolo 42, paragrafo 3, TUE.

¹³⁶ articolo 45, paragrafo 2, TUE.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

curezza”¹³⁷ (EUGS) per il 2016, che individua le cinque priorità per la politica estera richiamate nel capitolo precedente. L’implementazione della EUGS viene riesaminata ogni anno in consultazione tra il Consiglio, la Commissione e il Parlamento. Il 16 settembre 2016 a Bratislava¹³⁸, gli Stati membri dell’UE (EUMS) hanno ribadito la loro intenzione di rafforzare la cooperazione dell’UE in materia di sicurezza esterna e difesa, quello che è seguito, chiamato “pacchetto invernale sulla difesa”¹³⁹, comprende da tre iniziative. In primo luogo, nel novembre 2016, l’HR/VP ha presentato al Consiglio un “piano di attuazione su Sicurezza e difesa”¹⁴⁰, la cui intenzione era quella di rendere operativa la visione delineata in sede di EUGS in materia di difesa e sicurezza. Il piano prevedeva 13 proposte: (1) la revisione annuale coordinata sulla difesa (CARD), con focus sulla spesa (una prima prova è stata completata nel 2018 e il primo

¹³⁷ Sull’argomento: Criseide Novi, “il ruolo ancora decisivo degli stati membri nella politica estera e di sicurezza comune dell’unione europea”, *La Comunità Internazionale* fasc. 2/2019 pp. 253-278 Editoriale Scientifica SRL.

¹³⁸ Dichiarazione di Bratislava del 16.09.2016, disponibile su: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/>

¹³⁹ Commissione Europea, Documento di riflessione sul futuro della Difesa Europea, Bruxelles, 7.6.2017 COM(2017) 315 final, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0315&from=IT>

¹⁴⁰ *European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions European Defence Action Plan*, Brussels, 30.11.2016 COM(2016) 950 final, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=EN>

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

ciclo completo è stato lanciato nell'autunno del 2019 e si è recentemente concluso); (2) una migliore risposta rapida dell'UE, anche attraverso l'uso di gruppi tattici; (3) e un nuovo accordo unico di cooperazione strutturata permanente (PESCO) per quest'ultimo gli EUMS, si sono assunti maggiori obblighi, rendendo vincolanti gli impegni definiti in ambito PESCO. Parallelamente, l'HR/VP ha presentato un piano d'azione europeo per la difesa (EDAP)¹⁴¹ agli Stati membri, con proposte chiave relative al Fondo europeo per la difesa (EDF) concentrato sulla ricerca e lo sviluppo delle capacità, individuati come settori strategici ed ad alto rischio per l'industria. Nel dicembre 2016, il Consiglio ha adottato delle conclusioni che approvano un piano per far rispettare le decisioni sulla cooperazione UE-NATO¹⁴² (42 proposte), insieme questi piani rappresentano un passo importante verso l'attuazione del trattato di Lisbona nei settori della sicurezza e difesa e dimostrano la capacità dell'UE di concretizzare rapidamente ed in modo coerente le richieste degli Stati membri, che hanno mostrato una forte volontà politica di

¹⁴¹ Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni Piano d'azione europeo in materia di difesa Bruxelles, 30.11.2016 COM(2016) 950 final, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0950&rid=1>

¹⁴² EU-NATO, *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of The European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, disponibile su: <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

collaborare. Il Parlamento ha costantemente sostenuto la volontà di agire e perseguire le iniziative politiche in questo campo, proponendo che l'EDA conducesse progetti pilota di ricerca sulle capacità militari, attuati tramite il progetto pilota PADR¹⁴³, con un investimento iniziale di 90 milioni di euro per il 2017-2019.

Il Consiglio europeo, esaminati i progressi compiuti nel marzo 2017, ha deciso l'istituzione della "Capacità Militare di Pianificazione e Condotta" (*Military Planning and Conduct Capability - MPCC*)¹⁴⁴, una nuova struttura progettata per migliorare la capacità dell'UE di rispondere in modo rapido ed efficace, senza soluzione di continuità, alla pianificazione e allo svolgimento di missioni militari a livello Operativo. Oggi, il MPCC supervisiona tre missioni (Mali, Somalia, Africa centrale Repubblica). Il 6 marzo 2018, il Consiglio, inoltre, ha adottato una tabella di marcia per l'attuazione della PESCO, con il proposito di fornire la

¹⁴³ L'implementazione del PADR è gestita dall'Agenzia europea per la difesa a seguito del mandato di un accordo di delega tra la Commissione europea e l'EDA firmato il 31.05.2017. Con questo accordo la Commissione affida ad EDA la gestione e l'attuazione dei progetti di ricerca da avviare all'interno del PADR. I primi inviti a presentare proposte PADR sono stati lanciati nel 2017 per 25 M €, seguiti da inviti nel 2018 per 40 M € e successivamente nel 2019. L'azione preparatoria sulla ricerca nel settore della difesa è un passo concreto volto a valutare e dimostrare il valore aggiunto ricerca e tecnologia nel settore della difesa (R&T). I risultati pertinenti dovrebbero approfondire ulteriormente la cooperazione europea in materia di difesa, affrontare le carenze di capacità e rafforzare le parti interessate della difesa europea.

¹⁴⁴ *Military planning and conduct capability (MPCC) Fact sheet*, disponibile su: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mpcc_factsheet_november_2018.pdf

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

direzione strategica e la guida su come strutturare le attività su processi e *governance*. Attualmente sono in fase di sviluppo 34 progetti, con il partecipazione dei 25 Stati membri della PESCO. Nella sua risoluzione del 2018 sulla relazione annuale¹⁴⁵ sull'attuazione della CSDP, il Parlamento ha sottolineato la convinzione che il lavoro complementare di PESCO, CARD e EDF aiuterà gli Stati membri ad approfondire la cooperazione in materia di difesa e consentire un impiego dei propri fondi per la difesa più efficace. Il Parlamento ha inoltre chiesto che siano messe a disposizione risorse finanziarie adeguate per l'EEAS nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (MFF 2021-2027) per concentrare le proprie risorse sulle priorità strategiche. Nell'agosto 2018, la Commissione europea ha istituito l'altro programma pilota in preparazione dell'EDF relativo alla "*capability window*"¹⁴⁶, l'EDIDP, volto a sostenere la competitività e la capacità di innovazione dell'industria della difesa dell'UE. Nel dicembre 2018, i leader dell'UE hanno riconosciuto i progressi compiuti nel settore della sicurezza e della difesa evidenziando, ad esempio, l'evoluzione del *Civilian CSDP Com-*

¹⁴⁵ testo adottato, P8_TA(2018)0513.

¹⁴⁶ Ai fini del piano d'azione, le capacità di difesa si riferiscono alle risorse militari, comprese le attrezzature e le tecnologie materiali necessarie che coprono tutti i settori pertinenti. Non include le operazioni di difesa o altri elementi necessari per gestire le capacità di difesa come l'addestramento, il personale e la logistica.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

pact (CCC)¹⁴⁷ e per facilitarne l'attuazione, nel maggio 2019 la Commissione europea e l'EEAS hanno presentato un piano d'azione comune. Nel giugno 2019 il Consiglio ha adottato delle conclusioni a seguito della discussione sullo stato di attuazione dell'EUGS, in tale contesto, il Consiglio ha raccomandato la pieno attuazione del Fondo europeo per la difesa, con il compito di rafforzare l'industria e tecnologia dell'UE. Il terzo rapporto sulla strategia globale, pubblicato nell'ottobre 2019, chiede, inoltre, ulteriori sforzi verso lo sviluppo della base industriale e tecnologica di difesa europea, la relazione sottolinea anche i progressi compiuti dall'UE nel superare gli ostacoli che limitano la mobilità militare e che il rapporto tra UE e NATO nel campo della sicurezza e della difesa, continua ad essere forte. A seguito della dichiarazione congiunta UE-NATO¹⁴⁸ del 2016 sulla loro partnership strategica, nel luglio 2018 le due organizzazioni hanno firmato una "Dichiarazione aggiuntiva" concordando di espandere lo spettro della loro cooperazione e nel giugno 2019, l'HR/VP e il Segretario Generale della NATO hanno pubblicato un rapporto sull'attuazione di 74 proposte co-

¹⁴⁷ Council of the European Union, *Joint Staff Working Document, Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact*, , Brussels, 30 April 2019 (OR. en)8962/19, disponibile su: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8962-2019-INIT/en/pdf>.

¹⁴⁸ Sull'argomento: Kristi Raik e Pauli Järvenpää, International Centre for Defence and Security, Report "A New Era of EU-NATO Cooperation How to Make the Best of a Marriage of Necessity", Maggio 2017.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

muni e del loro rispettivo grado di realizzazione. Durante un discorso nell'ottobre 2019, l'ex HR/VP Mogherini ha dichiarato: "l'autonomia strategica e la collaborazione con i nostri partner - a partire dalla NATO - sono due facce della stessa medaglia", spiegando come per l'UE il partenariato con la NATO sia essenziale per il suo approccio al funzionamento della "autonomia cooperativa"¹⁴⁹. Un settore individuato quale strategico, al quale sia l'UE che la NATO dedicano molti sforzi, è quello delle "minacce ibride ed informatiche", insieme, è stato creato infatti il "Centro europeo di eccellenza per *Countering Hybrid Threats*", con sede a Helsinki, inoltre, l'UE ha introdotto un regime di sanzioni per prodotti chimici e informatici. Tra febbraio e marzo 2019, il Parlamento ha ribadito il suo sostegno a PESCO, CARD, EDF ed EPF *European Peace Facility* – un fondo extra budget dell'EU per favorire la pace e rinforzare la sicurezza internazionale), nell'aprile 2019, sempre il Parlamento, ha adottato un parziale accordo sul regolamento per EDF per il periodo 2021-2027, la questione delicata che rimane ancora aperta e da decidere per gli EUMS, è la partecipazione ai programmi di sviluppo dei paesi terzi e gli eventuali requisiti per partecipare.

¹⁴⁹ Con questa espressione, la Sig.ra Mogherini si riferisce alla capacità dell'UE di collaborare con la NATO, così come con altri partner, senza compromettere la propria autonomia strategica in materia di difesa e sicurezza.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

3.3. Lo strumento politico di coordinazione, l'“EU Capability Development Plan” (CDP).

Il *Capability Development Plan*¹⁵⁰¹⁵¹ (CDP) è uno strumento di coordinazione, introdotto per fornire un quadro generale delle capacità necessarie a raggiungere gli scopi o gli obiettivi fissati a livello politico, necessario a supportare il processo decisionale a livello UE e nazionale, in materia di sviluppo militare delle capacità favorendo e contribuendo così ad aumentare la coerenza tra le varie pianificazioni della difesa degli Stati membri, al fine di affrontare le sfide di sicurezza e difesa nella prospettiva di uno sviluppo coerente delle capacità europee, guardando al futuro ambiente operativo e definendo le priorità di sviluppo delle capacità dell'UE concordate da Stati membri. Il CDP, la cui ultima versione è stata rivista nel 2018 è stato sviluppato nell'ambito dell'Agenzia Europea per la Difesa (EDA) in stretta collaborazione con gli Stati membri e comprende il contributo chiave del Comitato Militare dell'UE (*EU Military Committee - EUMC*) e del Stato Maggiore dell'UE (*EU Military Staff -*

¹⁵⁰ Sull'argomento: Laura Chappell, Department of Politics, University of Surrey , “*A more capable EU? Assessing the role of the EU's institutions in defence capability development*”, pag. 583-600, Pub. 16 Sep 2019 Guildford, UK, Theofanis Exadaktylos & Petar Petrov

¹⁵¹ *Capability Development Plan Fact sheet*: https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-06-28-factsheet_cdpb

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

EUMS). Trae vantaggio da diversi input come il processo per l'identificazione dell'obiettivo principale (*Headline Goal Process – HGP*), gli studi sulle tendenze a lungo termine, le lezioni apprese ed individuate dalle operazioni e missioni CSDP, nonché dalle informazioni sui piani attuali e i programmi degli Stati membri. Di conseguenza il CDP è divenuto un valido strumento di condivisione delle informazione in abito UE per informare i rispettivi pianificatori delle capacità nazionali, sui requisiti di capacità comuni. I pianificatori della difesa degli Stati membri, da parte loro, sono incoraggiati ad usare questo strumento perché permette di identificare le priorità e le capacità da implementare e migliorare al fine di meglio sfruttare le opportunità di cooperazione, ottimizzando così l'impiego delle risorse.

La strategia globale dell'UE del 2016 (*EU Global Strategy - EUGS*)¹⁵² richiedeva di “rafforzare la CDP” e di “aiutare gli Stati membri a sviluppare le capacità discendenti dagli obiettivi politici, derivanti da questa strategia”. Per raggiungere questo obiettivo, la revisione del CDP del 2018 ha tenuto conto dei nuovi sviluppi nel più ampio contesto europeo di sicurezza e difesa, compresa la necessità di contrastare le minacce ibride, così come le nuove Livello di ambizione dell'UE concordato

¹⁵² Sull'argomento: Nathalie Tocci, “*Framing the EU Global Strategy A Stronger Europe in a Fragile World*”, Part of the Palgrave Studies in European Union Politics book series (PSEUP), Published 2005 – 2021.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

dagli Stati membri. Dal CDP derivano le *EU Capability Development Priorities*¹⁵³, approvate dagli Stati membri il 28 giugno 2018, che descrivono le priorità da dare per stimolare la crescita e l'acquisizione delle capacità militari che devono essere gestite e sviluppate dagli Stati membri. Inoltre il CDP sostiene l'identificazione di attività di cooperazione che possono essere attuate dagli Stati membri nell'ambito del quadro di cooperazione generale a loro scelta, nonché nell'ambito della Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO) e nella cooperazione finanziata dal Fondo per la difesa Europeo (EDF). In questo contesto, il CDP fornisce il principale riferimento ed orientamento generale per uno sviluppo più coerente del panorama delle capacità europee e servire in particolare come riferimento chiave per le attività in corso e future relative allo sviluppo delle capacità nel quadro dell'UE, come il *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD), PESCO ed EDF.

Il CDP è stato sviluppato utilizzando quattro diverse linee guida, tutte convalidate dagli Stati membri e tutte hanno contribuito a identificare le priorità dell'UE per lo sviluppo delle capacità, attraverso un confronto dei requisiti militari e capacità

¹⁵³ Sull'argomento: Daniel Fiott, "EU defence capability development Plans, priorities, projects", European Union Institute for Security Studies (EUISS) June 2018, disponibile su: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%206_CDP.pdf.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

dichiarate dagli Stati membri nel quadro CSDP, il CDP include le carenze CSDP ed i rischi operativi associati. Inoltre, in una prospettiva a breve termine, il CDP tiene conto delle lezioni apprese ed individuate dalle operazioni e della loro analisi dal punto di vista delle capacità e trae vantaggio dalla recente esperienza militare di operazioni e missioni CSDP, nello specifico questi due input nel breve termine, forniti EUMC con il supporto dell'EUMS. La prospettiva a medio termine prende in considerazione e valuta il potenziale di cooperazione analizzando le attività rilevanti che gli Stati intendono perseguire e conseguire negli anni tra il 2018 e il 2030. In questa fase, le principali fonti analizzate sono state l'"EU Collaborative Database", la banca dati collaborativa dell'UE (CODABA¹⁵⁴, custodita e gestito dall'EDA) ed i piani e programmi nazionali, oltre che altri rapporti ad hoc necessari a definire il quadro per ciascuna capacità. Il CDP offre infine un'analisi dei trend di capacità futuri (2035 ed oltre) ed individua i potenziali requisiti associativi per ciascuna capacità, collegando le prospettive tecnologiche a lungo termine agli ambienti di capacità futuri, con conseguente definizione delle esigenze di R&T a lungo termine tenendo conto delle valutazioni di responsabilità dell'EDA. Il contenuto di tut-

¹⁵⁴ Collaborative Database (CODABA) Fact sheet, disponibile su: https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2017-12-19-factsheet_codaba.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

ti e quattro le linee di condotta del CDP è stato discusso Stati membri ed è stato risolto loro disposizione in modo consultabile e permanente.

Non è stata sottovalutata la dimensione dello sviluppo della Ricerca e Tecnologia¹⁵⁵ (R&T) e le relative prospettive industriali, rilevanti per lo sviluppo delle capacità, che sono state incluse nel CDP, al fine di fornire una visione delle carenze e delle opportunità derivanti delle attività di ricerca correlate al corrente stato dell'industria europea della difesa per ciascuna capacità. Il CDP è orientato all'output, al risultato e questo è ulteriormente rafforzato dallo sviluppo di casi nel contesto strategico e della corrispondente *roadmap* di implementazione, che a partire dal seconda metà del 2018, ha visto il sostegno degli Stati deputati all'attuazione e lo sviluppo delle priorità delle capacità dell'UE. Successivamente, il riesame annuale in ambito CARD aiuterà a rendere operativo il CDP, esaminando l'attuazione da parte degli Stati membri delle priorità di sviluppo delle capacità dell'UE, individuando ulteriori opportunità di cooperazione. Inoltre, la coerenza tra capacità, R&T e settori industriali, rafforza dall'interazione tra CDP, *Overarching Strategic Research*

¹⁵⁵ Sull'argomento: "L'impatto dell'Intelligenza Artificiale (AI Artificial Intelligence) sul ciclo di intelligence e sugli strumenti a disposizione per i pianificatori militari e le forze dell'ordine", Gruppo di lavoro 71^a sessione di Studio dell'Istituto Altì Studi per la Difesa, (Codice AP-CC-01).

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

Agenda, Key Strategic Activities e il coinvolgimento dell'industria.

3.4. Il risultato del CDP, le “EU Capability Development Priorities”.

Il risultato più tangibile della revisione del CDP del 2018 sono state le 11¹⁵⁶ nuove priorità di sviluppo delle capacità dell'UE¹⁵⁷, sviluppate insieme agli Stati membri, esse rappresentano il risultato di una valutazione approfondita di breve, medio termine e dell'analisi delle tendenze delle capacità a lungo termine, che integrano i contributi forniti dagli Stati membri, dal Comitato militare dell'UE (EUMC) e lo Stato Maggiore dell'UE (EUMS). Queste tendenze comprendono lo studio delle carenze di capacità esistenti nel contesto CSDP, le lezioni apprese nelle recenti operazioni, le capacità pianificate, il potenziale associato per la futura cooperazione europea, infine, le tendenze della capacità militare a lungo termine, tenendo conto delle innovazioni tecnologiche e del successivo adattamento

¹⁵⁶ Le 11 priorità sono: *Enabling capabilities for cyber responsive operations; Space-based information and; communication services; Information superiority; Ground combat capabilities; Enhanced logistic and medical supporting capabilities; Naval manoeuvrability; Underwater control contributing to resilience at sea; Air superiority; Air mobility.*

¹⁵⁷ Oltre alle priorità in materia di capacità di difesa accolte con favore dal Consiglio europeo nel 2013 e quelle nel piano di sviluppo delle capacità del 2014 e nella strategia globale dell'UE; Conclusioni del Consiglio Affari esteri, 14.11.2016.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

delle esigenze militari (fino la 2035 e oltre). Le 11 priorità sono specifiche, dettagliate e orientate ai risultati, ovvero focalizzate alla fornitura delle capacità necessarie per affrontare le carenze europee esistenti. Non solo servono ad informare e sostenere la pianificazione della difesa dei governi nazionali per gli anni a venire, ma fungono anche da riferimento chiave per garantire la sicurezza in ambito CARD, PESCO ed EDF, producendo un insieme più coerente di capacità e forze utilizzabili, dispiegabili, interoperabili e sostenibili a disposizione degli Stati membri dell'UE per missioni e operazioni nazionali e multinazionali (CSDP dell'UE, NATO, ONU, ecc.).

La revisione del CDP del 2018 riflette il nuovo livello di ambizione dell'UE espresso nella strategia globale dell'UE per gli affari esteri e di *"Security Policy"*¹⁵⁸, che ha fissato il concetto di "autonomia strategica" europea come obiettivo a lungo termine che richiede una "sincronizzazione graduale ed un adattamento reciproco dei cicli di pianificazione della difesa nazionale e delle pratiche di sviluppo delle capacità", esortando gli Stati membri a utilizzare la revisione del CDP per sviluppare le capacità derivanti dai nuovi e più ambiziosi obiettivi politici stabiliti nell'EUGS, con l'assistenza ed il supporto dell'EDA che "ha un ruolo chiave nel rafforzare il *Capability Development*

¹⁵⁸ EUGS, pubblicato nel giugno 2016.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

Plan". L'EUGS ha inoltre sottolineato che gli Stati membri necessitano di maggiori capacità terrestri, aeree, spaziali e marittime "*full-spectrum*" per mantenere l'Europa sicura e che, al fine di acquisirle, dovrebbero muoversi verso la cooperazione in materia di difesa "come norma". Allo stesso modo, la visione e l'obiettivo a lungo termine della PESCO è quello di evolversi verso un "pacchetto coerente di forze *full-spectrum*" in complementarità con la NATO. In questo senso l'ultimo CDP tiene conto di questa ambizione e le priorità di sviluppo delle capacità dell'UE per il 2018, hanno una portata più ampia rispetto alle priorità del CDP concordate nel 2014. C'è anche una chiara tendenza verso le capacità militari di fascia alta, in tutti i domini: terra, aria, mare, spazio e *cyber*, per di più, il CDP prevede una necessaria coerenza con il Processo di Pianificazione di difesa della NATO¹⁵⁹ (NDPP), a garanzia della complementarità, al fine di evitare inutili duplicazioni a livello di progetto. Inoltre, le priorità per lo sviluppo delle capacità dell'UE, sono state concepite per facilitare gli sforzi degli Stati membri per lo sviluppo indipendentemente a livello sia nazionale, che multinazionale ed UE.

¹⁵⁹Sull'argomento: Francesca Bitondo e Paola Sartori, La pianificazione della difesa della Nato dopo il vertice di Varsavia, Documenti Istituto Affari Internazionali (IAI) 16/14.11.2016, disponibile su: <https://www.iai.it/sites/default/files/iai1614.pdf>.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

Le priorità sono implementate in modo orientato ai risultati per facilitare la generazione di progetti cooperativi volti a colmare le carenze di capacità identificate. A tal fine, il processo di implementazione del CDP è supportato dall'elaborazione dei cosiddetti "*Strategic Context Cases*" (SCC)¹⁶⁰. Per ciascuna delle 11 priorità, questi SCC presenteranno una panoramica del panorama delle capacità e il riferimento per la generazione di progetti di sviluppo di capacità collaborative, forniranno anche le necessarie tabelle di marcia con i relativi obiettivi e traguardi, per i settori in cui gli Stati membri incaricano l'EDA per la realizzazione. Gli SCC sono preparati dall'EDA con il supporto di un'ampia rete di esperti provenienti dagli Stati membri, dall'UE, dalla NATO e dalle altre parti multinazionali interessate, nonché dai rappresentanti dell'industria della difesa. Delle 11 priorità identificate, tre sono relative al dominio "Comando, Controllo e Informazione/Cyber", due a "capacità terrestre e logistica", due per il settore "marittimo" e tre per il settore "aereo", una delle priorità riguarda le "capacità intersettoriali" che contribuiscono a raggiungere il livello di ambizione dell'UE. Non c'è classifica tra le priorità, che risultano essere parimenti importanti: (1) *Cyber Responsive Operations*, (2) *Space-Based In-*

¹⁶⁰ Strategic Context Cases (SCCs) Fact sheet, disponibile su: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2019-10-25-factsheet-scc>.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

formation and Communication Services, (3) Information Superiority, (4) Ground Combat Capabilities, (5) Enhanced Logistic and Medical Supporting Capabilities, (6) Naval Manoeuvrability, (7) Underwater Control Contributing to Resilience at Sea, (8) Air Superiority, (9) Air Mobility, (10) Integration of Military Air Capabilities in a Changing Aviation Sector, (11) Cross-Domain Capabilities Contributing to achieve EU's Level of Ambition (LoA).

3.5. La Cooperazione con i Partner Globali: UE-NATO.

La sicurezza dell'UE e della NATO sono interconnesse e le relazioni transatlantiche sono fondamentali per la stabilità del continente Europeo, anche se ultimamente abbiamo assistito ad un progressivo disimpegno da parte dell'amministrazione Statunitense durante il mandato del Presidente Trump. Disimpegno che unito all'aumento di minacce a livello globale ha catalizzato l'elaborazione del concetto di "*strategic autonomy*" da parte delle Istituzioni dell'EU, dal quale scaturiscono tutte le iniziative descritte nel presente lavoro. Comunque le relazioni Transatlantiche rimangono fondamentali per la stabilità dell'area ed insieme ed al di là delle spinte autonomistiche l'EU e la NATO possono e devono efficacemente inter-operare ed integrarsi sempre più, per mobilitare una vasta gamma di attività

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

operative, facendo un uso più efficiente delle risorse per affrontare le sfide relative alla sicurezza e la difesa per migliorare la sicurezza della popolazione. La Cooperazione e l'integrazione tra del due Organizzazioni internazionali, è diventata la norma consolidata come seguito diretto al nuovo livello di ambizione delineata nelle dichiarazioni congiunte di luglio 2016 e luglio 2018 e come ribadito dal consiglio dei Capi di stato e di Governo del 26 febbraio 2021.

4. Organizzazione del sistema comune di finanziamento della Difesa Europea.

Malgrado diverse iniziative nel corso degli anni passati, l'industria europea della difesa risulta ancora caratterizzata da livelli e qualità insufficienti degli investimenti nello sviluppo e nell'acquisizione di capacità future definite "disruptive", innovative. Gli Stati membri non cooperano ancora abbastanza, poiché oltre l'80% degli appalti e oltre il 90% di ricerca e tecnologia (R&T) sono a livello nazionale. Come già detto la frammentazione resta elevata: l'Europa conta 178 sistemi d'arma diversi rispetto ai 30 degli Stati Uniti. Uno scarso coordinamento nella pianificazione della difesa comporta un uso inefficiente del denaro pubblico, inutili duplicazioni e una disponibilità non otti-

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

male delle forze di difesa, nonostante gli aumenti di budget degli ultimi anni, sussistono ancora notevoli differenze tra gli Stati membri nel livello di spesa per la difesa. È necessaria una maggiore solidarietà, anche mediante la partecipazione del bilancio dell'UE, per produrre capacità di difesa comuni.

A livello UE, la Commissione, l'HR/VP e l'Agenzia europea per la difesa (EDA), stanno agevolando in modo significativo gli Stati membri nella pianificazione coordinata e nello sviluppo congiunto di capacità future attraverso:

- Identificazione sistematica delle priorità in termini di capacità di difesa europea, basata sul nuovo livello di ambizione dell'UE in materia di sicurezza e difesa. Tale livello di ambizione si basa sulla strategia globale dell'UE ed è stato approvato dal Consiglio europeo . Il piano di sviluppo delle capacità, riveduto nel 2018, è un riferimento fondamentale a livello dell'UE. Ove opportuno, sono prese in considerazione anche le iniziative di cooperazione regionali e internazionali che contribuiscono all'attuazione delle priorità dell'UE;
- Maggiore trasparenza e direzione politica nella pianificazione nazionale delle capacità. La revisione coordinata annuale della difesa (CARD) favorisce un maggiore coor-

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

dinamento nella pianificazione nazionale della difesa e una cooperazione europea rafforzata in materia di difesa;

- I meccanismi di finanziamento congiunti, previsti nel Fondo europeo per la difesa, stanno consentendo una transizione strutturale verso una maggiore cooperazione nel settore della difesa;

Il coordinamento degli investimenti richiede una definizione comune delle esigenze e delle priorità. Questi aspetti rimangono di competenza degli Stati membri. Alcune di queste priorità sono già state identificate, quali i sistemi aerei a pilotaggio remoto (droni), capacità di rifornimento in volo, comunicazione satellitare e cyber difesa . Tali priorità sono state confermate dalla strategia globale dell'UE che ha identificato settori prioritari supplementari in materia di capacità nei quali l'Europa deve investire e promuovere uno sviluppo collaborativo, in particolare: intelligence, sorveglianza e ricognizione, accesso autonomo allo spazio e osservazione terrestre permanente, così come sicurezza marittima.

È indispensabile un maggiore coordinamento degli Stati membri nell'intero ciclo industriale, dalla ricerca allo sviluppo di prototipi, fino all'acquisizione di capacità di difesa. Ciò contribuisce a una maggiore efficienza nella spesa nazionale per la difesa, ottimizzando l'innovazione attuandola su scala più am-

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

pia, riduce il rischio di duplicazioni, favorisce l'interoperabilità tra forze armate e promuove una maggiore normalizzazione dei materiali. Consente inoltre la condivisione dei rischi e dei costi.

Per questa ragione il Fondo europeo per la difesa mira a fornire gli incentivi necessari ad ogni livello del ciclo industriale. La misura principale del suo successo consiste pertanto in un aumento significativo della percentuale di progetti di cooperazione nel settore della difesa rispetto alla spesa complessiva per la difesa. Il Fondo contribuisce a sviluppare abilità tecnologiche e fornire incentivi per costruire catene di approvvigionamento transfrontaliere integrate e competitive. Le possibili complementarità con l'uso civile e i corrispondenti programmi europei di sostegno civile vengono esaminati durante in tutto il ciclo di programmazione e attuazione. In tal modo è garantito l'uso più efficiente nonché la complementarità delle risorse europee per la ricerca, l'innovazione e gli sforzi di attuazione sia a livello civile che militare. Di particolare importanza è la complementarità con le altre politiche dell'UE in materia di sicurezza, inclusa la cyber sicurezza.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

4.1. Lo strumento strategico di coordinazione, la “*Coordinated Annual Review on Defence*” (CARD).

Avviata dal Consiglio dell’Unione Europea nel 2016, la revisione annuale coordinata sulla difesa, o *Coordinated Annual Review on Defence*^{161 162} (CARD), fornisce per la prima volta un vero e proprio riesame delle strategie degli stanziamenti nel settore della difesa a livello dell’UE. In primo luogo, come strumento di cooperazione, la CARD fornisce agli Stati membri una panoramica completa del panorama europeo della difesa, comprese capacità, ricerca, e aspetti industriali. Agendo come un precursore per la cooperazione, la CARD offre agli Stati membri un dispositivo per implementare la coerenza tra i piani di difesa nazionali, con la prospettiva di impegnarsi in modo più sistematico, sistemico e strutturato in materia di cooperazione in ambito difesa. La CARD mira inoltre a rafforzare la coerenza dell’Europa nell’ambito del panorama della difesa per favorire nuovi progetti di cooperazione tra dagli Stati membri in vari ambiti quali la PESCO, l’EDA o altri accordi bilaterali o multi-

¹⁶¹ EDM *European Defence Matters* (pubblicazione EDA), 2020 ISSUE n. 20, disponibile su: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/edm20-web.pdf>.

¹⁶² Sull’argomento: Daniel Fiott, “*The CARD on the EU defence table*”, European Union Institute for Security Studies (EUISS) April 2017, disponibile su: <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-security-studies/resources/docs/EUISS-The%20CARD%20on%20the%20EU%20Defence%20Table.pdf>

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

nazionali, alcuni di questi possono essere inoltre cofinanziati dal Fondo di Difesa Europeo (EDF). Tutte le opportunità di collaborazione sono attualmente collegate alle *Capability Development Priorities* (priorità di sviluppo delle capacità dell'UE), approvate nel 2018, da cui deriva il *Capability Development Plan* (CDP), o piano di sviluppo capacità. In questo modo, gli Stati membri hanno gli strumenti per decidere quali progetti possono essere portati avanti efficacemente e quale sia il formato più appropriato, avendo così l'opportunità di decidere e sviluppare la cooperazione nei settori indicati dal CDP. La CARD ha identificato 55 opportunità di collaborazione in termini di capacità di sviluppo in tutti i settori operativi e 56 opportunità correlate alla cooperazione R&T, nei settori, *Land* (17), *Air* (14), *Maritime* (12), *Cyberspace* (3), *Space* (4) e *Joint & Enabler* (5).

In secondo luogo, come strumento di programmazione, la CARD favorisce la concentrazione gli sforzi per lo sviluppo delle capacità, guardando alla prossima generazione di strumenti per la difesa nelle sei principali aree di interesse individuate (*Main Battle Tank, Soldier Systems, European Patrol Class Surface Ships, Counter UAS/Anti Access/Area Denial (A2/AD), Defence in Space, Enhanced Military Mobility*), stabilendo che queste capacità possono dare un significativo vantaggio nell'affrontare le priorità nazionali dichiarate dagli Stati membri, in quanto iden-

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

tificate come aventi un buon potenziale di cooperazione per via della corrispondenza con gli interessi nazionali pianificati, nella considerazione che gli sforzi congiunti hanno un impatto significativo nella strutturazione del panorama delle capacità europee e garantiscono una fascia alta dei prodotti derivati. Oltre a tutto, le aree di interesse offrono il potenziale e lo scopo per favorire gruppi di progetti di collaborazione correlati, inclusa la ricerca e la tecnologia (R&T), ciò offre agli Stati membri l'opportunità di progettare insieme i futuri sistemi d'arma e di dare forma al panorama di capacità europee in modo strutturato e sostenibile.

In terzo luogo, come strumento di coordinazione, la CARD, in considerazione che il panorama della difesa europea è caratterizzato da una frammentazione con un'elevato grado di diversità di tipi di sistema, di principali attrezzature, equipaggiamenti, nonché diversi livelli di modernizzazione e interoperabilità, la necessità di favorire la deframmentazione e la coerenza del panorama della difesa europea richiede un coordinamento e una continuità di sforzi nel lungo periodo in tre aree principali:

- a. Spesa per la difesa, per sostenere gli investimenti nella difesa e aumentare le consultazioni tra Stati membri, dove la CARD sottolinea che le attuali prospettive per i livelli

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

di spesa in R&T collaborativa rimangono insufficienti, mettendo a rischio l'autonomia strategica dell'UE;

- b. Pianificazione della difesa, che prende in considerazione il panorama dell'UE al fine di stabilire i piani nazionali e/o prendere decisioni di investimento, dove la CARD indica che le recenti iniziative di difesa dell'UE devono ancora produrre un impatto significativo e positivo sul panorama della difesa europea;
- c. Cooperazione per la difesa, dove prima di prendere decisioni a livello nazionale, sarebbe opportuno intensificare il dialogo con gli altri Stati membri e analizzare l'impatto di queste hanno sul panorama delle capacità dell'UE, dove la CARD accerta che, mentre le iniziative di difesa hanno generato una maggiore interazione tra gli Stati membri, continuano a prevalere gli approcci nazionali allo sviluppo delle capacità.

La CARD sottolinea ed evidenzia il costo della frammentazione, infatti in un panorama di difesa più coerente può essere raggiunto preparando il futuro congiuntamente, migliorando allo stesso tempo la coerenza del panorama delle capacità europee in termini di modernizzazione, innovazione e comunanza. La frammentazione europea può essere affrontata solo sfruttando le opportunità di cooperazione multinazionale su tutto il

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

territorio europeo e per tutto il ciclo di vita della capacità da sviluppare. Ciò migliorerebbe l'interoperabilità europea nelle operazioni e consentirebbe di accelerare la generazione della forza per elaborare e contribuire agli impegni della PESCO.

Nel perseguire l'obiettivo comune di "autonomia strategica" dell'UE, la CARD ha anche rivelato una comprensione non uniforme del concetto e una visione generica nel contesto dell'UE, quando si fa riferimento a questioni industriali. L'attenzione rimane principalmente nazionale e la CARD ha la funzione di contribuire, sensibilizzare e sostenere una maggiore condivisione e comprensione comune della nozione "autonomia strategica" dell'UE. A tal proposito con la CARD si sottolinea che un approccio più coordinato e armonizzato a livello dell'UE è fondamentale per evitare la mancanza di coordinamento nei tagli alla difesa, riduzione delle relazioni industriali, padronanza delle tecnologie sensibili e protezione delle attività europee strategiche.

Come funziona la CARD? In primo luogo è una revisione ciclica del panorama della difesa europea basata sul dialogo permanente con gli Stati membri partecipanti e tra le istituzioni dell'UE. L'avvio e la gestione del processo è condotto dall'EDA, in coordinamento con il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (*European External Action Service – EEAS*), compreso lo Stato

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

Maggiore dell'UE (EUMS), per raccogliere le informazioni rese disponibili dagli Stati membri per rivedere con il loro contributo al panorama europeo della difesa. Si tengono quindi dialoghi bilaterali con ciascuno Stato membro, per convalidare, completare e consolidare le informazioni, facendo uso della pianificazione della difesa della NATO¹⁶³ e del Partenariato per il Processo di Pianificazione e Revisione della Pace o "*Partnership for Peace Planning and Review Process*"¹⁶⁴, dove rilevante. Una volta completati i dialoghi bilaterali, i risultati sono analizzati per identificare ed individuare le tendenze, principalmente sulla spesa per la difesa ed in particolare sulla pianificazione della difesa e poi sull'attuazione delle priorità derivanti dallo sviluppo

¹⁶³ Il nuovo Concetto strategico della NATO approvato nel Vertice di Lisbona nel novembre 2010 ha fatto del rilancio dei rapporti tra la NATO e l'Unione europea un pilastro dell'azione dell'Alleanza. Il Nuovo Concetto Strategico stabilisce chiaramente che un'Unione europea attiva ed efficace contribuisce alla sicurezza globale dell'area euro-atlantica. Pertanto l'UE è per la NATO un partner unico ed essenziale. L'obiettivo di una più stretta cooperazione tra le due organizzazioni va perseguito attraverso:

- il rafforzamento della partnership strategica tra la NATO e l'UE, nello spirito di una piena reciproca apertura, trasparenza, complementarità e rispetto per l'autonomia e integrità istituzionale di entrambe;
- il miglioramento della cooperazione pratica nelle operazioni, attraverso tutto lo spettro delle crisi, da una pianificazione coordinata a un supporto reciproco sul campo;
- un'estensione delle consultazioni politiche tale da includere tutte le questioni di comune interesse in modo da condividere decisioni e prospettive;
- una più completa cooperazione nello sviluppo delle capacità, per minimizzare le duplicazioni e massimizzare l'efficienza dei costi. Il nuovo Concetto strategico riconosce dunque l'importanza di una difesa europea più forte e con maggiori capacità ai fini della sicurezza internazionale e dell'area euro-atlantica.

¹⁶⁴ Sull'argomento: *Security Through Partnership* (pubblicazione NATO), disponibile su: <https://www.nato.int/docu/sec-partnership/sec-partner-e.pdf>.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

del piano delle capacità dell'EDA (*EDA's Capability Development Plan*)¹⁶⁵, come opportunità per la cooperazione nel campo della difesa.

Sulla base dei risultati di questa revisione e dei feedback degli Stati membri, viene presentato ai Ministri della Difesa un Rapporto finale della CARD contenente le raccomandazioni e le opportunità di cooperazione. Queste raccomandazioni e opportunità sono affrontate sia singolarmente che congiuntamente e costituiscono punto di partenza nel successivo ciclo della CARD, per garantire il monitoraggio degli sforzi degli Stati membri, per il raggiungimento degli scopi comuni. La strategia globale dell'UE (EUGS) presentata nel giugno 2016 ha richiamato l'attenzione sulla "sincronizzazione graduale, sul mutuo adattamento dei cicli di pianificazione della difesa nazionale e sullo sviluppo delle capacità pratiche" per rafforzare la convergenza strategica tra gli Stati membri e facilitare e promuovere la cooperazione in materia di difesa tra loro. Il 18 maggio 2017 il Consiglio ha approvato e stabilito le modalità di condotta della Revisione Annuale Coordinata sulla Difesa (CARD) e ha lancia-

¹⁶⁵ Sull'argomento: *Future trends from the Capability Development Plan* (pubblicazione EDA) disponibile su: https://eda.europa.eu/docs/documents/brochure_cdp.pdf.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

to la “CARD Trial Run”¹⁶⁶ il cui ciclo è ripartito nell’autunno del 2019 e che raggruppa le tre linee indicate nelle conclusioni del Consiglio: (1) i piani di difesa aggregati degli Stati membri, (2) l’attuazione delle priorità dell’UE per lo sviluppo delle capacità e (3) lo sviluppo della cooperazione europea¹⁶⁷.

4.2. Lo strumento di coordinazione militare, la “Permanent Structured Cooperation” (PESCO).

Alla luce di un contesto di sicurezza in evoluzione è stata avviata la strategia globale dell’UE per la politica estera e di sicurezza (EUGS), un processo di più stretta cooperazione in materia di sicurezza e difesa. La PESCO¹⁶⁸ è l’iniziativa dell’Unione europea nell’ambito della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (CSDP) volta all’integrazione strutturale delle forze armate di 25¹⁶⁹ dei 27 Stati membri, che hanno deciso di collabora-

¹⁶⁶ 2020 CARD Report Executive Summary, disponibile su: [https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/factsheet-card-\(updated-26-11-2018\)](https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/factsheet-card-(updated-26-11-2018)).

¹⁶⁷ Il 20.11.2018 il comitato direttivo ministeriale dell’Agenzia europea per la difesa (EDA) ha accolto con favore la relazione sul processo di prova del riesame annuale coordinato sulla difesa (CARD), che si è già dimostrato un’iniziativa essenziale per promuovere la coerenza nella spesa europea per la difesa.

¹⁶⁸ Decisione del Consiglio (CFSP) 2017/2315, Official Journal of the European Union L 331/57, 11.12.2017, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=DE>.

¹⁶⁹ Gli Stati membri partecipanti sono: Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Croazia, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Ir-

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

re in materia di capacità di difesa. Rimangono fuori Danimarca e Malta. Gli Stati membri hanno convenuto di intensificare i lavori dell'Unione in questo settore e hanno riconosciuto la necessità di un maggiore coordinamento, maggiori investimenti e cooperazione nello sviluppo delle capacità di difesa. Questo è l'obiettivo principale della "Cooperazione Strutturata Permanente"¹⁷⁰ in materia di sicurezza e difesa (PESCO), come delineato negli articoli 42, paragrafo 6, e 46, nonché nel protocollo 10 del trattato sull'UE. Con la PESCO, gli Stati membri aumentano la propria efficacia nell'affrontare le sfide relative alla sicurezza e crescere nell'integrazione e nel rafforzamento della cooperazione in materia di difesa. La PESCO è costituita da un quadro di processi e procedure basati sui trattati per migliorare la cooperazione in materia di difesa tra gli Stati membri, capaci e disposti a farlo. L'obiettivo è sviluppare congiuntamente capacità di difesa e renderle disponibili per le operazioni militari. Ciò contribuisce a rafforzare la figura dell'UE come attore internazionale nel settore della sicurezza, contribuendo alla protezione della popolazione dell'UE, massimizzando l'efficacia del-

landa, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Spagna e Svezia.

¹⁷⁰ Sull'argomento: Alessandro Marrone, *"Permanent Structured Cooperation: An Institutional Pathway for European Defence"*, Istituto Affari Internazionali (IAI) commentaries 17/26.11.2017, ISSN 22532-6570, disponibile su: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaicom1726.pdf>

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

la spesa per la difesa. La differenza tra la PESCO e altre forme di cooperazione è la natura giuridicamente vincolante degli impegni presi dagli Stati membri partecipanti. La partecipazione da parte di ogni Stato membro è volontaria e il processo decisionale rimane nelle mani dei partecipanti al Consiglio. Questo non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e difesa di alcuni Stati membri dell'UE. Il 13 novembre 2017, quale primo passo formale verso l'istituzione, i ministri hanno firmato una nota comune sulla PESCO e la hanno consegnata all'Alto Rappresentante e al Consiglio per farla diventare "un contributo decisivo per lo sviluppo autonomo della capacità di azione dell'Europa. È fondamentale lo sviluppo di capacità di difesa forti e integrate a disposizione dell'UE, che ci consentiranno di reagire efficacemente nelle diverse esigenze"¹⁷¹. La nota riporta un elenco dei 20 impegni comuni più cogenti nei settori degli investimenti della difesa, dello sviluppo delle capacità, di prontezza operativa e conteneva proposte sulla *governance* della PESCO e dei suoi principi¹⁷². Sulla base di questa nota, l'11 dicembre 2017 il Consiglio ha compiuto il passo storico di adot-

¹⁷¹ Josep Borrell - High Representative/Vice-President (Novembre 2020).

¹⁷² Sull'argomento: Bostjan Peternej, Petar Kurecic e Goran Kozina, "The Permanent Structured Cooperation Initiative (PESCO) as a step towards the European Defense Union", 29th International Scientific Conference on Economic and Social Development – Rabat, 10/11.05.2018, disponibile su: <https://www.researchgate.net/profile/Samar-Rahi/publication/325402618>.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

tare una decisione che istituisce la PESCO e l'elenco dei partecipanti.

La PESCO ha una struttura a due strati:

- Livello del Consiglio: responsabile della direzione politica generale e del processo decisionale, inclusi la valutazione dell'eventuale rispetto degli impegni da parte degli Stati membri partecipanti. Gli atti giuridici sono adottati all'unanimità (ad eccezione delle decisioni riguardanti la sospensione dell'adesione e dell'ingresso di nuovi membri, che vengono presi a maggioranza qualificata). Solo i membri possono partecipare alla votazione.
- Livello dei "progetti": i risultati della PESCO sono misurati sulla base dei progetti da sviluppare, gestiti dagli Stati membri che vi prendono parte, sotto la supervisione del Consiglio. Per organizzare e strutturare il lavoro, è stata presa una "decisione" sulle regole generali di *governance* dei progetti, adottata dal Consiglio il 25 giugno 2018.

Il Segretariato è composto dall'Agenzia europea per la difesa (EDA) e dall'EEAS, compreso lo Stato Maggiore dell'UE (EUMS), che congiuntamente assolvono le funzioni di segreteria per tutte le questioni attinenti la PESCO e costituiscono un unico punto di contatto per gli Stati membri partecipanti e per

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

le Istituzioni. Per l'attuazione della PESCO, il 6 marzo 2018, il Consiglio ha adottato una raccomandazione che definisce la tabella di marcia ed il primo riesame strategico è stato condotto nel 2020, quando il 20 novembre, il Consiglio ha convalidato gli orientamenti per la fase successiva (2021-2025) in termini di obiettivi generali, obiettivi politici chiave, processi e incentivi a migliorare l'adempimento degli impegni vincolanti.

Per valutare il grado di adempimento degli impegni vincolanti, ogni Stato membro partecipante è tenuto a comunicare ogni anno un Piano Nazionale di attuazione o *National Implementation Plan*¹⁷³ (NIP), che informa gli altri Stati partecipanti in merito al progressi compiuti rispetto agli impegni assunti. Gli

¹⁷³ Gli Stati membri che partecipano alla PESCO continuano a presentare aggiornamenti annuali dei loro singoli piani di attuazione nazionali in cui delineano i dettagli su come intendono soddisfare i suddetti impegni più vincolanti, compresi gli obiettivi associati per ciascun periodo di tempo. I NIPs aggiornati vengono comunicati ogni anno al segretariato della PESCO e sono messi a disposizione di tutti gli Stati membri partecipanti alla PESCO. L'alto rappresentante presenta al Consiglio una relazione annuale sulla PESCO. La presente relazione si basa sui contributi del segretariato della PESCO: l'EDA, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, lettera a), e l'EEAS (compreso l'EUMS), ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, lettera a), del Consiglio decisione (PESC) 2017/2315 dell'11.12.2017. La relazione dell'Alto rappresentante descrive lo stato dell'attuazione della PESCO, compreso l'adempimento, da parte di ciascuno Stato membro partecipante, dei propri impegni, conformemente al proprio piano di attuazione nazionale. L'EUMC fornisce al Comitato politico e di sicurezza consigli e raccomandazioni militari in merito al processo di valutazione annuale della PESCO. Sulla base della relazione annuale sulla PESCO presentata dall'Alto Rappresentante, il Consiglio verifica una volta all'anno se gli Stati membri partecipanti continuano a rispettare gli impegni più vincolanti. Qualsiasi decisione riguardante la sospensione della partecipazione di uno Stato membro deve essere adottata ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 4, del trattato di Lisbona solo dopo che allo Stato membro è stato assegnato un termine chiaramente definito per le misure di consultazione e reazione individuali.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

Stati membri presentano i loro piani nazionali di attuazione ogni anno, in linea con le “Raccomandazioni” sulla tabella di marcia adottata dal Consiglio il 6 marzo 2018. I piani nazionali di attuazione costituiscono la base del processo di valutazione, come descritto nella Decisione del Consiglio che istituisce la PESCO. L’Alto Rappresentante presenta al Consiglio una relazione annuale sullo stato di attuazione delle iniziative, sulla base della valutazione effettuata dal Segretariato della PESCO. Su questa base, il Consiglio controlla annualmente l’impegno degli Stati membri a continuare e a soddisfare gli impegni vincolanti. La prima di queste valutazioni è stata adottata dal Consiglio nel maggio 2019.

Lo sviluppo dei progetti PESCO, è di competenza degli Stati membri e devono avere un chiaro valore aggiunto per l’Europa, nell’affrontare i problemi di sviluppo di capacità e di esigenze operative, in linea con le priorità indicate dall’UE e con il “Riesame Annuale Coordinato sulla Difesa” (CARD). I progetti contribuiscono ad assolvere agli impegni vincolanti e a raggiungere il livello di ambizione dell’UE.

Sono 46 i progetti inizialmente approvati in ambito PESCO, il 6 marzo 2018 il Consiglio ha adottato formalmente la prima serie di 17 progetti con la relativa indicazione degli Stati membri partecipanti a ciascuno di essi. Una seconda serie di 17 progetti

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

è stata adottata dal Consiglio il 20 novembre 2018 ed una terza serie di 13 progetti è seguita il 12 novembre 2019, portando il numero totale dei progetti a 47. Il Consiglio ha deciso di non avviare nuovi progetti nel 2020, inoltre, uno dei 47 progetti è stato chiuso nel Febbraio 2020, portando l'elenco dei progetti attualmente sviluppati a 46¹⁷⁴.

I progetti, riguardano aree di sviluppo delle capacità e della dimensione operativa, tra i maggiori progetti abbiamo il Comando Medico dell'UE (ECM), l'*European Secure Software-defined Radio* (ESSOR), la mobilità militare (*Military Mobility*), la sorveglianza trasporto marittimo (HARMSPRO), la sicurezza informatica (CTISP), un Centro di competenza *Cyber Rapid Response Team*, l'assistenza reciproca in *Cyber Security* e molti altri. La PESCO, mira a rendere la difesa europea più efficiente, rafforzando la cooperazione militare tra gli Stati membri anche in ottica di un impiego congiunto, connettendo le forze attraverso una maggiore interoperabilità e il potenziamento della competitività dell'industria attualmente limitata da rivalità e frammentazione interna.

La partecipazione di Stati terzi ai progetti PESCO è consentita. Infatti, mentre l'appartenenza alla Cooperazione Strutturata Permanente è solo per coloro che hanno assunto gli impegni

¹⁷⁴ In allegato 1 l'elenco dei progetti PESCO.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

vincolanti, i paesi terzi possono essere eccezionalmente invitato a partecipare a progetti PESCO a determinate condizioni. Le condizioni generali di partecipazione e le relative procedure sono state recentemente adottate sotto forma di "Decisione"¹⁷⁵ del Consiglio, che comprende una serie di requisiti politici, sostanziali e legali in linea con la natura e gli obiettivi della PESCO, se pur riconoscendo il valore aggiunto che i partner possono apportare ai progetti PESCO. Spetta innanzitutto ai membri dei singoli progetti valutare la possibilità di invitare uno Stato terzo a partecipare a uno specifico progetto. Trovato l'accordo, lo Stato coordinatore del progetto presenta la richiesta di partecipazione al Consiglio.

La PESCO è, sia un quadro permanente per una cooperazione più stretta, che un processo strutturato per migliorare gradualmente la cooperazione in materia di difesa nell'Unione, è un motore per l'integrazione nel campo della difesa. Ciascun Stato membro partecipante fornisce un piano per i contributi e gli sforzi nazionali concordati da produrre. Questi piani nazionali di attuazione sono soggetti a valutazione regolare. La PESCO è progettata per contribuire a rendere la difesa europea più efficiente, rafforzata operativamente per la cooperazione tra

¹⁷⁵ Le "Decisioni" per quanto riguarda la partecipazione di Stati terzi è adottata all'unanimità dai 25 Stati membri partecipanti alla PESCO, conformemente all'articolo 46, paragrafo 6, del trattato sull'Unione europea.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

Stati membri, per collegare le loro forze attraverso una maggiore interoperabilità e migliore competitività industriale, per contribuire a rafforzare l'autonomia strategica dell'UE, per poter agire da sola quando necessario e con i partner quando possibile. Sostanzialmente, la PESCO è sostenuta dall'idea che la sovranità può essere esercitata meglio quando si lavora congiuntamente e la sovranità nazionale rimane effettivamente intatta e salvaguardata. Le capacità militari sviluppate nell'ambito della PESCO rimangono nelle mani degli Stati membri che possono anche realizzarle ed impiegarle in altri contesti come la NATO o ONU.

La PESCO è strettamente collegata alla Revisione Annuale Coordinata sulla Difesa (CARD) ed al Fondo di Difesa Europeo (EDF). Sono strumenti complementari e che si rafforzano a vicenda: La CARD, gestita dall'Agenzia Europea per la Difesa, attraverso il monitoraggio sistematico dei piani di spesa della difesa nazionale, aiuta ad identificare le opportunità per nuove iniziative di collaborazione. La PESCO sviluppa progetti di capacità che rispondano alle priorità dell'UE individuate dagli Stati membri attraverso il *Capability Development Plan* (CDP), anche tenendo conto dei risultati della CARD. I progetti ammissibili possono beneficiare dei finanziamenti del EDF, come spiegato sopra. L'EDF fornisce incentivi finanziari agli Stati

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

membri per promuovere la cooperazione in materia di difesa, dalla ricerca alla fase di sviluppo delle capacità, compresi i prototipi attraverso il cofinanziamento dal bilancio dell'UE. I progetti PESCO possono beneficiare di un maggiore cofinanziamento, che può arrivare fino al 30%, invece che al 20%, per i prototipi.

La sorveglianza marittima, la creazione di una rete europea sulla sorveglianza spaziale militare, una Scuola di intelligence, addestramento specializzato per elicotteri, l'uso congiunto di basi nazionali ed estere, ogni due anni viene avviato un processo per generare nuovi progetti. L'elenco dei progetti e dei loro partecipanti è aggiornato ogni anno entro il mese di novembre dal Consiglio. I criteri di valutazione sono sviluppati dal segretariato della PESCO per informare gli Stati membri partecipanti, della valutazione delle proposte di progetto. Il Consiglio "adotta" i progetti della PESCO, su "Raccomandazione" dell'alto rappresentante. La Raccomandazione del Consiglio del maggio 2019 sui progressi compiuti, prevede che, dopo il 2019, il prossimo invito a presentare proposte per i progetti PESCO sarà svolto nel corso del 2021.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

4.3. Lo strumento finanziario, l'“*European Defence Fund*” (EDF).

Il Fondo europeo per la difesa, recentemente approvato in sede di *Multiannual Financial Framework*¹⁷⁶ (MFF 2021-2027), viene per la prima volta istituito e finanziato nel budget comune per contribuire all'autonomia strategica dell'Europa per implementare la protezione e la difesa dei suoi cittadini. In Fondo è stato preceduto da due programmi “precursori”, il *Preparatory Action on Defence Research* (PADR) per fornire sovvenzioni per la ricerca collaborativa nel settore della difesa con un budget di 90 milioni di euro per il 2017-2019, e l'*European Defence Industrial Development Programme* (EDIDP) per finanziare la fase di sviluppo capacitivo nel settore della difesa con un budget di 500 milioni di euro per gli anni 2019-2020. L'EDF, inizialmente concepito per essere finanziato con 13 miliardi di euro, scesi a 7,9 in sede di approvazione di MFF 2021-2027¹⁷⁷, ha lo scopo di

¹⁷⁶ La relazione con il programma quadro di ricerca pluriennale previsto all'articolo 182 TFUE sarà determinata nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale (MFF).

¹⁷⁷ A seguito dell'approvazione del Parlamento europeo, avvenuta il 16/12/2020, il Consiglio ha adottato il regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2021-2027. Il regolamento prevede un bilancio a lungo termine di 1.074,3 miliardi di Euro per l'UE-27 a prezzi 2018, compresa l'integrazione del Fondo europeo di sviluppo. Insieme allo strumento per la ripresa Next Generation EU da 750 miliardi di EUR, consentirà all'UE di fornire nei prossimi anni finanziamenti senza precedenti pari a 1.800 miliardi di EUR a sostegno

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

coordinare, integrare e ampliare gli investimenti transnazionali nella difesa attraverso lo strumento del cofinanziamento. Il Fondo è nato per promuovere la cooperazione tra Stati membri nella produzione di tecnologia e di attrezzature per una difesa all'avanguardia ed interoperabile ed è stato concepito per promuovere ed incoraggiare la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) a progetti di collaborazione e favorire il progresso attraverso soluzioni innovative. L'idea è quella di agire da catalizzatore per promuovere una base industriale e scientifica innovativa e competitiva in grado di interagire, nell'ottica che la difesa europea, al fine di competere con gli altri player globali, necessita di tecnologie e attrezzature all'avanguardia e completamente interoperabili. Il concetto parte dal presupposto che mettendo in comune le risorse, gli Stati membri possono ottenere più valore dai propri investimenti in termini di R&S e sviluppare tecnologie e attrezzature che non sarebbero ottenibili lavorando in modo indipendente. Un altro risultato che si cerca di ottenere è che, offrendo supporto alla ricerca e allo sviluppo del ciclo di vita, si assicuri che i risultati non vengono persi a causa della mancanza di fondi per lo sviluppo di prototipi e di test tecnologici, cosa che attualmente avviene su base nazionale,

della ripresa dalla pandemia di COVID-19 e delle priorità a lungo termine dell'UE nei diversi settori d'intervento.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

questa fase non a caso è oggetto di specifico finanziamento, in quanto è stata individuata come stadio ad alto rischio dove molti progetti vengono abbandonati per via degli ingenti costi di sviluppo. Nell'ambito dell'EDF, l'UE fornisce supporto lungo tutto il ciclo di vita, dalla ricerca allo sviluppo dei prototipi fino alla certificazione. Il fondo, il cui regolamento è attualmente in fase di approvazione dovrebbe finanziare fino all'8% del budget totale, sostenendo l'innovazione nei settori ad alto rischio per le imprese, attraverso:

- a. RICERCA: fino al 100% in sovvenzioni, premi ed approvvigionamenti;
- b. SVILUPPO:
 - studi e progettazione: 100%;
 - sviluppo prototipi: 20%;
 - test, qualifiche, certificazioni: 80%;
 - bonus disponibili per progetti innovativi;
 - coinvolgere le PMI e le MIDCAP (aziende a media capitalizzazione) per i progetti PESCO;
 - i progetti devono contribuire alle priorità concordate;
 - nel quadro della PESCO o della NATO;
- c. ACQUISIZIONI: nessun sostegno dell'UE, ma gli Stati membri possono decidere congiuntamente di acquisire le capacità. La Commissione può offrire supporto pratico.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

Nella proposta del Regolamento attualmente in fase di approvazione da parte del Parlamento, l'accesso al Fondo è riservato solo ai progetti collaborativi che coinvolgono almeno 3 entità ammissibili (Operatori Economici con determinato requisiti) appartenenti almeno 3 Stati membri o paesi associati. La partecipazione di entità di paesi terzi è soggetta a condizioni definite per garantire gli interessi di sicurezza e difesa di UE e dei suoi Stati membri¹⁷⁸.

Il Fondo europeo per la difesa sarà pienamente operativo nel corso del 2021, all'atto dell'approvazione del Regolamento attualmente in fase di valutazione da parte del Parlamento Europeo su proposta della Commissione, dopo essere stato recentemente finanziato nell'ambito del MFF 2021/2027¹⁷⁹. Nel frat-

¹⁷⁸ Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa 2018/0254 (COD), disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:03540883-6efd-11e8-9483-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF.

¹⁷⁹ Base Legale

- Articolo 312 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;
- Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio, del 02.12.2013, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 (OJ L 347, 20.12.2013, p. 884);
- Regolamento (UE, Euratom) 2017/1123 del Consiglio, del 20.06.2017, che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per gli anni 2014-2020 (OJ L 163, 24.06.2017, p. 1);
- Regolamento (UE, Euratom) 2020/538 del Consiglio, del 17.04.2020, che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per gli anni 2014-2020 per quanto riguarda la portata del margine globale per gli impegni (OJ L 119, 17.04.2020, p. 1);

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

tempo, la cooperazione per la difesa finanziata dall'UE, è già stata attivata attraverso dei programmi "precursori" di cui al paragrafo precedente. Per la prima volta nella storia europea, nell'attuale periodo di bilancio dell'UE, l'Unione incentiva la cooperazione nel settore della difesa con una dotazione di bilancio di circa 590 milioni di euro prima e 7,9 miliardi dal 2021 al 2027¹⁸⁰. Diversi progetti di ricerca sono già in corso. La Commissione ha pubblicato i primi inviti a sviluppare progetti, attrezzature e tecnologie per la difesa, che coprono tutti i settori (aria, terra, mare, *cyber* e spazio).

Il Fondo europeo per la difesa integra altri programmi dell'UE proposti dalla Commissione, in particolare, 1,5 miliardi euro stanziati per il sistema di mobilità militare Europeo, per migliorare le infrastrutture di trasporto strategiche anche per

-
- L'accordo inter-istituzionale del 02.12.2013 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria (OJ C 373, 20.12.2013, p. 1);
 - Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17.12.2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2093&from=EN>.

¹⁸⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, del 02.05.2018 COM(2018) 321, disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF e Allegato della proposta modificata di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5948a946-a0cf-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_2&format=PDF.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

essere adatte agli standard di mobilità militare, in aggiunta alla proposta di un nuovo programma di ricerca ed innovazione da 76,4 miliardi di euro strutturali, più 5 miliardi nell'ambito del *Next Generation EU* (NGEU) per *Horizon Europa*. Inoltre, l'EDF mira a garantire la coerenza anche con i progetti proposti nell'ambito della PESCO per rendere queste due iniziative complementari e rafforzarsi a vicenda attraverso un extra finanziamento dei progetti PESCO.

Come detto, l'EDF è l'iniziativa chiave della Commissione per sostenere, con il bilancio dell'UE, la ricerca collaborativa e lo sviluppo delle capacità di difesa. Nell'ambito del MFF 2021-2027, il Fondo sostiene finanziariamente l'industria e i consorzi di aziende di diversi Stati membri che intraprendono la ricerca cooperativa nel campo della difesa, lo sviluppo di prodotti e le tecnologie per la difesa. Il Fondo include anche meccanismi per stimolare l'apertura dei processi di approvvigionamento promuovendo la partecipazione delle PMI.

Il Fondo Europeo per la Difesa è stato istituito anche per sostenere la cooperazione transfrontaliera tra i paesi dell'UE e tra le imprese, centri di ricerca, amministrazioni nazionali, organizzazioni internazionali e università. Ciò vale per la fase di ricerca e per quella di sviluppo di prodotti e tecnologie per la difesa. Si basa su due pilastri o finestre, la "ricerca" e lo "sviluppo

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

delle capacità". Nell'ambito della fase della ricerca, il bilancio dell'UE fornisce sovvenzioni per progetti di ricerca collaborativa in materia di difesa, finanziati con un terzo delle risorse del fondo. Nell'ambito della fase di sviluppo delle capacità, finanziato con i restanti due terzi del totale, l'UE crea incentivi per le imprese e i paesi dell'UE a collaborare a sviluppare congiuntamente di prodotti e le tecnologie per la difesa attraverso il "co-finanziamento" in maniera da indurre gli stati membri ad impiegare risorse nel settore industriale della difesa con due scopi principali, il primo impegnare gli Stati in progetti su cui dichiarano che acquisiranno i prodotti finali, questo al fine di non disperdere fondi in progetti non acquisibili, il secondo creare una leva finanziaria che moltiplica gli investimenti, questo come impulso all'economia. Nel contempo, la Commissione europea offre un supporto pratico e da dei pareri su accordi finanziari, che riducono i costi in termini di accordi quadro e strutture proprietarie per l'acquisizione congiunta di capacità di difesa da parte dei paesi dell'UE, favorendo l'integrazione.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

5. Il processo di individuazione dei requisiti di capacità di difesa dell'UE.

5.1. Procedura di definizione delle esigenze di capacità strategiche.

Gli obiettivi strategici generali per la politica di sicurezza e difesa dell'UE¹⁸¹ si basano sul *"Treaty on European Union"* (TEU) o trattato di Maastricht¹⁸². A seguito nel trattato di Lisbona, è stato definito il livello di ambizione (LoA) dell'UE in materia di sicurezza e difesa (CSDP) da cui deriva l'*"EU Global Strategy"* per la politica estera e di sicurezza definita del novembre 2016¹⁸³ ed approvate nelle conclusioni del Consiglio europeo. Queste conclusioni forniscono una visione condivisa e un'azione comune per affrontare le minacce e le sfide alla sicurezza, in evoluzione rispetto alle priorità strategiche generiche. Questo quadro di azione, cerca di fornire un piano di difesa

¹⁸¹ Sull'argomento: Valérie Miranda, Nicolò Sartori, Carolina De Simone, "politica europea di sicurezza e di difesa", Istituto Affari Internazionali, Luglio 2009, disponibili su: <https://www.iai.it/sites/default/files/iai0917.pdf>

¹⁸² Trattato sull'Unione Europea (92/C 191/01) su Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. C 191/1 del 29.07.92, disponibile su: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>.

¹⁸³ *Report: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy June 2016* (pubblicazione EEAS) disponibile su: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

comune per supportare il finanziamento della difesa ottimizzato alle necessità, al fine di evitare inefficienze, duplicazioni e ridondanze. In questa fase del processo, le considerazioni per il finanziamento non entrano ancora in gioco (ovvero le questioni relative al finanziamento sono sussidiarie rispetto a individuazione delle priorità strategiche). Il livello di ambizione dell'UE è tradotto in dettaglio con la definizione dei requisiti di capacità tramite il meccanismo di sviluppo delle capacità (CDM) condotto dalla *"Headline Goal Task Force"* (HTF)¹⁸⁴ nel quadro del Consiglio con gli Stati membri, con il coordinamento ed il supporto dello Stato Maggiore dell'UE (EUCM). In base a ciò di cui l'UE ha bisogno (catalogo dei requisiti di capacità totale per svolgere i compiti sanciti dal TEU) e ciò che l'UE ha (catalogo dei contributi degli Stati membri), il *"Progress Catalogue 2018"* (*restricted*)¹⁸⁵ fornisce le valutazioni militari delle prioritarie carenze di capacità e degli obiettivi ad alto impatto da raggiungere, con un approccio graduale per soddisfare il livello di ambizione milita-

¹⁸⁴ L'EUMCWG/HTF è un gruppo di esperti che si occupa di sviluppo delle capacità. È l'organo di lavoro dell'EUMC per quanto riguarda tutti gli aspetti dello sviluppo delle capacità in cui ha una responsabilità. Oltre a ciò, le sono stati assegnati compiti che comprendono una gamma più ampia di questioni relative alle capacità in preparazione delle decisioni dell'EUMC. L'EUMCWG/HTF ha un presidente permanente, selezionato e nominato dalla riunione dell'EUMC a livello di rappresentanti militari.

¹⁸⁵ Nota del Segretariato generale del Consiglio *"Progress Catalogue 2018"* n. 9823/18 del 08.06.2018, disponibile su:
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9823-2018-INIT/en/pdf>.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

re della CSDP dell'UE. Questo viene preso in considerazione nella revisione del piano di sviluppo delle capacità (CDP), che fornisce l'UE le priorità di sviluppo delle capacità concordate nel quadro dell'EDA. Come concordato dal Consiglio nelle sue conclusioni del 25 giugno 2018¹⁸⁶, tali priorità (individuate dal CDP) fungono da riferimento per lo sviluppo delle capacità degli Stati membri e dell'UE, formando così gli strumenti chiave per la coordinazione quali CARD, PESCO ed EDF per contribuire ad uno sviluppo coerente tra queste iniziative distinte ma che si rafforzano e si integrano a vicenda.

5.2. Procedura di pianificazione e budget.

Nel ciclo di vita dello sviluppo delle capacità, il passaggio dalla pianificazione al budget è fondamentale in quanto traduce la CDP - *Capability Development Priorities* in programmi concreti e abbinano questi ultimi alle risorse del budget. Questo passaggio fornisce quindi una prima opportunità per l'identificazione di programmi collaborativi di sviluppo delle capacità, per la capitalizzazione dei vantaggi strategici ed economici che questi possono portare, rispetto a soluzioni puramente nazionali. I

¹⁸⁶ Conclusioni del Consiglio sulla Sicurezza e la Difesa nel contesto dell'EU Global Strategy - Council Conclusions del 25.06.2018) disponibile su: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10246-2018-INIT/en/pdf>.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

processi rilevanti a livello europeo, già trattati sono sinteticamente riepilogati di seguito:

- Il “*Capability Development Plan*” (CDP) elaborato dall’Agenzia Europea per la Difesa (EDA) in collaborazione con gli Stati membri e l’EUMC, mira ad analizzare i requisiti militari in diverse prospettive temporali (breve-medio-lungo termine) per supportare lo sviluppo multinazionale della capacità cooperativa e le pianificazioni nazionali nei rispettivi paesi, elabora e informa sullo sviluppo delle capacità dell’UE. Sulla base di queste informazioni provenienti da tutti gli Stati membri, l’EDA determina la priorità delle capacità da approntare da parte degli Stati membri tenendo conto dell’analisi delle minacce, della prospettiva tecnologica e dei piani di difesa nazionali in corso, ciò porta alle priorità di sviluppo delle capacità dell’UE concordate tra gli Stati Membri (MS).
- La “*Coordinated Annual Review on Defence*” (CARD) contribuisce a promuovere le capacità di sviluppo analizzando e valutando l’intero panorama delle capacità dell’UE. Mira a affrontare le carenze, approfondire la cooperazione in materia di difesa e garantire un uso ottimale, compresa la coerenza, dei piani di spesa per la difesa. “Sviluppato, su base volontaria, in modo strutturato e basato

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

su una maggiore trasparenza politica, visibilità e impegno da parte degli Stati membri, per fornire ed identificare le capacità di difesa". Il CARD fornisce un'immagine completa del panorama delle capacità europee, per monitorare i piani di difesa e l'attuazione delle priorità di sviluppo delle capacità (CDP) e delle priorità di "Research and Technology" (R&T) dell'UE, valutando la cooperazione nel campo della difesa in Europa e identificando le possibilità di convergenza tra Stati membri ed eventuali opportunità cooperative, che a loro volta possono essere raccolte tra le altre possibilità di cooperazione all'interno della PESCO e finanziato dall'EDF. Pertanto, la CARD sviluppa e produce un report che fornisce le raccomandazioni nei settori concordati dai ministri della difesa.

- La "Permanent Structured Cooperation" (PESCO) è una struttura basata sui trattati che permette di approfondire il processo di cooperazione in materia di difesa tra gli Stati membri dell'UE che hanno deciso di aderire. La partecipazione alla PESCO non è obbligatoria, ma una volta aderito, gli impegni presi in sede di PESCO diventano vincolanti per gli Stati partecipanti. L'obiettivo è fornire capacità di difesa dell'UE coerente disponibile per (tra le

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

atre) operazioni militari dell'UE e per approfondire la cooperazione in materia di difesa all'interno dell'UE.

Ogni Stato membro partecipante è tenuto a comunicare ogni anno un Piano di attuazione - *National Implementation Plan* (NIP) per valutare l'adempimento degli impegni vincolanti presi reciprocamente. Dal punto di vista finanziario è importante la partecipazione degli Stati membri che rispettino gli impegni presi in modo credibile ed integrale al fine di minimizzare il rischio di ritardi nell'avanzamento dei progetti dovuti ad esempio a "linee" di bilancio congelate all'interno dei bilanci degli Stati membri partecipanti.

La PESCO fornisce agli Stati membri un nuovo quadro istituzionale nell'ambito dell'UE dove sviluppare e gestire le capacità ed i progetti specifici in tutti i settori, anche tramite nuove strutture specializzate in grado di sviluppare progetti concreti in ogni dominio (ad es. comando e controllo, energia, medicina, pacchetto forza, etc.). Nel quadro del programma di sviluppo e attuazione dei concetti dell'UE - *Concept Development and Implementation Programme* (CDIP), convalidato annualmente dal Comitato Militare dell'UE. L'*EU Military Staff*, prepara, in particolare, i requisiti tecnici militari ufficiali, da proporre al Consiglio, questo avviene in coordinamento con gli Stati membri e in consultazione con i centri nazionali e multinazionali competen-

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

ti. I progetti così concretizzati possono anche essere ulteriormente inquadrati ed approfonditi, tramite l'Agencia di Difesa Europea. L'EDA riunisce gli Stati membri interessati a lavorare su progetti collettivi in maniera da concordare le modalità per l'acquisizione comune, nell'ambito di una serie di meccanismi di cooperazione per facilitare il raggruppamento o l'acquisizione congiunta. Questi progetti iniziano generalmente con l'armonizzazione dei requisiti tra gli Stati membri interessati a seguito di studi di fattibilità, per individuare le soluzioni tecniche più efficaci al soddisfacimento del bisogno espresso. Lo studio confronta anche il costo di diverse opzioni di acquisizione. Quest'ultimo è di fondamentale importanza in quanto fornisce la base per la fase successiva, l'effettivo sviluppo delle capacità e/o l'appalto. Gli sforzi degli Stati membri nell'armonizzazione dei requisiti comuni e delle specifiche tecniche possono essere supportati da studi di fattibilità e progettazione /definizione (co-) finanziato tramite l'EDF. È in questa fase che vengono discusse le dimensioni del progetto (rispetto ai bilanci e alle priorità nazionali) e chiarito fino a che punto le soluzioni condivise/collettive possono essere finanziate. Questo dovrebbe aiutare a fornire le informazioni necessarie ad assumere le decisioni e gli accordi di *governance* del progetto (grado di mutualizzazione) e successivamente il margine per l'utilizzo

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

di soluzioni alternative di acquisizione/finanziamento diverse dall'approvvigionamento diretto. L'accordo EDA/OCCAR definisce i punti di trasferimento del progetto di approvvigionamento. La duplicazione delle strutture dovrebbe essere evitata in quanto produttrice di inefficienze e ridondanze dannose che possono minare la competitività e la capacità di sviluppo.

Gli sforzi degli Stati membri per armonizzare i requisiti e le specifiche tecniche comuni possono essere supportati da studi di fattibilità e progettazione/definizione cofinanziati attraverso il Fondo Europeo per la Difesa. Le attività previste in fase più avanzata nel ciclo di sviluppo (es. prototipi, test, qualificazione e certificazione) possono beneficiare del finanziamento nell'ambito del EDF solo se basato su specifiche tecniche comuni. In questo senso, le condizioni per l'idoneità al finanziamento nell'ambito del EDF possono essere prese in considerazione in una fase iniziale dell'elaborazione del progetto. È in questa fase, che si discute sulla fattibilità del progetto (rispetto ai bilanci nazionali e alle priorità) dove si dovrebbe chiarire se le misure e le soluzioni condivise/collettive possano essere finanziate. Questo dovrebbe aiutare a dare un quadro informativo sufficiente a decidere sulle modalità di *governance* del progetto (grado di mutualizzazione) e successivamente il margine per l'utilizzo di so-

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

luzioni di acquisizione/finanziamento alternative diverse dall'approvvigionamento diretto.

Il meccanismo finanziario cooperativo dell'EDA "*Cooperative Financial Mechanism*" (CFM)¹⁸⁷¹⁸⁸¹⁸⁹ è in fase di sviluppo al fine di trovare soluzione ai ritardi di finanziamento dei progetti che possono insorgere a causa della mancanza di sincronizzazione di bilancio tra gli Stati membri partecipanti. Il CFM prevede un sistema di anticipi rimborsabili e pagamenti differiti tra Stati membri che partecipano a progetti di R&T, R&S o acquisizione di capacità. Questo mira a consentire il progredire dei progetti a fronte di temporanee carenze di bilancio da parte di alcuni dei Stati membri partecipanti. Il coinvolgimento della Banca europea per gli investimenti nell'ambito del CFM è stato accolto con favore dagli Stati membri nel comitato direttivo dell'EDA nel maggio 2018 in quanto può costituire un volano finanziario nei momenti di deficienza di risorse.

¹⁸⁷ Sull'argomento: De la Brosse, G. (2017), "*Deploying Financial Tools in Support of European Defence Cooperation*", IRIS, disponibile su: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/03/ARES-Group-Comment-G-DelaBrosse-fév-17.pdf>.

¹⁸⁸ *European Defence Agency* (2017), *European Defence Agency and European Investment Bank sign cooperation agreement*, disponibile su: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-press-releases/2018/02/28/european-defence-agency-and-european-investment-bank-sign-cooperation-agreement>.

¹⁸⁹ *European Defence Agency* (2019), *Cooperative Financial Mechanism (CFM)*, disponibile su: [https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2019/09/26/cooperative-financial-mechanism-\(cfm\)-ready-for-signing](https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2019/09/26/cooperative-financial-mechanism-(cfm)-ready-for-signing).

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

5.3. Procedura di acquisizione e gestione del progetto (inclusi sviluppo, produzione, operazioni e manutenzione).

Una volta concordato e condiviso il costo/lavoro, individuate le risorse e la *governance*, l'attenzione può essere rivolta alla fase dell'acquisizione (predisposizione degli appalti) e alla gestione dei contratti. La fase operativa costituisce un momento impegnativo e ad alta intensità di risorse, fondamentale nella realizzazione dei vantaggi previsti dall'acquisizione di capacità condivise. Eventuali punti deboli nei passaggi precedenti nella definizione del progetto, possono concretizzarsi rapidamente in ritardi e colpi di scena. Un passo decisivo è la preparazione di clausole contrattuali efficaci e di successo per il progetto al fine di assicurare la capacità desiderata nel rispetto del budget e degli tempi previsti. A seconda della soluzione di finanziamento del progetto/*governance* prescelta, questa responsabilità potrebbe ricadere su uno Stato Membro quale "*lead Nation*". I principali modelli di acquisizione¹⁹⁰ possono essere facilitati attraverso lo sviluppo di una serie di accordi formali e bilaterali di ac-

¹⁹⁰ In tal caso uno degli Stati membri partecipanti assume il ruolo di agenzia che organizza il processo di acquisizione per conto dell'intero gruppo.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

quisizione e di “*Acquisition and Cross-Servicing Agreement*”¹⁹¹ (simili al US ACSAs già in uso tra i paesi alleati nella NATO) tra gli Stati membri dell’UE. Ciò consentirebbe l’accesso degli Stati Membri ai contratti in modo simile all’ACSA UE-USA firmati da dall’Alto Rappresentante (HR/VP) e dall’US SofS nel 2016¹⁹². A livello strategico militare, questi accordi sono gestiti dal meccanismo oggi EPF (ex ATHENA)¹⁹³ con il supporto tecnico dell’EUMS per coordinare le richieste e la fornitura di servizi e beni.

Le modalità per l’acquisizione collaborativa di capacità dipenderanno soprattutto dal tipo di capacità ricercata. È possibile identificare i seguenti approcci generali:

- a. Nel caso di programmi di armamento che comportano forti investimenti in complessi sviluppi delle capacità, il processo di acquisizione può essere gestito dall’ Organiz-

¹⁹¹ *Acquisition and Cross-Servicing Agreements*, Army Regulation 550-52 del 16.10.2020, disponibile su: https://armypubs.army.mil/epubs/DR_pubs/DR_a/ARN30109-AR_550-52-000-WEB-1.pdf.

¹⁹² *Acquisition and Cross-Servicing Agreement between the European Union and the United States of America Official (US-EU-01)* Journal of the European Union L 350/3 del 22.12.2016, disponibile su: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1222\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1222(01)&from=ES).

¹⁹³ Il meccanismo di finanziamento delle operazioni militari (EPF ex ATHENA), Decisione 2011/871/PESC del Consiglio, del 19.12.2011, relativa all’istituzione di un meccanismo per amministrare il finanziamento dei costi comuni delle operazioni dell’Unione europea che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa (EPF ex ATHENA), disponibile su: http://publications.europa.eu/resource/ellar/388240a3-754d-4dcf-863f-509301626301.0020.03/DOC_1

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

zazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR) per conto degli Stati partecipanti al programma come nel caso dell'Eurodrone (MALE RPAS), dell'A400M o dei Multi-Ruolo Aerei (AAR, *Transport, Medevac*, ecc.), del *Tanker Transport* (MRTT), dell'elicottero TIGER e del veicolo da trasporto blindato BOXER o il sistema di comunicazione interoperabile ESSOR. L'OCCAR¹⁹⁴ è emersa come organizzazione internazionale pan-europea (attualmente 6 Stati membri più 7 nazioni non membri ma partecipanti ai progetti) dedicata all'organizzazione e all'acquisizione di progetti complessi di difesa. Attraverso la sua esperienza oramai ventennale, l'OCCAR ha perfezionato una serie di procedure di gestione che disciplinano l'organizzazione appalti ed ha messo in atto un sistema di compensazione dei conti tra progetti in modo che le posizioni finanziarie nette positive di un particolare Stato membro/programma per uno Stato partecipante a un determinato progetto possano essere compensate a determinate condizioni con disavanzi in sospeso a un altro progetto, riducendo così il rischio di ritardi per il secondo. Inoltre, l'OCCAR ha sviluppato un sistema per bilanciare i lavori eseguiti da parte degli Stati

¹⁹⁴ Vedi: <http://www.occar.int/>.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

partecipanti, condivisi in diversi progetti (Global Balance stabilita dall'art. 5 della Convenzione istitutrice ¹⁹⁵) che aumenta l'efficienza economica. L'OCCAR è considerata uno degli strumenti di sviluppo ed acquisizione dei programmi di collaborazione preferiti per l'organizzazione di gestione dei progetti PESCO. Per organizzare una transizione senza soluzione di continuità dalla fase di preparazione alla fase di sviluppo, EDA e OCCAR hanno accordi tecnici stabiliti (*administrative arrangement*)¹⁹⁶.

- b. Nel caso di progetti collaborativi ammissibili che portano allo sviluppo di un prodotto o tecnologia per la difesa l'EDF fornisce incentivi attraverso la possibilità di cofinanziamento dal bilancio dell'UE. Studi di fattibilità e progettazione possono essere finanziati fino a 100% dei costi ammissibili totali. Il cofinanziamento dei prototipi arriva fino al 20%, ma può raggiungere il 50-55% quando i bonus sono inclusi. Altre azioni come, test/qualificazione/certificazione etc., possono ricevere fi-

¹⁹⁵ *Convention on the establishment of the Organisation for Joint Armament Cooperation* (Organisation Conjointe de Cooperation en matière d'Armement), OCCAR, disponibile su:

http://www.occar.int/sites/default/files/downloads/OCCAR_Convention.pdf

¹⁹⁶ *Administrative arrangement between the European defence Agency (EDA) and the Organization for Joint Armament Co-operation (OCCAR) concerning the establishment of their Cooperation*, disponibile su: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/aa---eda---occar-27-07-12.pdf>.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

nanziamenti compresi tra 80 e 100%¹⁹⁷ dei costi ammissibili totali.

- c. In caso di capacità più specifiche non disponibili sul mercato che richiedono personalizzazione/adattamento/armonizzazione, l'EDA può richiedere ai membri partecipanti di concordare requisiti tecnici standardizzati (STR).
- d. Nel caso di progetti di R&T, l'EDA può gestire direttamente i progetti che sviluppano le tecnologie necessaria per i futuri sistemi di difesa, come già avviene per progetti ad hoc (CAT A/B). I progetti collaborativi di R&T, possono anche essere finanziati (completamente) nell'ambito della "finestra di ricerca" dell'EDF (ora "Azione preparatoria sulla ricerca nel settore della difesa" -PARD, come proposta da integrare nel regolamento del futuro EDF). Gli Stati membri avranno accesso a uno speciale report, che fornisce loro tutte le informazioni necessarie per valutare il contenuto dell'azione e dei risultati, senza rivelare informazioni sul know-how. Nel caso che in una fase successiva, due o più Stati membri concludano un contratto con un beneficiario di un progetto, per valorizzare ulte-

¹⁹⁷ A seconda dell'applicabilità dei bonus e se si tratta di progetto selezionato per il sostegno nell'ambito dell'EDIDP nel periodo 2019-2020 o dal EDF per il periodo 2021-2027.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

riormente i risultati finanziati dalla finestra di ricerca del Fondo e di proprietà del partecipante, questi Stati membri avranno accesso gratuito a quei risultati.

- e. Nel caso della logistica, numerose organizzazioni si sono specializzate nella creazione di accordi quadro di collaborazione basati su acquisizione congiunta, leasing congiunto o sistemi regolatori interni. Queste organizzazioni includono in particolare il Coordinamento del Movimento Centro Europeo (*Movement Coordination Centre Europe*¹⁹⁸) che è un organismo multinazionale di coordinamento volto a fornire risparmi alternativi di costi per i paesi membri, utilizzando risorse di trasporto aereo, terrestre e marittimo posseduto o affittato dalle forze armate nazionali dei membri o dalle agenzie sostenute. L'NSPA, l'agenzia di approvvigionamento della NATO è attualmente l'attore più attivo con cui collabora Stati membri in questa zona.
- f. Nel caso dei servizi di sostegno comune dell'UE, gli Stati membri dell'UE, procurano e controllano direttamente servizi comuni di sostegno dell'UE tramite il meccanismo

¹⁹⁸ Vedi: <https://www.mcce-mil.org/>.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

EPF (ex ATHENA)¹⁹⁹ per le operazioni militari e per le missioni della politica di sicurezza e difesa comune (CSDP). Le competenze, le specifiche tecniche ed il controllo vengono fornite, su richiesta, dal personale militare dell'UE, ricorrendo ai requisiti tecnici militari dell'UE preparati dall'EUMS con Stati membri e approvati dal Consiglio.

6. Architettura decisionale: come collegare i finanziamenti e la *governance* con le capacità di ricerca ed i processi e le istituzioni pertinenti per la definizione del progetto.

Come discusso precedente, identifichiamo adesso i momenti chiave del ciclo di vita dei progetti nei quali devono essere prese le principali decisioni per il finanziamento e lo sviluppo. Queste, vengono prese nel quadro di una "architettura decisionale" che collega le diverse fasi del ciclo di vita di un progetto

¹⁹⁹ Il finanziamento delle Missioni CSDP, il meccanismo EPF (ex ATHENA). L'art. 41 del Trattato sull'Unione europea prevede che le spese: amministrative in ambito CSDP siano a carico del Bilancio dell'UE; operative siano anch'esse a carico del Bilancio dell'UE, ad eccezione di quelle derivanti da operazioni nel settore militare o della difesa (a meno che il Consiglio non decida altrimenti all'unanimità) che sono a carico degli Stati membri secondo un criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo (a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, non stabilisca altrimenti). Da ciò deriva che le spese operative per le missioni civili rientrano tra quelle a carico del bilancio dell'UE. Per le missioni UE nel settore militare o della difesa si applica dunque la regola per cui i costi sono sostenuti direttamente dagli Stati membri ("*Costs lie where they fall*").

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

con le fasi decisionali corrispondenti aventi impatto sui finanziamenti, sulle istituzioni e sui processi in supporto ai “*Decision Maker*” al fine di ottimizzare i piani di acquisizione di capacità.

L’analisi comprende i seguenti punti decisionali chiave:

1. Sviluppo di un nuovo sistema o aggiornamento e sviluppo di quelli esistenti.
2. Acquisire/sviluppare/utilizzare congiuntamente un sistema, per identificare in quale fase ed attraverso quale processo, gli Stati membri manifestano il loro interesse a collaborare con possibili partner per identificare una possibile opportunità di sviluppo congiunta;
3. Selezione del tipo di tecnologia (sviluppo di nuovi approcci; acquisto di prototipi);
4. Determinare il grado richiesto di gestione e controllo Statale/accesso ai beni;
5. Formalizzazione delle decisioni sulla *governance* del progetto e l’assunzione degli impegni finanziari, tenendo conto della possibilità di sostegno finanziario per i progetti di sviluppo delle capacità attraverso l’EDF (i costi si riferiscono in particolare alle tecnologie complessive di una capacità, la durata della produzione, i costi imprevisti e le decisioni relative al volume di capacità da acquisire);

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

6. Determinazione delle previsioni di budget per il progetto, assegnazione dei rispettivi contributi e ripartizione del lavoro;
7. In caso di disponibilità ad affidare la fornitura sul mercato (di servizi), organizzare la progettazione, la condotta e l'esecuzione degli appalti.

Il risultato dell'analisi analizza ed identificare in particolare i modi per superare gli aspetti finanziari relativi agli ostacoli incontrati nelle diverse fasi del progetto, compresi i contributi degli Stati Membri e la capacità di sviluppo dei progetti sostenuti tramite l'EDF. Fornisce inoltre indicazioni su come assicurarsi che le fasi siano ben coordinate, ad es. evitare situazioni in cui le decisioni sul bilancio nazionale impediscono lo sviluppo del programma, perché i piani di capacità congiunti non sono stati sufficientemente presi in considerazione o non sono stati sufficientemente precisi per quanto riguarda gli aspetti del finanziamento.

L'architettura decisionale indicata di seguito combina tutti gli elementi di cui sopra con l'obiettivo di fornire un quadro semplificato sulle opzioni disponibili per organizzazione di finanziamenti per l'acquisizione di capacità, di seguito le fasi del progetto e i relativi strumenti di sviluppo:

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

- a. definizione degli Obiettivi strategici: possiamo individuare gli strumenti di *governance* per identificare gli obiettivi comuni ed i piani di capacità congiunta nei EU LoA, CARD, CDP, PESCO, strategie regionali.
- b. Pianificazione & *budgeting*: gli strumenti per acquisire, impiegare congiuntamente e generare opportunità di sinergie sul piano nazionale e sui rispettivi piani di spesa sono:
 - CDP che fornisce prospettive sulle esigenze di capacità. Aiuta a identificare le opportunità di collaborazione;
 - CARD che fornisce un'analisi e una valutazione secondo il piano di spesa nazionale, nonché raccomandazioni come orientamento;
 - PESCO che fornisce un processo strutturato per la cooperazione, in particolare per quanto riguarda le carenze definite prioritarie attraverso il CDP, compreso l'impegno di finanziamento attraverso NIPs;
 - EDF che supporta la riduzione gli impegni di finanziamento nazionali;
 - EDA Cooperative *Financial Mechanism* (CFM) che intende assicurare la continuità del bilancio.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

- c. Progettazione: costituita dagli strumenti per l'aggiornamento di sistemi esistenti o definire nuovi standard, effettuare acquisizioni congiuntamente e verificare il grado di controllo richiesto:
- Organizzato attraverso: studi di fattibilità sostenuti dall'EDF, ma anche da altri soggetti - OCCAR, EATC, SALCC, MRTT, Consorzi industriali *ad-hoc*.
 - Fonti di finanziamento: Finanziamenti per studi di fattibilità e progettazione disponibili nell'ambito del Fondo europeo di difesa (EDIDP oggi ed EDF in futuro).
- d. Ricerca: per definire prototipi e tecnologie "*disruptive*" per poter essere finanziate con EDF ed identificare i primissimi "*Technology readiness level*" (TRL):
- Organizzato attraverso: Tipicamente organizzato dalla Commissione come parte dell'EDF, attraverso EDA;
 - Fonti di finanziamento: il "*Preparatory Action on Defence Research*" (in futuro parte integrante della regimentazione dell'EDF) – finanziamento del 100% di progetti collaborativi di R&T con specifiche condizioni di accesso ai risultati. Budget Nazionali, fi-

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

nanziamento sul mercato finanziario e EIB for materiali “*dual-use*”. Acquisizioni Nazionali.

- e. Acquisizione (compresi sviluppo, produzione, uso, aggiornamento, smaltimento):
- Ripartizione dei costi e dei lavori (e possibilità di applicazione del *Global Balance* di cui ci occuperemo più avanti);
 - Possibilità di stipulare contratti che coprano l'intero ciclo di vita degli assetti, compresa la manutenzione al fine di ottimizzare e contenere i costi (contratto di assistenza in servizio/supporto logistico completo per contratto);
 - Infrastrutture: acquisto definitivo o Public Private Partnership (PPP);
 - Possibilità di finanziamento dell'UE (EDF/EDIDP solo per scopi militari; EIB per “*dual use*” in particolare attraverso il “Cooperative Financial Mechanism” (CFM) dell'EDA ed InvestEU, il nuovo programma per incrementare finanziamenti su crescita e occupazione);
 - Recupero dei costi attraverso le economie di scala;
 - Finanziamenti di mercato e accesso ai progetti da parte di terzi per le capacità “*dual-use*”

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

I. Organizzato attraverso:

- OCCAR per lo sviluppo e l'acquisizione di grandi programmi per attrezzature puramente militari;
- Organizzazioni dedicate alla logistica: *Movement Coordination Centre Europe (MCCE)*, *European Air Transport Command (EATC)*, *Multi Role Tanker Transport MRTT* (in futuro);
- Accordi *Ad-hoc* (per esempio, organizzazione e gestione di programmi *ad hoc*)
- L'impiego dell'EDF per sviluppo TRL minori;
- L'impiego del "*European PPP Expertise Centre*" (EPEC) che può aiutare a strutturare i PPP

II. Fonti di finanziamento:

- EDIDP, integrato nell'EDF dal 2021, può fornire finanziamenti per azioni di sviluppo durante l'intero ciclo di sviluppo dagli studi di fattibilità e proget-

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

tazione, attraverso i prototipi e fino ai test, qualificazione e progettazione;

- L'EDA/CFM mira ad affrontare eventuali carenze temporanee di bilancio, a livello bilaterale o grazie al coinvolgimento della EIB;
- Finanziamento sul mercato e dalla EIB per i beni "dual-use";
- InvestEU (per il futuro)
- Acquisizioni nazionali.

6.1. Rischi relativi alla performance associata ai programmi di difesa dell'UE.

Rispetto ai limitati progressi nel campo della difesa, che si sono registrati nella storia dell'Unione europea, le recenti iniziative (PESCO, CARD e il Fondo europeo per la difesa etc.) si possono considerare un "cambio di passo"²⁰⁰. Tuttavia, per quanto riguarda l'impatto di queste nuove iniziative dell'UE e il connesso rapido incremento della spesa, varie condizioni fondamentali che dovrebbero consentire l'efficacia di queste inizia-

²⁰⁰ European Political Strategy Centre, *"Joining forces – the way towards the European Defence Union"*, febbraio 2019.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

tive non sono ancora in vigore o sono sconosciute. Fino alla revisione del CDP nel 2018, secondo un recente studio condotto per il Parlamento europeo²⁰¹, le iniziative precedenti non erano riuscite a elaborare un processo di pianificazione significativo a livello di UE che fungesse da base alle capacità di sviluppo. Nella situazione attuale, a livello di Unione europea manca ancora un adeguato processo di pianificazione della difesa, sotto forma di un Libro bianco paragonabile ai documenti di pianificazione nazionale. In pratica, gli Stati membri pianificano la difesa e svolgono le acquisizioni in una prospettiva nazionale, di conseguenza risulta evidente la necessità di allineare maggiormente i rispettivi piani di difesa²⁰². Il processo di pianificazione dell'UE è complesso e coinvolge numerose parti interessate. Lo studio citato lo definisce non ciclico, incompleto per la mancanza di una chiara ambizione militare, e caratterizzato da carenze logiche²⁰³. Consiste di quattro strati sovrapposti, frammentati

²⁰¹ Il processo europeo di pianificazione della difesa è inefficace e complesso; da quando esiste, non ha prodotto praticamente alcuna capacità: Frédéric Mauro, *“EU Defence: The White Book implementation process”*, studio richiesto dalla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo, 12.12.2018, pag. 64. EDA, Factsheet on Coordinated Annual Review on Defence CARD, aggiornato il 26.11.2018.

²⁰² EDA, *Factsheet on Coordinated Annual Review on Defence CARD*, aggiornato il 26.11.2018.

²⁰³ Frédéric Mauro, *“EU Defence: The White Book implementation process”*, studio richiesto dalla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo, 12.12.2018.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

tra le parti interessate che conducono i vari processi²⁰⁴. Allo stesso tempo, i passi intrapresi per incrementare la capacità della pianificazione europea della difesa tendono anche a incrementare attività parallele alla NATO, nonché potenzialmente sovrapposte tra loro²⁰⁵. Nell'attuale stato di cose, i processi di pianificazione delle capacità dell'UE e della NATO difettano di coerenza. Il processo di pianificazione della difesa della NATO esiste da quasi 50 anni ed è stato descritto come un processo radicato e strutturato²⁰⁶. Al contrario, il processo di capacità dell'UE, istituito solo di recente, non è ancora maturo. Esiste il potenziale per allineare più strettamente il CDP e la CARD ai processi di pianificazione della NATO, allo scopo di garantire la coerenza delle realizzazioni e delle scadenze temporali, nonché di limitare le inefficienze connesse alla duplicazione dei processi²⁰⁷. Le nuove iniziative recano elementi supplementari per

²⁰⁴ Questo sistema [UE] è stato introdotto in fasi successive, come una serie di strati che si sovrappongono, e la sua coerenza complessiva non è affatto garantita. In realtà nell'UE non esiste un solo processo di capacità ma quattro: il meccanismo di sviluppo delle capacità (...) il CDP, (...), la CARD (...) e la PESCO. Frédéric Mauro e Olivier Jehin, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) e Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), *"A European Army to do what?"*, aprile 2019.

²⁰⁵ Dick Zandee, *"PESCO implementation: the next challenge"*, Clingendael Institute, settembre 2018.

²⁰⁶ Frédéric Mauro, *"EU Defence: The White Book implementation process"*, studio richiesto dalla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo, 12.12.2018, pagg. 12-13.

²⁰⁷ Il processo degli obiettivi principali, che costituisce l'approccio sistemico dell'UE nello sviluppo delle capacità militari necessarie per la CSDP è stato recentemente

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

strutturare il processo di pianificazione. La coerenza e una sequenzialità appropriata, cioè dalle priorità allo sviluppo della capacità, sono elementi di importanza cruciale²⁰⁸. In realtà, però, il varo parallelo dei vari meccanismi non ha ancora consentito l'avvio di un flusso logico. In effetti i primi progetti della PESCO sono stati adottati nel marzo 2018, mentre il CDP è stato riveduto soltanto nel luglio 2018. Parallelamente, i progetti del PADR sono iniziati già nel 2017, seguiti all'inizio del 2019 dall'EDIDP. Nel frattempo, l'EDA ha portato a termine la verifica sperimentale della CARD soltanto nel novembre 2018. L'efficacia dei collegamenti e la coerenza fra tutte le iniziative devono ancora trovare una dimostrazione pratica.

L'attuazione e l'efficacia della CARD, del Fondo europeo per la difesa e della PESCO dipendono dalla volontà degli Stati membri e dalla realizzazione dei loro impegni. Dal momento che sono gli Stati membri a fissare le priorità, nonché a sviluppare e utilizzare le capacità, le nuove iniziative non possono avere successo senza di essi²⁰⁹. Dal momento che costituisce un processo volontario, la CARD dipende in larga misura dalla fi-

sincronizzato con il processo di pianificazione di difesa della NATO, in termini di tempistiche, tassonomia e strumenti.

²⁰⁸ EDA, Factsheet on Coordinated Annual Review on Defence CARD, aggiornato il 26.11.2018.

²⁰⁹ Daniel Fiott, "European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges", Nação e Defesa, novembre 2018.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

ducia tra gli Stati membri. La PESCO comporta impegni vincolanti, ma la volontà degli Stati membri di rispettarli rimane un fattore sconosciuto, tanto più che la possibilità di far valere tali impegni è assai incerta, per ragioni sia giuridiche che politiche²¹⁰. Inoltre, il Fondo europeo per la difesa ipotizza l'adesione degli Stati membri che dovrebbero cofinanziare le spese per lo sviluppo. Pertanto il numero e i tipi di progetti dipenderanno dalla volontà degli Stati membri di investire fondi supplementari. Un altro rischio è che gli incentivi finanziari dell'UE sostituiscano i finanziamenti nazionali, anziché integrarli²¹¹. Le nuove iniziative recano elementi supplementari per strutturare il processo di pianificazione. La coerenza e una sequenzialità appropriata, cioè dalle priorità allo sviluppo della capacità, sono elementi di importanza cruciale²¹². In realtà, però, il varo parallelo dei vari meccanismi non ha ancora consentito l'avvio di un flusso logico. In effetti i primi progetti della PESCO sono stati adottati nel marzo 2018, mentre il CDP è stato riveduto soltanto nel luglio 2018. Parallelamente, i progetti del PADR sono iniziati già nel 2017, seguiti all'inizio del 2019 dall'EDIDP. Nel frat-

²¹⁰ S. Blockmans, *"The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?"*, 2018 e Daniel Fiott *"European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges"*, Nação e Defesa, novembre 2018.

²¹¹ Bastian Giegerich, *"After the EU global strategy: Consulting the Experts"*, 2016.

²¹² EDA, *Factsheet on Coordinated Annual Review on Defence CARD*, aggiornato il 26.11.2018.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

tempo, l'EDA ha portato a termine la verifica sperimentale della CARD soltanto nel novembre 2018. L'efficacia dei collegamenti e la coerenza fra tutte le iniziative devono ancora trovare una dimostrazione pratica.

Il marcato e rapido incremento dei finanziamenti a sostegno delle attività di ricerca e sviluppo orientate alla difesa comporta rischi relativi alla performance per il Fondo europeo per la difesa. In particolare c'è il rischio che i finanziamenti siano usati come un esercizio che non renderà più competitivo il settore europeo della difesa, né creerà o potenzierà le capacità necessarie. La loro attuazione esige perciò un equilibrio adeguato, in modo da non essere percepita come un sussidio alle PMI negli Stati membri più piccoli, oppure come uno strumento destinato solo alle grandi imprese negli Stati membri di maggiori dimensioni²¹³. Per quanto riguarda la PESCO, nel febbraio 2019 uno studio svolto dalla *European Leadership Network* e dall'IISS ha concluso che, nonostante la loro utilità, i primi 34 progetti della PESCO difficilmente avrebbero avuto un impatto significativo sui requisiti UE, in particolare per quanto riguarda le carenze individuate rispetto al livello di ambizione dell'UE²¹⁴. La difesa

²¹³ Daniel Fiott, *“European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges”*, Nação e Defesa, novembre 2018.

²¹⁴ Alice Billon-Galland e Yvonne-Stefania Efstathiou, *European Leadership Network e IISS, “Are PESCO projects fit for purpose?”*, 20.2.2019.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

prevede la creazione di capacità militari concrete, che abbiano un chiaro potenziale deterrente nei confronti di possibili minacce, e implica la disponibilità ad agire tempestivamente in caso di necessità.

La *governance* a livello di Unione europea è complessa e coinvolge numerose parti interessate. In particolare, la *governance* dello sviluppo delle capacità di difesa nell'UE sta per subire modifiche radicali²¹⁵. Con l'istituzione del Fondo europeo per la difesa, la Commissione, il Parlamento europeo e il bilancio dell'UE partecipano ora allo sviluppo delle capacità di difesa, settore tradizionalmente regolamentato da accordi intergovernativi. Il Fondo europeo per la difesa mira a collegare due sistemi diversi e complessi – i sistemi di difesa dell'UE e quelli nazionali – ciascuno dei quali ha caratteristiche operative, tradizioni e norme specifiche²¹⁶.

Infine, dal punto di vista della rendicontabilità, gli organismi, le missioni e le operazioni della CSDP non hanno disposizioni analoghe in materia di audit e di scarico. In particolare le missioni militari dell'EDA e della CSDP non sono soggette alla vigilanza del Parlamento europeo, hanno disposizioni specifiche

²¹⁵ Dick Zandee “*Developing European defence capabilities – bringing order into disorder*”, Clingendael Institute, ottobre 2017.

²¹⁶ Burkard Schmitt, “*The European Defence Fund – a potential game-changer for European Defence*” in *European Files*, Aerospace and Defence Industries Association of Europe, giugno 2018.

Parte I
Organizzazione generale del sistema di difesa comune Europeo nel settore degli approvvigionamenti

in materia di audit e si trovano per ora al di fuori del mandato di audit della Corte dei conti europea. Come si è osservato in passato, la Corte dei conti europea ritiene opportuno essere nominata revisore esterno di tutti gli organismi istituiti per attuare le politiche dell'UE, compresa l'EDA²¹⁷. Lo sviluppo della cooperazione europea in materia di difesa, in particolare tramite nuove iniziative come la PESCO, la CARD e il Fondo europeo per la difesa, è destinato probabilmente a creare ulteriore complessità. Se da un lato le iniziative dovrebbero potenziarsi a vicenda, dall'altro sono distinte e hanno basi giuridiche differenti, e di conseguenza è possibile che siano soggette a differenti disposizioni in materia di audit e scarico. Tale situazione potrebbe impedire un controllo efficace ed esaustivo sulla politica di sicurezza e difesa dell'UE. Il Parlamento europeo ha ripetutamente invitato gli Stati membri a migliorare la trasparenza e la rendicontabilità della CSDP, nonché la vigilanza parlamentare in armonia con i suoi poteri in altri settori²¹⁸.

²¹⁷ Corte dei conti europea, documento di riflessione intitolato *"The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework"*, luglio 2018, paragrafo 33.

²¹⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2018 sulla relazione annuale sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune (2018/2099(INI)), paragrafi 60-63.

Parte II

**I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa
comune Europea.**

7. Il *Defence Procurement* nell'Unione Europea

7.1. Nozione di appalti per la difesa.

L'approvvigionamento della difesa è il processo attraverso il quale le autorità nel campo della difesa acquisiscono i beni, servizi o lavori di cui hanno bisogno per svolgere le proprie funzioni istituzionali. Per esempio, queste autorità acquistano cancelleria e apparecchiature informatiche per svolgere attività amministrative, viveri e servizi per il personale militare, manutenzione per le infrastrutture militari ed allo stesso tempo; acquisiscono armamenti quali sottomarini, aerei da combattimento, veicoli corazzati, munizioni, missili e altro materiale per la difesa e per la protezione della sicurezza nazionale e dell'integrità territoriale, o per l'adempimento di altri impegni internazionali, come la partecipazione a operazioni di mantenimento della pace all'estero; si procurano anche i servizi di manutenzione al fine di mantenere pronti ed efficienti i mezzi ed i materiali per la difesa, al fine di poter prontamente agire in modo efficace e senza soluzione di continuità in caso di impiego immediato. Sebbene non esista una definizione accreditata ed univoca della nozione di appalto per la difesa, questa potrebbe verosimilmente essere definita in modo estensivo o restrittivo.

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

Gli appalti per la difesa in senso lato (estensivo) comprendono tutti gli appalti effettuati tramite appalto effettuato da autorità nel campo della difesa. In questo caso, la nozione di appalto per la difesa copre tutti gli esempi di cui sopra: acquisto di cancelleria, apparecchiature informatiche, aeromobili, sottomarini, eccetera¹.

¹ La nozione di appalto va ricercata, in prima battuta, nelle norme UE, da cui derivano quelle nazionali. È importante comprendere la finalità delle norme in materia di appalti, che è duplice, ossia: - da un lato, vi è la finalità di corretta ed efficiente gestione delle risorse pubbliche da parte dei soggetti che ne hanno la disponibilità - correttezza contabile ed efficienza della spesa pubblica, - dall'altro, vi è l'obiettivo, a livello UE, di creare un mercato unico in cui qualsiasi operatore economico (OE), stabilito in qualsiasi Stato membro (SM), può fornire prodotti, prestare servizi o realizzare lavori a favore di amministrazioni aggiudicatrici (AA) stabilite in qualsiasi altro SM, senza essere discriminato e sulla base di regole comuni e condivise, stimolando così una sana competitività tra le imprese a vantaggio, per le AA, della concorrenza sottesa alla libera circolazione. Ciò in quanto il mercato degli appalti pubblici, ossia il mercato generato dalle scelte delle AA, corrisponde a una percentuale molto significativa del PIL dell'UE e consentirne una compartimentazione per SM metterebbe a rischio l'intera costruzione del mercato interno UE. Ciò significa che la maggior parte delle norme e dei principi UE applicabili agli appalti sono volte a creare una situazione di parità di chance per tutti gli OE e a creare condizioni in cui non sussistano presupposti, di diritto o di fatto, che rendano più difficile agli OE stranieri la partecipazione alle procedure di aggiudicazione, rispetto agli OE nazionali, garantendo che qualsiasi condizione - anche necessaria - per selezionare i contraenti non abbia una portata più restrittiva di quanto strettamente indispensabile a raggiungere l'obiettivo perseguito dall'AA. A questo proposito, si deve sottolineare che le AA sono sottoposte alle norme sugli appalti perché, essendo volte al soddisfacimento di interessi generali, potrebbero effettuare le proprie scelte contrattuali sulla base di considerazioni diverse, di natura politica - anziché sulla base delle migliori condizioni tecniche, economiche, ecc. - e, al limite, anche di stampo protezionistico. Questa è stata la principale preoccupazione delle norme sugli appalti fin dalla loro origine. Ad oggi, il settore si è molto evoluto ed è consentito alle AA di tenere conto di altre finalità "politiche" nei loro acquisti - ad esempio, considerazioni ambientali, o sociali - purché sempre nell'alveo di interessi tutelati a livello UE e a condizione che questo non restringa la partecipazione (e cioè il mercato) in maniera sproporzionata. In quest'ottica, si deve precisare che situazioni in cui tutti gli OE che soddisfano determinate condizioni sono

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

Gli appalti per la difesa in senso restrittivo riguardano solo i beni e servizi approvvigionati o destinato ad essere utilizzati per scopi puramente militari, vale a dire una parte degli esempi di cui sopra, quali sottomarini, aerei da combattimento, veicoli corazzati, munizioni, missili e servizi associati. Si potrebbe inoltre sostenere che questa definizione restrittiva copra anche l'approvvigionamento di tecnologie c.d. a "duplice uso" (*dual-use*²), cioè tecnologie che potrebbero essere utilizzate, in linea di principio, per scopi sia militari che non militari, a condizione che l'acquisizione sia stata effettuata principalmente per uso militare e che le specifiche di queste tecnologie "a duplice uso" abbiano subito alcune modifiche per soddisfare i requisiti militari. La distinzione tra la definizione ristretta ed estensiva degli appalti per la difesa riflette il fatto che alcune attività di ap-

autorizzati a svolgere un determinato compito senza selettività, non dovrebbero essere considerate sistemi di appalto bensì semplici sistemi di autorizzazione (per esempio licenze per medicine o servizi medici). Conseguentemente, laddove manchi qualsiasi esclusività, ossia l'AA non operi una scelta tra i possibili contraenti, viene meno la necessità d'inquadrare l'azione ai sensi delle norme delle Direttive, per impedirle di attribuire un appalto favorendo gli operatori nazionali. La scelta di un'offerta e quindi di un aggiudicatario, sembra un elemento intrinsecamente legato alla nozione di "appalto pubblico" [Dr. Falck Pharma C-410/14].

² I prodotti, i servizi e le tecnologie a duplice uso possono rispondere alle esigenze sia della difesa che delle comunità civili. Un numero elevato e crescente di tecnologie generiche e non specifiche del settore civile possono avere applicazioni militari anche rilevanti. Materiali avanzati, nano elettronica, tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ITC), sistemi senza pilota, automazione o la fotonica sono solo alcuni esempi di campi in quali ricerca, lo sviluppo tecnologico e la produzione possono essere utilizzati per molteplici applicazioni sia in campo militare che civile.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

provvigionamento in questo campo sono più strettamente legate al “*core*” di ciò che potrebbe essere definito come difesa e sicurezza nazionale ed è spesso caratterizzato dalla natura complessa delle sofisticate tecnologie impiegate nel settore, mentre altre attività di approvvigionamento nello stesso settore sono chiaramente, in linea di principio, meno sensibili (appalti di attrezzature e servizi non militari). Questa distinzione evidenzia ulteriormente il fatto che gli appalti “sensibili” devono essere soggetti a un regime normativo che ne riconosca la specificità, al fine di ricercare un equilibrio tra apertura e trasparenza del processo di appalto da un lato, e la protezione dei principali requisiti di sicurezza di uno Stato o altro soggetto acquirente dall’altro. Questa parte della tesi si concentra sull’approvvigionamento di materiale per la difesa che, a causa della sua natura e la destinazione d’uso, è strettamente collegata alla nozione di difesa e sicurezza. In altre parole, tratta con gli appalti per la difesa in senso stretto. Quindi, l’uso del termine “appalti per la difesa” in questo documento riflette la definizione più ristretta.

7.2. Caratteristiche particolari degli appalti per la difesa.

Per loro stessa natura, gli appalti per la difesa hanno alcune caratteristiche distintive. In primo luogo, differiscono dagli appalti pubblici "generalisti" in termini qualitativi per il fatto che si tratta di un settore vitale e nevralgico per la sovranità nazionale, ovvero la sicurezza e la difesa dello Stato o di una organizzazione sovranazionale. In secondo luogo, il più delle volte, le attrezzature per la difesa tendono ad assemblare elementi tecnologicamente complessi e separati. Come risultato da questa combinazione di imperativi strategici, di sicurezza e di complessità dell'oggetto, molti paesi in tutto il mondo hanno introdotto una legislazione differenziata per gli appalti nel campo della difesa che si discosta dagli standard generali di apertura e trasparenza normalmente richiesta negli appalti pubblici. Il grado di allontanamento della legislazione sugli appalti della difesa dagli standard generali di l'apertura e la trasparenza variano a seconda delle competenze, ma invariabilmente comportano un consueto più ampio margine di discrezionalità per le amministrazioni aggiudicatrici.

Come contro effetto però, questo ambiente di segretezza e minore trasparenza, insieme a un più ampio campo di discrezione delle amministrazioni aggiudicatrici rispetto al solito, si

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

presta potenzialmente a diventare una causa di protezionismo, corruzione e uso inefficiente delle risorse pubbliche.

7.3. Normativa per la difesa nell'Unione europea.

Gli appalti pubblici per la difesa costituiscono un notevole segmento degli appalti pubblici nell'UE. La spesa complessiva per la difesa dei 28 Stati membri dell'UE (prima della Brexit) è stata di circa 186 miliardi di euro³ nel 2019. Nonostante le notevoli risorse assegnate agli appalti per la difesa dagli Stati membri dell'UE, i contratti di appalto in questo settore sono stati per diversi anni soggetti a diverse regimi prettamente nazionali, con regole e procedure di appalto diverse, questo era consentito dal particolare regime derogatorio per questo settore sancito dall'articolo 346 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (*Treaty on the Functioning of the European Union* -

³ L'Agenzia europea per la difesa (European Defence Agency, EDA), ha pubblicato il 28 gennaio 2021 il rapporto annuale "*Defence data 2018-2019*" sulla spesa degli Stati membri nel settore della difesa. Secondo il Rapporto, nel 2019, la spesa per la difesa dei 26 Stati membri dell'AED è stata di 186 miliardi di euro, pari all'1,4% del Prodotto interno lordo e al 2,9% della spesa pubblica degli Stati membri. Nel 2019 la spesa per la difesa ha continuato ad aumentare per il quinto anno consecutivo. L'incremento rispetto al 2018 (+ 5 per cento) rappresenta l'incremento più forte dal 2015. La spesa per la difesa ha toccato il suo punto minimo dopo il calo iniziato nel 2008 ed ha registrato un'inversione di marcia, per la prima volta, nel 2019 sono stati raggiunti e superati i livelli di spesa precedenti la crisi del 2008.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

TFEU)⁴ (ex. art. 296 del Trattato che istituisce la Comunità europea - TEC), che analizzeremo più nel dettaglio nei prossimi capitoli. Queste differenze sulle pratiche nazionali hanno scoraggiato e in alcuni casi persino impedito (*de jure o de facto*) la concorrenza transfrontaliera. Di conseguenza, non c'è mai stato un vero e proprio mercato paneuropeo negli appalti della difesa, ma piuttosto 28 mercati nazionali (ora 27 dopo la Brexit, anche se la Gran Bretagna rimane un partner privilegiato per via della sua permanenza e partecipazione di vari progetti pre Brexit) protetti all'ingresso da barriere normative, volte a proteggere le industrie della difesa nazionale. Si riteneva che la frammentazione e le politiche industriali protezionistiche nazionali fossero (non correttamente, come spiegato di seguito) consentite dall'articolo 346 TFEU. Questa interpretazione dell'articolo 346 TFEU era così diffusa e comune, che veniva applicata spesso anche agli appalti non sensibili nel campo della difesa - ad esempio cancelleria, servizi di pulizia e viveri - i quali venivano erroneamente esclusi dalle norme sugli appalti pubblici dell'UE. È importante ricordare che gli appalti di attrezzature o servizi non militari nel campo della difesa sono sempre stati coperti dalla Direttiva sul settore pubblico.

⁴ Trattato Sul Funzionamento Dell'unione Europea (Versione Consolidata), Gazzetta IT ufficiale dell'Unione europea n. C 326/47 del 26.10.2012

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

L'emergere della politica di sicurezza e difesa comune (*Common Security and Defence Policy - CSDP*), che mira a rendere l'UE un attore globale nei settori della difesa e della sicurezza, richiede un ambiente più competitivo e dinamico della Base Tecnologica ed Industriale Europea della Difesa⁵ (*Defence Technological and Industrial Base - EDTIB*). Inoltre, la frammentazione a livello nazionale e le politiche protezionistiche, combinate con i vincoli e la riduzione dei bilanci nazionali, hanno creato inefficienze, ridondanze e duplicazioni che hanno danneggiato la competitività e, in ultima analisi, potrebbero aver indebolito la credibilità della CSDP in ambito europeo ed internazionale. Per questi motivi, il Parlamento Europeo ha invitato la Commissione Europea a fare proposte concrete di riforme nel campo dei mercati e degli appalti nel settore della difesa. Il risultato più tangibile di questo processo è stata l'emanazione della Direttiva 2009/81/CE⁶ sugli appalti nel settore della difesa e sicurezza (di seguito "la Direttiva") che mira, tra le altre cose, ad aprire alla concorrenza degli appalti intra-comunitari nel campo della difesa e sicurezza nazionale, cercando così di creare un autentico mercato paneuropeo degli appalti in questo settore.

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 21 novembre 2013 sulla base tecnologica e industriale della difesa europea (2013/2125(INI)) P7_TA(2013)0514, disponibile su https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0514_IT.pdf

⁶ Direttiva sulla difesa e sulla sicurezza.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

**7.3.1. Quadro normativo: diritto primario dell'UE,
Regole e principi generali.**

Da un punto di vista giuridico, gli appalti per la difesa sono parte integrante del mercato interno dell'UE e in quanto tali sono soggetti alle regole generali sancite dai Trattati Europei. In particolare, gli appalti per la difesa sono soggetti alle regole e ai principi fondamentali di:

- non discriminazione in base alla nazionalità;
- libera circolazione delle merci;
- libera circolazione dei servizi;
- libertà di stabilimento⁷.

⁷ L'articolo 49, paragrafo 1, TFUE vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro, comprese quelle relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali. La libertà di stabilimento riguarda l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società (art. 49, par. 2, TFUE). La libertà di stabilimento riguarda, dunque, sia le imprese sia i lavoratori autonomi, intendendo per lavoro autonomo l'attività che una persona esercita senza alcun vincolo di subordinazione nella scelta dell'attività e nelle condizioni di lavoro e retributive, sotto la propria responsabilità e a fronte di una retribuzione che gli sia pagata integralmente e direttamente. L'articolo 54 TFUE dispone espressamente che, ai fini dell'applicazione delle disposizioni sul diritto di stabilimento, le società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione, sono equiparate alle persone fisiche aventi la cittadinanza degli Stati membri. La nozione è molto ampia; per "società" si intendono, infatti, le società di diritto civile o di diritto commerciale, ivi comprese le società cooperative, e le altre persone giuridiche contemplate dal diritto pubblico o privato, ad eccezione delle società che non si prefiggono scopi di lucro (art. 54, par. 2, TFUE). Lo stabilimento implica l'esercizio effettivo di un'attività economica per una durata di tempo indeterminata attraverso l'insediamento in pianta stabile in un altro Stato membro e assicura la possibilità di partecipare, in maniera stabile e continuativa, alla vita economica di

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

Inoltre, sono soggetti ai principi generali di diritto riconosciuti dalla Corte di Giustizia dell'UE⁸ (*Court of Justice of the European Union* - CJEU o CGUE). Questi principi includono:

- parità di trattamento;
- riconoscimento reciproco;
- trasparenza;
- proporzionalità.

È importante notare che queste regole e principi si applicano all'aggiudicazione degli appalti anche quando tali contratti esulano dal campo di applicazione delle varie direttive sugli appalti⁹. Ad esempio, si applicano ai contratti di appalto il cui valore è inferiore alle soglie di appalto comunitarie¹⁰ o contratti di concessione di servizi¹¹. Ciò significa che queste regole e principi dovevano essere applicati ai contratti di appalto della difesa an-

uno Stato membro diverso dal proprio Stato di origine. Per le persone fisiche, esso comporta la facoltà di accedere alle attività indipendenti e di esercitarle alle condizioni definite dalla legislazione del Paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, con possibilità di creare e di conservare più di un centro di attività nel territorio dell'Unione europea; per le società, l'esercizio del diritto di stabilimento si sostanzia nella facoltà di costituire e gestire imprese e società e di aprire agenzie, succursali o filiali.

⁸ La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) interpreta il diritto dell'UE per garantire che sia applicato allo stesso modo in tutti gli Stati membri e dirime le controversie giuridiche tra governi nazionali e istituzioni dell'UE. Può essere adita, in talune circostanze, anche da singoli cittadini, imprese o organizzazioni allo scopo di intraprendere un'azione legale contro un'istituzione dell'UE qualora ritengano che abbia in qualche modo violato i loro diritti.

⁹ settore pubblico, servizi di pubblica utilità e difesa e sicurezza.

¹⁰ ad eccezione, degli appalti di valore molto esiguo che non attraggono interessi transfrontalieri.

¹¹ che sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva sul settore pubblico.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

che prima della promulgazione della Direttiva sulla difesa e la sicurezza.

7.3.2. Quadro normativo: diritto secondario dell'UE - la Direttiva sulla difesa e la sicurezza.

La Direttiva sulla difesa e la sicurezza è entrata in vigore il 21 agosto 2009. Il periodo di attuazione entro la fine del quale gli Stati membri avrebbero dovuto recepire la Direttiva nella loro legislazione nazionale è terminato il 21 agosto 2011 ed il processo di recepimento è stato lungo e travagliato. L'obiettivo del nuovo strumento legislativo consisteva nell'aprire i mercati nazionali degli appalti per la difesa alla concorrenza transfrontaliera riducendo così i casi di ricorso ingiustificato all'articolo 346 TFEU da parte dei membri Stati. Tuttavia, come accennato in precedenza, restando immutato l'articolo 346 TFEU, gli Stati membri dall'entrata in vigore della Direttiva in poi, hanno dovuto giustificare più chiaramente il motivo per cui era necessaria una deroga al diritto generale dell'UE per la protezione dei propri interessi essenziali in materia di sicurezza, infatti la Direttiva sulla difesa e la sicurezza è stata progettata proprio per rispondere alle richieste di specificità e alle particolari caratteristiche di sensibilità degli approvvigionamento della difesa.

8. La Direttiva 2009/81/CE sugli appalti per la difesa e la sicurezza.

Al fine di comprendere l'evoluzione delle pratiche di acquisizione degli Stati membri dall'entrata in vigore della Direttiva, analizziamo la situazione precedente l'entrata in vigore della Direttiva, una panoramica dei principali principi introdotti dalla Direttiva stessa e delle implicazioni per gli attori del settore europeo della difesa, insieme al processo di recepimento nei diritti nazionali. La Direttiva 2009/81/CE intendeva fornire norme su misura per il mercato degli appalti per la difesa e la sicurezza che avrebbero dovuto portare a una maggiore trasparenza e concorrenza nel settore. Soprattutto, la Direttiva avrebbe dovuto limitare il ricorso alla clausola di eccezione di cui all'articolo 346 TFEU già citato. Mentre il numero di documenti pubblicati sulla piattaforma informatica per la pubblicazione degli avvisi degli appalti pubblici dell'UE (*Tenders Electronic Daily* - TED) negli ultimi anni è aumentato, questo aumento non è stato così significativo come auspicato e soprattutto è stato dovuto a un piccolo gruppo di Stati membri (soprattutto Francia, Germania e Regno Unito). Questo dimostra un'importante disparità nelle pratiche di pubblicazione e pubblicità degli atti degli Stati

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

membri (bandi di gara e aggiudicazione di appalti), ponendo così la questione della reciprocità. In valore, , il tasso di pubblicazione (cioè la percentuale degli appalti pubblici sottoposti a procedura competitiva tramite il TED) è passato dall'8,5 % nel periodo 2011-2015 (prima dell'entrata in vigore della Direttiva) al 21,14 % negli anni 2016-2018, solo per effettuare un confronto con il tasso degli appalti pubblici oggetto di gara d'appalto ai sensi della Direttiva generale, pari in media al 11,71 %¹². Inoltre circa il 65% del totale delle procedure pubblicate su TED nel 2014 erano rappresentate da significativi contratti notificati dal Regno Unito nel campo dei servizi e della gestione delle strutture e dalla Francia sui segmenti che coprono i servizi di riparazione e manutenzione di aerei militari. Un'altra considerazione da fare è che la Direttiva 2009/81/CE è oggi lo strumento legislativo normalmente impiegato per i contratti che trattano di servizi o acquisizione di apparecchiature ritenute di scarso valore strategico e di sottosistemi. Infatti gli Stati membri, come vedremo nel contesto della tesi, ricorrono a strumenti alternativi ritenuti più idonei per lo sviluppo di programmi complessi nel campo degli armamenti come il G2G ed i programmi di cooperazione, affidati spesso ad organizzazioni governative o agenzie

¹² Relazione sull'attuazione della direttiva 2009/81/CE, relativa agli appalti nei settori della difesa e della sicurezza, e della direttiva 2009/43/CE, relativa ai trasferimenti di prodotti per la difesa (2019/2204(INI)), Parlamento europeo 2019-2024, A9-0025/2021 del 8.3.2021

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

(OCCAR/EDA), quindi negli ultimi anni, tutti i principali contratti di equipaggiamento militare, ovvero quelli che hanno avuto un effetto strutturale sul EDTIB, sono stati affidati senza ricorrere alla Direttiva. Sulla base delle segnalazioni fornite dalle amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori, nell'84% dei casi, il fornitore selezionato è risultato appartenere al territorio nazionale dello Stato membro acquirente. Un'analisi basata sugli avvisi di aggiudicazione degli appalti pubblicati dagli Stati membri ha dimostrato che le percentuali di fornitori selezionati localizzati sul territorio nazionale raggiungevano il 98% per la Germania, il 97% per la Francia, il 96% per l'Italia, il 96% per Polonia, 92% per il Regno Unito, 90% per la Romania e 64% per la Finlandia. In concreto oggi le pratiche di acquisizione sembrano mostrare un'applicazione incompleta e non corretta del Direttiva, con un impatto di fatto limitato o addirittura inesistente sull'EDTIB. È davvero troppo frettoloso e prematuro trarre conclusioni da un periodo così breve, tanto più che in genere occorrono 5 a 10 anni per la piena applicazione di una Direttiva, e questo si riferisce al settore civile. Anche se questo nuovo regime non funziona ancora in modo soddisfacente al momento, la Direttiva rappresenta un passo importante in un settore come quello della difesa, caratterizzato da un significativo grado di opacità nelle pratiche di acquisizione. Nella

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

recente “Relazione sull’attuazione della Direttiva 2009/81/CE, relativa agli appalti nei settori della difesa e della sicurezza, e della Direttiva 2009/43/CE, relativa ai trasferimenti di prodotti per la difesa”¹³, sono stati individuati i maggiori ostacoli alla piena e corretta attuazione della Direttiva, ovvero:

- l’uso sistematico delle esclusioni da parte degli Stati membri ai sensi della Direttiva e dell’articolo 346 TFEU che prevedono esclusivamente un utilizzo ex post in caso di potenziale controversia, nonostante l’orientamento interpretativo¹⁴ presentato dalla Commissione. Occorre sottolineare che diversi Stati membri hanno introdotto nella loro legislazione una procedura specifica che si applica agli appalti disciplinati dall’articolo 346, paragrafo 1, lettera b) TFEU, rendendo difficile valutare se l’eccezione prevista da questo articolo sia stata utilizzata per motivi giustificati di tutela degli interessi essenziali di sicurezza nazionale o solamente come strumento per limitare l’applicazione della Direttiva 2009/81/CE. Tale aspetto solleva questioni sulla necessità o meno di affron-

¹³ ibdil

¹⁴ Comunicazione della Commissione sugli orientamenti relativi agli appalti cooperativi nei settori della difesa e della sicurezza (direttiva 2009/81/CE relativa agli appalti nei settori della difesa e della sicurezza) (2019/C 157/01) e comunicazione della Commissione — Orientamenti relativi all’aggiudicazione di appalti da governo a governo nei settori della difesa e della sicurezza [articolo 13, lettera f), della direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio] (2016/C 450/01).

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

tare il tema delle esclusioni sia in termini legislativi (al fine di limitarne l'utilizzo) sia in termini di azione di controllo e applicazione da parte della Commissione.

- il livello insufficiente di penetrazione transfrontaliera e di partecipazione delle PMI agli appalti pubblici nel settore della difesa;
- il basso livello di cooperazione, di pianificazione e comprensione comune delle capacità di difesa necessarie e di allineamento riguardo alla sovranità tecnologica e strategica all'interno dell'Unione.

Contemporaneamente, l'introduzione della Direttiva ha favorito alcune tendenze positive riguardanti l'attuazione progressiva:

- il numero crescente di bandi di gara e avvisi di aggiudicazione da parte degli Stati membri (dati *Tenders Electronic Daily*, TED), aspetto ancora abbastanza recente rispetto alle direttive sugli appalti pubblici che non interessano il settore della difesa. Tale tendenza al rialzo non sembra tuttavia essere chiara quando si tratta degli avvisi volontari per la trasparenza *ex ante*;
- il crescente tasso di pubblicazione (cioè la percentuale degli appalti pubblici sottoposti a procedura competitiva tramite il TED) che come detto è passato dall'8,5 % nel

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

periodo 2011-2015 al 21,14 % negli anni 2016-2018, solo per effettuare un confronto con il tasso degli appalti pubblici oggetto di gara d'appalto ai sensi della Direttiva generale, pari in media al 11,71 %¹⁵.

Dalla fine degli anni '90, la Commissione Europea ha costantemente rammentato la necessità di migliorare il quadro normativo che disciplina il trattamento degli armamenti in Europa, difendendo in tal modo una restrittiva lettura del campo di applicazione dell'articolo 346 TFEU. Questo problema è stato oggetto di numerose comunicazioni e consultazioni . La Commissione Europea ha pragmaticamente intensificato il dialogo con le aziende dell'industria della difesa, sfruttando inoltre lo sviluppo del mercato della sicurezza. Queste consultazioni hanno infine dato luogo al lancio, il 5 dicembre 2007, del cosiddetto "Pacchetto Difesa", comprendente una comunicazione sulla politica della Commissione per una strategia più forte e più competitiva dell'industria europea della difesa e di due proposte di Direttiva intese a migliorare il funzionamento del mercato interno dei prodotti per la difesa e la sicurezza. La prima proposta di Direttiva si occupava dei trasferimenti intracomunitari dei prodotti per la difesa e la seconda era relativa alla regolazione degli appalti per la difesa e la sicurezza. A seguito

¹⁵ ibdil

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

dell'iniziativa della Commissione sono state pubblicate nella GUUE del 6 maggio 2009, la Direttiva 2009/43/CE che semplifica i termini e le condizioni di trasferimento dei prodotti per la difesa all'interno della Comunità e il 20 agosto 2009, la Direttiva 2009/81/CE relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di alcuni appalti di lavori, forniture contratti e appalti di servizi da parte di amministrazioni aggiudicatrici o enti nei settori della difesa e della sicurezza (entrambe le direttive formano il c.d. "pacchetto difesa che esamineremo nei prossimi capitoli). Gli Stati membri avevano un periodo di due anni per recepire le direttive nel diritto nazionale, quindi fino al secondo semestre nel 2011, con un'attuazione concreta teoricamente prevista per la metà del 2012. Da un punto di vista legislativo, considerato il settore in questione, la Commissione ha favorito l'uso di direttive piuttosto che di regolamenti europei perché questo atto giuridico è più flessibile rispetto al secondo. Mentre un regolamento è applicabile nel diritto interno degli Stati membri subito dopo la sua entrata in vigore, una Direttiva deve essere prima recepita dagli Stati membri (misure di esecuzione nazionale). Ciò obbliga gli Stati membri a raggiungere un determinato risultato, ma li lascia liberi di scegliere come farlo (la forma e i mezzi per applicare la Direttiva). Il beneficio atteso dipende dall'attuazione coerente e standardizzata delle diretti-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

ve 2009/43/CE e 2009/81/CE da parte di tutti gli Stati membri dell'UE per evitare di ricreare distorsioni del mercato. Il 24 luglio 2013 la Commissione ha compiuto un ulteriore passo e ha presentato la comunicazione intitolata "Verso un settore della difesa e della sicurezza più competitivo ed efficiente"¹⁶, come contributo al Consiglio Europeo nel 19-20 dicembre 2013. Contiene un piano d'azione con l'obiettivo generale di migliorare l'efficienza e competitività del settore della difesa e della sicurezza in Europa. Nelle sue conclusioni sulla "Politica di sicurezza e difesa comune", il Consiglio europeo del dicembre 2013 ha sottolineato l'importanza di garantire la piena e corretta attuazione e applicazione delle due direttive sulla difesa del 2009, e ha deciso di riesaminare i progressi in tutti i pertinenti settori nel giugno 2015. Il presente studio intende quindi fornire una prospettiva sullo stato dell'attuazione delle direttive da parte degli Stati membri, confrontando le pratiche usate prima e dopo la data di applicazione delle direttive.

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente. [COM(2013)542 final del 24.7.2013 - non pubblicata nella Gazzetta ufficiale]. Disponibile su https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:19020206_1&from=IT

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

8.1. Uno strumento flessibile.

La Direttiva 2009/81/CE intende fornire norme su misura per regolamentare gli appalti per la difesa e la sicurezza. Presentato come un regolamento adattabile e flessibile, al di fuori del campo di applicazione degli Accordo sugli appalti (GPA)¹⁷, la Direttiva dovrebbe portare a una maggiore trasparenza e concorrenza. Soprattutto, dovrebbe limitare l'uso della clausola di eccezione dell'articolo 346 TFEU, anche se il gli Stati membri hanno sempre la possibilità di giustificare le restrizioni basate su questo articolo (considerando 20 del Direttiva¹⁸). La Commissione

¹⁷ L'accordo sugli appalti pubblici è stato siglato a Marrakech il 15 aprile 1994. Il GPA è uno degli accordi plurilaterali inclusi nell'Accordo che ha istituito l'OMC, si tratta quindi di un accordo che non è stato firmato da tutti i membri dell'OMC. L'UE e gli Stati Uniti sono membri del GPA. In forza all'accordo, i governi sono tenuti a concedere ai prodotti e servizi degli altri membri e ai loro fornitori un trattamento che non sarà meno favorevole di quello concesso ai prodotti, servizi e fornitori nazionali. Inoltre, non è consentito operare una discriminazione tra prodotti, servizi e fornitori delle altre parti aderenti all'Accordo. Il GPA si applica agli enti pubblici capaci di pubblicare bandi di gara, indipendentemente dal luogo in cui si applica il contratto (anche se la sua realizzazione ha luogo in un altro paese che può anche non essere membro dell'OMC, come l'Iraq). I governi devono quindi attuare delle procedure nazionali di ricorso che permettano alle imprese che ritengono di essere state lese di contestare le decisioni di attribuzione degli appalti e di ottenere, se del caso, un risarcimento. Gli appalti che rientrano nel campo d'applicazione dell'Accordo devono riguardare importi minimi. Nel caso di appalti per beni e servizi offerti da un governo centrale, ad esempio, la soglia è pari a 130.000 DTS (circa 178.00 dollari, nel maggio 1997). Per i servizi di pubblica utilità, la soglia è di circa 400.000 DTS e per contratti di costruzione è attorno ai 5 milioni di DTS. Il GPA comprende delle norme volte a dirimere le controversie, delle eccezioni generali e delle eccezioni applicabili a uno o più parti.

¹⁸ Gli appalti della difesa e della sicurezza contengono spesso informazioni classificate, per le quali le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative in vigore nello Stato membro interessato, per motivi di sicurezza, richiedono la prote-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

Europea giustifica la Direttiva 2009/81/CE per via della mancanza di armonizzazione al livello europeo delle norme nazionali per l'aggiudicazione di appalti nei settori della difesa e della sicurezza. Questa situazione incoerente costituisce un ostacolo alla creazione di un mercato europeo delle attrezzature per la difesa, vale a dire essenziale per rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB) e lo sviluppo delle capacità militari (considerando 2¹⁹ e 4²⁰).

Il campo di applicazione della Direttiva 2009/81/CE è ampio. Copre i contratti per l'approvvigionamento di apparecchiature militari e sensibili (e relativi lavori e servizi), oltre a lavori e servizi per scopi specificamente militari o lavori e servizi sensi-

zione da un accesso non autorizzato. Nel settore militare, gli Stati membri dispongono di sistemi di classificazione di tali informazioni per scopi militari. Tuttavia, nel settore della sicurezza non militare, esiste maggiore diversità tra le prassi degli Stati membri quando altre informazioni devono essere protette in modo simile. Occorre dunque ricorrere a un concetto che tenga conto della diversità delle prassi degli Stati membri e che consenta di inglobare sia il settore militare che quello non militare. In ogni caso, l'aggiudicazione degli appalti in questi settori non dovrebbe pregiudicare gli obblighi derivanti dalla decisione 2001/844/CE, CECA, Euratom della Commissione, del 29 novembre 2001, che modifica il suo regolamento interno 1) GU L 317 del 3.12.2001, pag. 1. (1), o della decisione 2001/264/CE del Consiglio, del 19 marzo 2001, che adotta le norme di sicurezza del Consiglio.

¹⁹ La formazione progressiva di un mercato europeo dei materiali per la difesa è indispensabile al rafforzamento della base industriale e tecnologica di difesa europea e allo sviluppo delle capacità militari necessarie per attuare la politica europea di sicurezza e di difesa.

²⁰ Una condizione per la creazione di un mercato europeo dei materiali per la difesa è l'elaborazione di un quadro legislativo adeguato. Nel settore degli appalti ciò richiede un coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti che soddisfi i requisiti di sicurezza degli Stati membri e gli obblighi derivanti dal trattato.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

bili (articolo 2²¹). Per equipaggiamento militare si intendono le apparecchiature specificamente progettate o adattate per scopi militari e destinate all'uso come armamento, munizioni o materiale bellico (articolo 1 co. 6.²²). Dovrebbe essere intesi in particolare, come i tipi di prodotto incluso nell'elenco di armi, munizioni e materiale bellico adottato dal Consiglio con decisione 255/58 del 15 aprile 1958. La Direttiva, dovrebbe riguardare anche i prodotti che, sebbene inizialmente progettati per uso civile, sono stati successivamente adattati a scopi militari per essere utilizzato come armi, munizioni o materiale bellico (considerando 10²³). Nello specifico settore della sicurezza non militare, la Direttiva 2009/81/CE dovrebbe applicarsi agli appalti che hanno caratteristiche simili a quelle degli appalti della difesa e

²¹ Articolo 2, Ambito di applicazione

²² «materiale militare»: materiale specificatamente progettato o adattato per fini militari e destinato ad essere impiegato come arma, munizioni o materiale bellico;

²³ Ai fini della presente direttiva, per materiale militare si dovrebbero intendere in particolare i tipi di prodotti compresi nell'elenco di armi, munizioni e materiale bellico adottato dal Consiglio con la decisione 255/58 del 15 aprile 1958(1) Decisione che fissa l'elenco di prodotti (armi, munizioni e materiale bellico) a cui si applicano le disposizioni dell'articolo 223, paragrafo 1, lettera b) — divenuto articolo 296, paragrafo 1, lettera b), del trattato(documento n. 255/58). Verbale del 15 aprile 1958: documento n. 368/58. (1) e gli Stati membri possono limitarsi ad usare solo tale elenco per il recepimento della presente direttiva. Tale elenco comprende solo materiale progettato, sviluppato e prodotto a fini specificamente militari. L'elenco è tuttavia generico e va interpretato in senso lato, alla luce dell'evolvere della tecnologia, delle politiche in materia di appalti pubblici e delle esigenze militari che portano allo sviluppo di nuovi tipi di materiale, ad esempio sulla base dell'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea. Ai fini della presente direttiva, i «materiali militari» dovrebbero comprendere anche prodotti che, sebbene originariamente concepiti per uso civile, sono successivamente adattati a fini militari ed impiegati come armi, munizioni o materiale bellico.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

sono ugualmente sensibili (considerando 11²⁴) , ad es. confine protezione, attività di polizia e missioni di gestione delle crisi. Gli importi delle soglie, al netto dell'IVA, per i contratti al di sopra dei quali si applica la Direttiva sono di € 412.000 per la fornitura e contratti di servizi e € 5.150.000 per gli appalti di lavori (articolo 8²⁵, IVA esclusa). Quindi, sopra le delineate soglie, le stazioni appaltanti devono trattare gli operatori economici in modo equo e non discriminatorio e agire in modo trasparente (articolo 4²⁶), in particolare applicando le norme che disciplinano pubblicità e trasparenza e adottando criteri oggettivi e non discriminatori, ad es. pubblicazione di adeguate informazioni prima e al termine della procedura di aggiudicazione, indicazione dei criteri di selezione, ecc.. Gli appalti dovrebbero essere aggiudicati sulla base di questi principi che garantiscano che le offerte vengano valutate in modo trasparente e obiettivo in condizioni di concorrenza leale. Basandosi sul principio di non discriminazione, la Direttiva ricorda che è vietato introdurre

²⁴ Nel settore specifico della sicurezza non militare, la presente direttiva dovrebbe applicarsi agli appalti aventi caratteristiche simili a quelle degli appalti nel settore della difesa e che sono altrettanto sensibili. Può trattarsi, in particolare, di aree in cui forze militari e non militari cooperano per adempiere alle stesse missioni e/o in cui lo scopo dell'appalto è di proteggere la sicurezza dell'Unione europea e/o degli Stati membri sul loro territorio o al di là di esso da gravi minacce provenienti da attori non militari e/o non governativi. Ciò può comprendere, ad esempio, la protezione delle frontiere, le attività di polizia e le missioni per la gestione delle crisi.

²⁵ Articolo 8, Importi delle soglie degli appalti

²⁶ Articolo 4, Principi di aggiudicazione degli appalti: Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori trattano gli operatori economici su un piano di parità e in modo non discriminatorio e agiscono con trasparenza.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

criteri di selezione basati sulla nazionalità. L'articolo 21, co.1 (Subappalto)²⁷ stabilisce in particolare che il pubblico l'acquirente non può imporre la scelta del subappaltatore all'aggiudicatario, in base alla nazionalità. Tuttavia, gli Stati membri possono prevedere che le stazioni appaltanti possano chiedere o essere tenute a chiedere all'aggiudicatario di subappaltare a terzi una quota del contratto (non superiore al 30% del valore del contratto; Articolo 21, co. 4²⁸). Quando tale quota è richiesta, l'aggiudicatario deve aggiudicare i subappalti a seguito di una procedura concorrenziale trasparente e non discriminatoria. Tuttavia, il considerando 18²⁹ sottolinea che gli Stati

²⁷ Articolo 21, Subappalto, co. 1: L'aggiudicatario è libero di selezionare i suoi subappaltatori per tutti i subappalti che non sono coperti dai requisiti di cui ai paragrafi 3 e 4 e, in particolare, non deve essergli chiesto di discriminare subappaltatori potenziali a motivo della nazionalità.

²⁸ Gli Stati membri possono stabilire che l'amministrazione aggiudicatrice/l'ente aggiudicatore possa chiedere o possa essere invitata/o a chiedere all'aggiudicatario di subappaltare a terzi una quota dell'appalto. L'amministrazione aggiudicatrice/l'ente aggiudicatore che impone tale subappalto esprime tale percentuale minima sotto forma di una forcella di valori, compresi tra una percentuale minima e una massima. La percentuale massima non può superare il 30 % del valore dell'appalto. Tale forcella è proporzionata all'oggetto e al valore dell'appalto nonché alla natura del settore industriale interessato, compresi il livello di competitività su quel mercato e le pertinenti capacità tecniche della base industriale.

²⁹ Gli appalti di armi, munizioni e materiale bellico aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici/dagli enti aggiudicatori che operano nel settore della difesa sono esclusi dall'ambito di applicazione dell'accordo sugli appalti pubblici (AAP) concluso nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio. Anche gli altri appalti disciplinati dalla presente direttiva sono esclusi dall'applicazione dell'AAP in virtù dell'articolo XXIII dello stesso. L'articolo 296 del trattato e l'articolo XXIII, paragrafo 1, dell'AAP hanno un ambito di applicazione diverso e sono soggetti a norme diverse per il ricorso giurisdizionale. Gli Stati membri possono comunque fare riferimento all'articolo XXIII, paragrafo 1, dell'AAP nei casi in cui non sia pos-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

membri conservano il potere di decidere se l'appaltare o l'autorità/ente può o meno consentire agli operatori economici di paesi terzi di partecipare alla procedura di aggiudicazione dell'appalto. Inoltre, i criteri per l'aggiudicazione degli appalti (articoli 47 co. 1, lett. a e 47, co. 1, lett. b³⁰) prevedono un certo grado di libertà per le stazioni appaltanti. In effetti, la definizione dell'offerta economicamente più vantaggiosa potrebbe essere fondata "ad esempio" (ampia gamma di criteri possibili) su qualità, prezzo, merito tecnico, caratteristiche funzionali, caratteristiche ambientali, costi di esercizio, costi del ciclo di vita, rapporto costo/efficacia, servizio post-vendita e assistenza tecnica, data di consegna e periodo di consegna o periodo di completamento, sicurezza dell'approvvigionamento, interoperabilità e caratteristiche operative.

Inoltre, la Direttiva riconosce la "natura sensibile" di beni e servizi nel settore della difesa e della sicurezza, perché vitali sia per la sicurezza e la sovranità degli Stati membri che per

sibile invocare l'articolo 296 del trattato. Le due disposizioni devono quindi rispettare condizioni d'applicazione diverse.

³⁰ a) quando l'appalto è aggiudicato all'offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice/dell'ente aggiudicatore, diversi criteri collegati all'oggetto dell'appalto in questione, quali, ad esempio, la qualità, il prezzo, il pregio tecnico, la funzionalità, le caratteristiche ambientali, il costo d'utilizzazione, la redditività, il servizio successivo alla vendita e l'assistenza tecnica, la data di consegna e il termine di consegna o di esecuzione, la sicurezza dell'approvvigionamento, l'interoperabilità e le caratteristiche operative; oppure, b) esclusivamente il prezzo più basso.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

l'autonomia dell'Unione (considerando 8³¹). Ciò si traduce in requisiti specifici (che non esistevano nella Direttiva 2004/18/CE allora in vigore), nei settori della sicurezza delle informazioni (articolo 22³²) e della sicurezza dell'approvvigionamento (articolo 23³³). In entrambe casi, ciò consente l'imposizione di condizioni particolari durante il processo di selezione delle candidature o delle offerte, o durante l'esecuzione di un contratto. La Direttiva 2009/81/CE fornisce quindi un discreto margine di manovra per gli enti aggiudicatori per poter escludere gli offerenti indesiderabili, in particolare in relazione alla sicurezza dell'approvvigionamento. Inoltre, la "natura sensibile" di beni e servizi nei settori della difesa e della sicurezza, implica la possibilità di applicare un'ampia gamma di procedure di aggiudicazione, dalle procedure c.d. "standard" (procedura ristretta - articolo 25³⁴- e procedura negoziata con pubblicazione preven-

³¹ Il materiale di difesa e di sicurezza è essenziale tanto per la sicurezza e la sovranità degli Stati membri quanto per l'autonomia dell'Unione. Di conseguenza, l'acquisto di beni e servizi nei settori della difesa e della sicurezza presenta spesso un carattere sensibile.

³² Articolo 22, Sicurezza dell'informazione: Nel caso di appalti che comportano, richiedono e/o contengono informazioni classificate, l'amministrazione aggiudicatrice/l'ente aggiudicatore precisa nella documentazione dell'appalto (bandi di gara, capitolato d'onori, documenti descrittivi o di supporto) le misure e i requisiti necessari per garantire la sicurezza di tali informazioni al livello richiesto.

³³ Articolo 23, Sicurezza dell'approvvigionamento: L'amministrazione aggiudicatrice/l'ente aggiudicatore precisa nella documentazione dell'appalto (bandi di gara, capitolato d'onori, documenti descrittivi o di supporto) i suoi requisiti in materia di sicurezza dell'approvvigionamento.

³⁴ Articolo 25, Procedure da applicare: Per aggiudicare gli appalti, le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori applicano le procedure nazionali adattate

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

tiva di un bando di gara - articolo 26³⁵), procedure “non standard” (dialogo competitivo - articolo 27³⁶ e procedura negoziata senza previo pubblicazione di un bando di gara - articolo 28³⁷). L’uso della procedura del dialogo competitivo è rilevante nel caso di contratti particolarmente complessi, in quando l’articolo

ai fini della presente direttiva. Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori hanno la facoltà di aggiudicare gli appalti mediante procedura ristretta o procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara. Nelle circostanze di cui all’articolo 27, essi hanno la facoltà di aggiudicare gli appalti mediante un dialogo competitivo. Nei casi e nelle circostanze specifici espressamente previsti all’articolo 28, le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori possono ricorrere a una procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara.

³⁵ Articolo 26, Procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara: 1. Nelle procedure negoziate con pubblicazione di un bando di gara, le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori negoziano con gli offerenti le offerte da essi presentate per adeguarle ai requisiti indicati nel bando di gara, nel capitolato d’oneri e negli eventuali documenti di supporto ed al fine di individuare l’offerta migliore ai sensi dell’articolo 47. 2. Nel corso della negoziazione le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori garantiscono la parità di trattamento fra tutti gli offerenti. In particolare esse non forniscono, in modo discriminatorio, informazioni che possano avvantaggiare determinati offerenti rispetto ad altri. 3. Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori possono prevedere che la procedura negoziata si svolga in fasi successive per ridurre il numero di offerte da negoziare applicando i criteri di aggiudicazione indicati nel bando di gara o nel capitolato d’oneri. Il ricorso o meno a tale facoltà è indicato nel bando di gara o nel capitolato d’oneri.

³⁶ Articolo 27, Dialogo competitivo: Nel caso di appalti particolarmente complessi gli Stati membri possono prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori, qualora ritengano che il ricorso alla procedura ristretta o alla procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara non permetta l’aggiudicazione dell’appalto, possano avvalersi del dialogo competitivo conformemente al presente articolo. L’unico criterio per l’aggiudicazione dell’appalto è quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

³⁷ Articolo 28, Aggiudicazione mediante procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara: Nei seguenti casi le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori possono aggiudicare appalti mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara e giustificano il ricorso a tale procedura nell’avviso relativo agli appalti aggiudicati, come previsto dall’articolo 30, paragrafo 3.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

28 copre un numero limitato di casi specifici (e le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori giustificano il ricorso a questa procedura), ad esempio (di seguito un elenco non esaustivo):

- non sono state presentate offerte o offerte adeguate o candidature;
- in caso di disposizioni a livello nazionale in merito a offerte irregolari o inaccettabili;
- quando i periodi fissati per la procedura ristretta e la procedura negoziata;
- per motivi di estrema urgenza causati da eventi imprevedibili;
- per ragioni tecniche o ragioni legate alla tutela dei diritti esclusivi;
- Servizi di ricerca e sviluppo (R&S) e prodotti fabbricati esclusivamente a scopo di R&S;
- per consegne aggiuntive da parte del fornitore originale, o lavori o servizi aggiuntivi.

Inoltre, una sezione dedicata denominata “Sezione 3. Contratti esclusi” contiene un ampio elenco di 13 tipi di esclusioni, che vanno dai contratti aggiudicati in base a norme internazio-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

nali (articolo 12³⁸), a specifiche esclusioni, di cui le principali sono di seguenti indicate (articolo 13³⁹):

- appalti per i quali l'applicazione delle disposizioni della Direttiva obbligherebbe uno Stato membro a fornire informazioni la cui divulgazione è considerata contraria agli interessi essenziali della sua sicurezza;
- appalti per attività d'intelligence;
- programmi di cooperazione basato sulla R&S;
- contratti aggiudicati in un paese terzo eseguiti quando le forze sono dispiegate al di fuori del territorio della Unione;
- vendite da governo a governo (G2G).

La diversità delle esclusioni che possono essere utilizzate e il loro carattere indefinito (ad es. Interessi essenziali di sicurezza; attività di intelligence; la mancanza di un elenco di materiali che possono essere soggetti ad esclusione) danno agli enti aggiudicatori una quantità significativa di possibilità per escludere alcuni appalti dalla sfera del Direttiva, anche se questa libertà è ridotta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea.

³⁸ Articolo 12, Appalti aggiudicati in base a norme internazionali

³⁹ Articolo 13, Esclusioni specifiche

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

L'articolo 11⁴⁰ ricorda che il ricorso alle esclusioni non deve aggirare la Direttiva.

8.2. Il recepimento: un processo difficile e lungo.

Publicata sulla GUUE il 21 agosto 2009, il recepimento della Direttiva era obbligatorio entro 2 anni ma molti Stati membri hanno disatteso la scadenza del 21 agosto 2011 imposta dalla Commissione europea per il recepimento nell'ordinamento nazionale. Solo 3 Stati membri hanno notificato il completo recepimento entro i termini (e un quarto nel settembre 2011). Ai sensi dell'articolo 258 TFEU, la Commissione ha avviato la procedura di infrazione contro 23 Stati membri, inviando le lettere di formale avviso (30 settembre 2011). Inoltre, il 26 gennaio 2012, la richiesta della Commissione alla Germania ed ai Paesi Bassi assunse la forma di un parere motivato. La procedura di infrazione prevede che se le autorità nazionali non rispondono in modo soddisfacente entro due mesi, la Commissione può deferire la questione alla Corte di giustizia e chiedere il pagamento di sanzioni pecuniarie. La stessa procedura venne avviata con Bulgaria ed il Lussemburgo nel marzo 2012, il

⁴⁰ Articolo 11, Utilizzo delle esclusioni: Nessuna delle norme, procedure, programmi, accordi, intese o appalti menzionati nella presente sezione possono essere utilizzati allo scopo di eludere le disposizioni della presente direttiva.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

Regno Unito (e Gibilterra) nell'aprile 2012, l'Austria (per quanto riguarda la Carinzia) e la Polonia nel maggio 2012, la Slovenia nel giugno 2012 ed il Portogallo nel marzo 2013 (richiesta di attuare pienamente la Direttiva, e non solo in parte). Nel luglio 2012, quattro Stati membri (Polonia, Paesi Bassi, Lussemburgo e Slovenia) non aveva ancora notificato alla Commissione alcuna misura di recepimento. Il 27 settembre 2012, la Commissione ha deciso di chiedere alla Corte di imporre penalità giornaliera ai quattro Stati membri fino a quando non avessero attuato pienamente la Direttiva. Infine, come affermato nella comunicazione della Commissione, "Verso una maggiore competitività ed efficienza settore della difesa e della sicurezza"⁴¹, il recepimento in tutti i 27 Stati membri è stato completato nel marzo 2013.

La difficoltà sta ora nell'applicazione coerente e armonizzata della Direttiva da parte di tutti gli Stati membri dell'UE per evitare di ricreare distorsioni di mercato. La Commissione Europea ha il compito di verificare e controllare se le misure nazionali di attuazione sono conformi alla Direttiva 2009/81/CE, considerando che la differenza di attuazione è direttamente collegata le capacità industriali della difesa nazionale, in particolare

⁴¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 24.7.2013 COM(2013) 542 *final*.

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

nell'affrontare le conseguenti "disposizioni cruciali: l'ambito di applicazione (articolo 2); le esclusioni dall'applicazione della Direttiva (articoli 12 e 13); le disposizioni in materia di subappalto (articoli 21 e da 50 a 54-titolo III); e le procedure di revisione (articoli 55-64)". L'obiettivo della Commissione è quindi verificare se tali modifiche conducano a cambiamenti concreti delle pratiche nazionali. Inoltre, la Commissione ritiene che la corretta applicazione della Direttiva 2009/81/CE da parte degli Stati membri dipenda anche dalla graduale eliminazione delle compensazioni⁴². Gli "offset" o compensazioni⁴³, sono identificati come pratiche di appalto incompatibili con la Direttiva (contro i principi di apertura, trasparenza e non discriminazione). Udis e Maskus forniscono una definizione secondo la quale: "l'offset è un contratto che impone determinate condizioni al venditore in modo tale che il governo acquirente sia in grado di

⁴² Sull'argomento Alessandro Riccardo Ungaro, Le compensazioni industriali nel mercato della difesa e il caso indiano, Quaderni IAI, Prima edizione luglio 2012 - Edizioni Nuova Cultura, disponibile su http://www.iai.it/sites/default/files/iaiq_04.pdf

⁴³ Le partecipazioni industriali militari o offset sono pratiche internazionali e legali nell'ambito dell'industria della difesa e nel settore aerospaziale. Non necessitano di regolamentazioni da parte degli stati nazionali ma, dato che gli acquirenti di armi e sistemi d'arma sono principalmente i ministeri della difesa di stati sovrani, molti stati hanno leggi specifiche o direttive e procedure formali interne sugli offset. I nomi internazionali utilizzati per questi accordi collegati al commercio di armi sono svariati: compensazioni o partecipazioni industriali, cooperazione industriale, offset, bilanciamenti, contropartite, ritorni industriali.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

recuperare o compensare parte o la totalità del prezzo⁴⁴, ed “hanno lo scopo di forzare una rilocalizzazione dell’attività economica dal paese fornitore del bene a quello acquirente⁴⁵. Le compensazioni quindi, si configurano come misure discriminatorie sulla base della nazionalità e come una distorsione del mercato interno. La posizione della Commissione è che le compensazioni non siano automaticamente esentate dalle norme dell’UE (ai sensi dell’articolo 346 TFEU). Anche l’applicazione dell’art 346 TFEU, rende necessario giustificare e provare le motivazioni che richiedono l’uso delle compensazioni per l’“interesse essenziale della sicurezza” e che l’uso non sia collegato a scopi economici o interessi legati all’occupazione.

Nel 2007, uno studio commissionato dall’EDA ha quindi sottolineato che 18 Stati membri (su 24) hanno applicato le politiche di compensazione nel quadro del loro sistema acquisizione in materia di attrezzature per la difesa (con un livello medio di compensazione del 135%). Nel luglio 2009, il nuovo codice di Condotta dell’EDA sugli offset ha rappresentato un tentativo di limitare le partecipazioni industriali militari, introducendo un limite del 100% (i governi non possono chiedere né accettare compensazioni eccedenti il valore del contratto di appalto). Il

⁴⁴ Peter Hall, Stefan Markowski, *“On the normality and abnormality of offsets obligations”*, Defence and Peace Economics, Vol. 5, 1994.

⁴⁵ Stephen Martin, *The Economics of Offsets: Defense Procurement and Countertrade*, Harwood Academic Publishers, 1996.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

codice di condotta dell'EDA riguardo agli offset definisce un nuovo quadro di evoluzione delle compensazioni, ma è un atto volontario, non legalmente vincolante. Tuttavia, la Direttiva 2009/81/CE non affronta esplicitamente questo aspetto. Non vi è alcuna disposizione e nessun espresso riferimento nel testo. L'opzione scelta dalla Commissione è quella di non menzionare specificamente le compensazioni nella Direttiva, in quanto si è deciso di lasciare agli Stati membri la facoltà di valutare la compatibilità delle compensazioni con le leggi dell'UE. L'articolo 21⁴⁶ della Direttiva 2009/81/CE tratta indirettamente questo problema, dalla prospettiva del subappalto. Inoltre, la Commissione ha pubblicato una nota di orientamento, che riflette le opinioni del servizio della Direzione Generale sul Mercato Interno ma è giuridicamente non vincolante.

8.3. Ambito di applicazione e soglie applicabili.

La Direttiva 2009/81/CE è applicabile all'aggiudicazione alcuni contratti nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle stazioni appaltanti⁴⁷. Gli appalti aggiudicati in questi set-

⁴⁶ Articolo 21, Subappalto

⁴⁷ Articolo 2, Ambito di applicazione:

Fatti salvi gli articoli 30, 45, 46, 55 e 296 del trattato, la presente direttiva si applica agli appalti aggiudicati nei settori della difesa e della sicurezza che hanno come oggetto:

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

tori non coperti dalla Direttiva 2009/81/CE continueranno, in linea di principio ad essere soggetti alle direttive n. 2014/23/UE del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; n. 2014/24/UE del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici, che abrogano le Direttive 2004/18/CE; e la Direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la Direttiva 2004/17/CE.

La definizione dei contratti contemplati dalla Direttiva si basa su un duplice approccio: (1) nel settore della difesa, il campo di applicazione della Direttiva si basa su quello dell'articolo 346 TFEU e copre, in linea di principio, tutti i contratti di appalto di attrezzature, lavori e servizi militari; (2) inoltre, la Direttiva si applica anche a tutti gli acquisti sensibili che hanno finalità di sicurezza e comportano informazioni classificate.

In linea di principio, la Direttiva sulla difesa e la sicurezza copre due aree principali:

- l'equipaggiamento militare, i servizi associati e gli appalti di lavori;

a) la fornitura di materiale militare e loro parti, componenti e/o sottoassiemi;
b) la fornitura di materiale sensibile e loro parti, componenti e/o sottoassiemi;
c) lavori, forniture e servizi direttamente legati al materiale di cui alle lettere a) e b) per ognuno e tutti gli elementi del suo ciclo di vita;
d) lavori e servizi per fini specificatamente militari, o lavori e servizi sensibili.

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

- gli appalti sensibili a fini della sicurezza (non solo per la difesa nazionale o la sicurezza) o gli appalti che comportano informazioni classificate.

È importante notare che prima dell'entrata in vigore della Direttiva sulla difesa e la sicurezza, l'approvvigionamento di attrezzature o servizi sensibili (ma non militari) era in linea di principio coperto dalle direttive sul settore pubblico o sui servizi di pubblica utilità. Ciò significa che è importante per le autorità deputate alla contrattazione di essere consapevoli del preciso campo di applicazione della Direttiva per quanto riguarda gli appalti che in precedenza erano coperti da altre direttive.

La logica alla base dell'ampio campo di applicazione della Direttiva è duplice: da una parte, la moderna tecnologia rende la distinzione tra difesa e tecnologia civile sempre più difficile (spesso, il fattore determinante è piuttosto l'uso di una particolare tecnologia rispetto alla natura di tale tecnologia). D'altra parte, la distinzione tra sicurezza interna e quella esterna è sempre più difficile. Ad esempio, l'acquisizione di attrezzature e servizi sicurezza di un aeroporto civile, al giorno d'oggi solleva preoccupazioni di sicurezza paragonabili a quelli degli appalti per la difesa tradizionale. Per questo motivo questo sistema di approvvigionamento flessibile e su misura, copre anche altri vari ed eventuali tipi di appalto per la sicurezza. Come per

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

le altre direttive sugli appalti, il valore dei contratti deve essere superiore a determinate soglie per l'applicazione della Direttiva. Come già detto, le soglie, al netto dell'IVA, sono attualmente le seguenti:

- € 412. 000 per contratti di fornitura e servizi;
- € 5.150.000 per gli appalti di lavori.

Come nel caso delle altre direttive sugli appalti pubblici, queste soglie vengono aggiornate periodicamente. I contratti il cui valore è inferiore a queste soglie non sono coperti dalla difesa. Tuttavia, anche se è probabile che attirino interessi transfrontalieri, questi contratti c.d. "sotto soglia" sono coperti dalle regole e dai principi generali del diritto dell'UE, ad esempio i principi di non discriminazione e trasparenza.

8.4. Procedure di appalto.

Sostanzialmente le procedure di affidamento previste dalla Direttiva sono tre, (1) la procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara (art. 26⁴⁸), (2) il dialogo competitivo (art.

⁴⁸ 1. Nelle procedure negoziate con pubblicazione di un bando di gara, le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori negoziano con gli offerenti le offerte da essi presentate per adeguarle ai requisiti indicati nel bando di gara, nel capitolato d'oneri e negli eventuali documenti di supporto ed al fine di individuare l'offerta migliore ai sensi dell'articolo 47.

2. Nel corso della negoziazione le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori garantiscono la parità di trattamento fra tutti gli offerenti. In particolare esse

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

27⁴⁹) e (3) l'aggiudicazione mediante procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara (art. 28⁵⁰), inoltre e concessa

non forniscono, in modo discriminatorio, informazioni che possano avvantaggiare determinati offerenti rispetto ad altri.

3. Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori possono prevedere che la procedura negoziata si svolga in fasi successive per ridurre il numero di offerte da negoziare applicando i criteri di aggiudicazione indicati nel bando di gara o nel capitolato d'oneri. Il ricorso o meno a tale facoltà è indicato nel bando di gara o nel capitolato d'oneri.

⁴⁹ 1. Nel caso di appalti particolarmente complessi gli Stati membri possono prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori, qualora ritengano che il ricorso alla procedura ristretta o alla procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara non permetta l'aggiudicazione dell'appalto, possano avvalersi del dialogo competitivo conformemente al presente articolo. L'unico criterio per l'aggiudicazione dell'appalto è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

2. Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori pubblicano un bando di gara in cui rendono note le loro necessità e le loro esigenze, che definiscono nel bando stesso e/o in un documento descrittivo.

3. Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori avviano con i candidati selezionati conformemente alle disposizioni pertinenti degli articoli da 38 a 46 un dialogo finalizzato all'individuazione e alla definizione dei mezzi più idonei a soddisfare le proprie necessità. Nella fase del dialogo esse possono discutere con i candidati selezionati tutti gli aspetti dell'appalto. Durante il dialogo le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori garantiscono la parità di trattamento di tutti gli offerenti. In particolare esse non forniscono, in modo discriminatorio, informazioni che possano favorire alcuni offerenti rispetto ad altri. Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori non possono rivelare agli altri partecipanti le soluzioni proposte né altre informazioni riservate comunicate da un candidato partecipante al dialogo senza l'accordo di quest'ultimo.

4. Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori possono prevedere che la procedura si svolga in fasi successive in modo da ridurre il numero di soluzioni da discutere durante la fase del dialogo applicando i criteri di aggiudicazione precisati nel bando di gara o nel documento descrittivo. Il ricorso a tale facoltà è indicato nel bando di gara o nel documento descrittivo.

5. L'amministrazione aggiudicatrice/l'ente aggiudicatore prosegue il dialogo finché non è in grado di individuare, se del caso dopo averle confrontate, la o le soluzioni che possano soddisfare le sue necessità.

6. Dopo aver dichiarato concluso il dialogo e averne informato i partecipanti, le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori li invitano a presentare le loro offerte finali in base alla o alle soluzioni presentate e specificate nella fase del dialogo. Tali offerte devono contenere tutti gli elementi richiesti e necessari per

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

l'esecuzione del progetto. Su richiesta dell'amministrazione aggiudicatrice/dell'ente aggiudicatore le offerte possono essere chiarite, precisate e perfezionate. Tuttavia tali precisazioni, chiarimenti, perfezionamenti o complementi d'informazione non possono avere l'effetto di modificare gli elementi fondamentali dell'offerta o dell'appalto quale posto in gara la cui variazione rischi di falsare la concorrenza o di avere un effetto discriminatorio.

7. Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori valutano le offerte ricevute sulla base dei criteri di aggiudicazione fissati nel bando di gara o nel documento descrittivo e scelgono l'offerta economicamente più vantaggiosa conformemente all'articolo 47. Su richiesta dell'amministrazione aggiudicatrice/dell'ente aggiudicatore, l'offerente che risulta aver presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa può essere indotto a precisare gli aspetti della sua offerta o a confermare gli impegni in essa figuranti, a condizione che ciò non abbia l'effetto di modificare elementi fondamentali dell'offerta o dell'appalto quale posto in gara, falsare la concorrenza o comportare discriminazioni.

8. Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori possono prevedere premi o pagamenti ai partecipanti al dialogo.

⁵⁰ Nei seguenti casi le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori possono aggiudicare appalti mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara e giustificano il ricorso a tale procedura nell'avviso relativo agli appalti aggiudicati, come previsto dall'articolo 30, paragrafo 3:

1) nel caso degli appalti di lavori, forniture e servizi: a) qualora non sia stata presentata alcuna offerta o alcuna offerta appropriata o non sia stata depositata alcuna candidatura in esito all'esperimento di una procedura ristretta, una procedura negoziata previa pubblicazione di un bando di gara o un dialogo competitivo, purché le condizioni iniziali dell'appalto non siano sostanzialmente modificate e purché una relazione sia trasmessa alla Commissione a richiesta di quest'ultima; b) in caso di offerte irregolari o di deposito di offerte inaccettabili secondo le disposizioni nazionali compatibili con gli articoli 5, 19, 21, 24 e con il capo VII del titolo II, presentate in esito all'esperimento di una procedura ristretta, di una procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara o di un dialogo competitivo, nella misura in cui: i) le condizioni iniziali dell'appalto non sono sostanzialmente modificate; e ii) essi includono nella procedura negoziata tutti, e soltanto, gli offerenti in possesso dei requisiti di cui agli articoli da 39 a 46 che, nella procedura ristretta o nel dialogo competitivo precedenti, hanno presentato offerte conformi ai requisiti formali della procedura di aggiudicazione; c) quando l'urgenza risultante da situazioni di crisi non sia compatibile con i termini previsti dalla procedura ristretta e dalla procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara, compresi i termini ridotti di cui all'articolo 33, paragrafo 7. Ciò può applicarsi, ad esempio, ai casi di cui all'articolo 23, paragrafo 2, lettera d); d) nella misura strettamente necessaria, quando per motivi di estrema urgenza, risultanti da eventi imprevedibili per le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori in questione, non è possibile osservare i termini imposti dalla procedura ristretta o negoziata con pubblicazione di un bando di gara, compresi i termini ridotti di cui all'articolo 33, paragrafo 7.

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

Le circostanze invocate per giustificare l'estrema urgenza non devono essere in alcun caso imputabili all'amministrazione aggiudicatrice/ all'ente aggiudicatore; e) qualora, per ragioni di natura tecnica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, l'appalto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato;

2) nel caso degli appalti di servizi e di forniture: a) per servizi di ricerca e sviluppo diversi da quelli menzionati all'articolo 13; b) per prodotti fabbricati unicamente a fini di ricerca e di sviluppo, fatta eccezione per la produzione in quantità volta ad accertare la redditività commerciale del prodotto o ad ammortizzare i costi di ricerca e sviluppo nel caso degli appalti di forniture: a) nel caso di consegne complementari effettuate dal fornitore originario e destinate o al rinnovo parziale di forniture o di impianti di uso corrente oppure all'ampliamento di forniture o impianti esistenti, qualora il cambiamento di fornitore obbligherebbe l'amministrazione aggiudicatrice/l'ente aggiudicatore ad acquistare materiali con caratteristiche tecniche differenti il cui impiego o la cui manutenzione comporterebbero incompatibilità o difficoltà tecniche sproporzionate. La durata di tali contratti e dei contratti rinnovabili non può superare i cinque anni, salvo in circostanze eccezionali, determinate tenendo conto della prevista durata di vita di qualsiasi prodotto, impianto o sistema fornito e alle difficoltà tecniche che possono essere causate dal cambiamento di fornitore; b) per forniture quotate e acquistate sul mercato delle materie prime; c) per l'acquisto di forniture a condizioni particolarmente vantaggiose, da un fornitore che cessa definitivamente l'attività commerciale oppure dal curatore o liquidatore di un fallimento, di un concordato preventivo o di una procedura analoga prevista nelle legislazioni o regolamentazioni nazionali;

4) nel caso degli appalti di lavori e di servizi: a) per i lavori o i servizi complementari, non compresi nel progetto inizialmente preso in considerazione né nel contratto iniziale, che sono divenuti necessari, a seguito di circostanze impreviste, per l'esecuzione dei lavori o dei servizi quali ivi descritti, a condizione che siano aggiudicati all'operatore economico che esegue tali lavori o presta tali servizi: i) qualora tali lavori o servizi complementari non possano essere separati, sotto il profilo tecnico o economico, dall'appalto iniziale senza recare gravi inconvenienti all'amministrazione aggiudicatrice/ all'ente aggiudicatore; oppure ii) qualora tali lavori o servizi, pur essendo separabili dall'esecuzione dell'appalto iniziale, siano strettamente necessari al suo perfezionamento. Tuttavia, l'importo cumulato degli appalti aggiudicati per lavori o servizi complementari non può superare il 50 % dell'importo dell'appalto iniziale; b) per nuovi lavori o servizi consistenti nella ripetizione di lavori o servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario dell'appalto iniziale dalle medesime amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori, a condizione che tali lavori o servizi siano conformi a un progetto di base e che tale progetto sia stato oggetto di un primo appalto aggiudicato secondo la procedura ristretta, la procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara o un dialogo competitivo. La possibilità di valersi di questa procedura è indicata sin dall'avvio del confronto competitivo nella prima operazione e l'importo totale previsto per la prosecuzione dei lavori o della prestazione dei servizi è preso in

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

la facoltà alle amministrazioni aggiudicatrici di concludere Accordi Quadro (art. 29⁵¹).

considerazione dalle amministrazioni aggiudicatrici/dagli enti aggiudicatori per l'applicazione dell'articolo 8. Il ricorso a questa procedura è limitato ai cinque anni successivi alla conclusione dell'appalto iniziale, salvo in circostanze eccezionali, determinate tenendo conto della prevista durata di vita di qualsiasi prodotto, impianto o sistema fornito e delle difficoltà tecniche che possono essere causate dal cambiamento di fornitore;

5) nel caso degli appalti aventi per oggetto servizi di trasporto aereo e marittimo per le forze armate o le forze di sicurezza di uno Stato membro di stanza o che devono essere stanziate all'estero, quando l'amministrazione aggiudicatrice/l'ente aggiudicatore deve procurarsi tali servizi da operatori economici che garantiscono la validità delle loro offerte solo per periodi così brevi che non è possibile rispettare il termine per la procedura ristretta o la procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara, compresi i termini ridotti di cui all'articolo 33, paragrafo 7.

⁵¹ 1. Gli Stati membri possono prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori di concludere accordi quadro.

2. Ai fini della conclusione di un accordo quadro, le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori seguono le regole di procedura previste dalla presente direttiva in tutte le fasi fino all'aggiudicazione degli appalti basati su tale accordo quadro. Le parti dell'accordo quadro sono scelte applicando i criteri di aggiudicazione definiti ai sensi dell'articolo 47. Gli appalti basati su un accordo quadro sono aggiudicati secondo le procedure previste ai paragrafi 3 e 4. Tali procedure sono applicabili solo tra le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori e gli operatori economici inizialmente parti dell'accordo quadro. In sede di aggiudicazione degli appalti pubblici basati su un accordo quadro le parti non possono in nessun caso apportare modifiche sostanziali alle condizioni fissate in tale accordo quadro, in particolare nel caso di cui al paragrafo 3. La durata di un accordo quadro non può superare i sette anni, salvo in circostanze eccezionali, determinate tenendo conto della prevista durata di vita di qualsiasi prodotto, impianto o sistema fornito e delle difficoltà tecniche che possono essere causate dal cambiamento di fornitore. In tali circostanze eccezionali, le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori forniscono una giustificazione adeguata per dette circostanze nell'avviso di cui all'articolo 30, paragrafo 3. Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori non possono ricorrere agli accordi quadro in modo abusivo o in modo da ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza.

3. Quando un accordo quadro è concluso con un solo operatore economico, gli appalti basati su tale accordo quadro sono aggiudicati entro i limiti delle condizioni fissate nell'accordo quadro. Per l'aggiudicazione di tali appalti, le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori possono consultare per iscritto l'operatore parte dell'accordo quadro, chiedendogli di completare, se necessario, la sua offerta.

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

Probabilmente una delle innovazioni più significative della Direttiva sulla difesa e la sicurezza è stata quella di consentire la facoltà di scelta, per le amministrazioni aggiudicatrici in questo settore, di aggiudicare gli appalti mediante procedura ristretta o procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara, come procedura standard per gli appalti⁵². Ciò fornisce maggiore flessibilità alle amministrazioni aggiudicatrici e maggiore libertà di confronto sulle soluzioni disponibili con gli operatori economici. Va notato che è stato un approccio simile a quello scelto per la Direttiva sui servizi di pubblica utilità⁵³, ma

4. Quando un accordo quadro è concluso con più operatori economici, il numero di questi deve essere almeno pari a tre, purché vi sia un numero sufficiente di operatori economici che soddisfano i criteri di selezione e/o di offerte accettabili corrispondenti ai criteri di aggiudicazione. Gli appalti basati su accordi quadro conclusi con più operatori economici possono essere aggiudicati: — mediante applicazione delle condizioni stabilite nell'accordo quadro senza nuovo confronto competitivo, oppure— qualora l'accordo quadro non fissi tutte le condizioni, dopo aver rilanciato il confronto competitivo fra le parti in base alle medesime condizioni, se necessario precisandole, e, se del caso, ad altre condizioni indicate nel capitolato d'oneri dell'accordo quadro, in conformità della procedura seguente: a) per ogni appalto da aggiudicare le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori consultano per iscritto gli operatori economici che sono in grado di realizzare l'oggetto dell'appalto; b) le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori fissano un termine sufficiente per presentare le offerte relative a ciascun appalto specifico tenendo conto di elementi quali la complessità dell'oggetto dell'appalto e il tempo necessario per la trasmissione delle offerte; c) le offerte sono presentate per iscritto e il loro contenuto resta riservato fino alla scadenza del termine previsto per la loro presentazione; d) le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori aggiudicano ogni appalto all'offerente che ha presentato l'offerta migliore sulla base dei criteri di aggiudicazione fissati nel capitolato d'oneri dell'accordo quadro.

⁵² Art. 25 della Direttiva.

⁵³ Direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, che abroga la direttiva 2004/17/CE. dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, che abroga la direttiva 2004/17/CE.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

non per la Direttiva sul settore pubblico⁵⁴. Inoltre, le stazioni appaltanti possono utilizzare il dialogo competitivo nelle circostanze di cui al citato articolo 27, e l'aggiudicazione mediante procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara (preavviso) per motivi specifici⁵⁵. I motivi per l'uso del dialogo competitivo sono gli stessi della Direttiva sul settore pubblico. I motivi per il ricorso alla procedura negoziata senza preavviso includono due circostanze aggiuntive che non hanno alcun equivalente nella Direttiva sul settore pubblico. Il primo si riferisce ai contratti di appalto che riguardano la fornitura di servizi aerei, marittimi e di trasporto per le forze armate o di sicurezza da schierate (o da dispiegare) all'estero quando l'amministrazione aggiudicatrice deve acquistare questi servizi da operatori economici che garantiscono la validità delle pro-

⁵⁴ Direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici, che abroga la direttiva 2004/18/CE.

⁵⁵ Nei seguenti casi le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori possono aggiudicare appalti mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara e giustificano il ricorso a tale procedura nell'avviso relativo agli appalti aggiudicati, come previsto dall'articolo 30, paragrafo 3:

- 1) nel caso degli appalti di lavori, forniture e servizi elencati nella direttiva;
- 2) nel caso degli appalti di servizi e di forniture elencati nella direttiva;
- 3) nel caso degli appalti di forniture elencati nella direttiva;
- 4) nel caso degli appalti di lavori e di servizi elencati nella direttiva;
- 5) nel caso degli appalti aventi per oggetto servizi di trasporto aereo e marittimo per le forze armate o le forze di sicurezza di uno Stato membro di stanza o che devono essere stanziate all'estero, quando l'amministrazione aggiudicatrice/l'ente aggiudicatore deve procurarsi tali servizi da operatori economici che garantiscono la validità delle loro offerte solo per periodi così brevi che non è possibile rispettare il termine per la procedura ristretta o la procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara, compresi i termini ridotti di cui all'articolo 33, paragrafo 7.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

prie offerte solo per periodi così brevi, che il termine per la procedura ristretta o procedura negoziata con preavviso (comprese le loro versioni con limiti di tempo ridotti) non può essere rispettato⁵⁶. Il secondo si riferisce all'urgenza che deriva da una crisi. In questi casi, la procedura negoziata senza preavviso può essere utilizzata se la conformità con la procedura ristretta o il procedura negoziata con preavviso (anche con i termini abbreviati) fossero incompatibili con l'urgenza della crisi o con le informazioni generali sulla procedure di cui sopra.

8.5. Sicurezza degli appalti della difesa. Generalità.

Ai sensi dell'articolo 2, la Direttiva si applica ai contratti aggiudicati per (a) "la fornitura di materiale militare e loro parti, componenti e/o sottoassiemi"; (b), la fornitura di materiale sensibile e loro parti, componenti e/o sottoassiemi"; c) "lavori, forniture e servizi direttamente legati al materiale di cui alle lettere a) e b) per ognuno e tutti gli elementi del suo ciclo di vita"; (d) "lavori e servizi per fini specificatamente militari, o lavori e servizi sensibili"⁵⁷. In questo ambito, la definizione del campo di applicazione è inevitabilmente più generica che quella relativa alla sola difesa, poiché il concetto stesso di "sicurezza" è ge-

⁵⁶ Art. 28 co. 5.

⁵⁷ Articolo 2, Ambito di applicazione.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

nerico. Nell'attuale contesto strategico, la sicurezza copre un'ampia gamma di aree, missioni e attori molto diversi tra loro. Inoltre, in alcune aree, la linea di demarcazione tra difesa e sicurezza non è chiara, ciò moltiplica le similitudini tra sicurezza militare e non militare per esigenze ed acquisti, in particolare lo scopo della Direttiva è coprire queste aree "grigie". Il considerando 11 specifica lo scopo degli appalti sensibili contemplati dalla Direttiva e fornisce alcuni esempi di aree in cui è più probabile che tali situazioni si verifichino: "Nel campo specifico della sicurezza non militare, la Direttiva si dovrebbe applicare agli appalti che hanno caratteristiche simili a quelle degli appalti per la difesa e sono ugualmente sensibili. Questo, in particolare, può essere il caso delle aree in cui le forze militari e non militari cooperano per svolgere le stesse missioni e/o dove lo scopo degli appalti è per proteggere la sicurezza dell'Unione e/o degli Stati membri, sul proprio territorio o al di fuori di esso, contro gravi minacce non militari e/o attori non governativi. Ciò può comportare, ad esempio, la protezione delle frontiere, l'attività di polizia e le missioni di gestione delle crisi". Poiché la sicurezza è un concetto ampio, la Direttiva riguarda un gran numero di amministrazioni aggiudicatrici in diversi settori (polizia, servizi doganali, protezione civile, ecc.), che possono appartenere al livello nazionale, regionale o anche locale. Può an-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

che capitare che le amministrazioni aggiudicatrici nel campo della difesa debbano provvedere ad appalti sensibili di attrezzature, lavori e servizi che non sono di natura o scopo militare.

Inoltre, la Direttiva 2009/81/CE si applica anche agli appalti aggiudicati da autorità definite nella Direttiva 2004/17/CE⁵⁸ allora in vigore oggi abrogata e sostituita dalla Direttiva 2014/25/UE. Ciò può riguardare in particolare operatori di infrastrutture critiche in settori come i trasporti o l'energia, che spesso necessitano di protezione contro le minacce di cui al considerando 11⁵⁹ della Direttiva. L'articolo 1, comma 7⁶⁰, definisce attrezzature, lavori e servizi sensibili come "attrezzature, lavori e servizi ai fini della sicurezza, coinvolgenti, richiedenti e/o contenenti informazioni riservate". Le informazioni classifi-

⁵⁸ Direttiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, la c.d. direttiva sui settori speciali.

⁵⁹ Nel settore specifico della sicurezza non militare, la presente direttiva dovrebbe applicarsi agli appalti aventi caratteristiche simili a quelle degli appalti nel settore della difesa e che sono altrettanto sensibili. Può trattarsi, in particolare, di aree in cui forze militari e non militari cooperano per adempiere alle stesse missioni e/o in cui lo scopo dell'appalto è di proteggere la sicurezza dell'Unione europea e/o degli Stati membri sul loro territorio o al di là di esso da gravi minacce provenienti da attori non militari e/o non governativi. Ciò può comprendere, ad esempio, la protezione delle frontiere, le attività di polizia e le missioni per la gestione delle crisi.

⁶⁰ «materiale sensibile», «lavori sensibili» e «servizi sensibili»: materiale, lavori e servizi destinati alla sicurezza che comportano, richiedono e/o contengono informazioni classificate;

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

cate, a loro volta, sono definite all'articolo 1, comma 8⁶¹, come "qualsiasi informazione o materiale, indipendentemente dalla forma, natura o modalità di trasmissione di ciò, a cui è stato attribuito un certo livello di classificazione o protezione di sicurezza, e che, nell'interesse della sicurezza nazionale e in conformità con le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative in vigore negli Stati membri interessati, richiede protezione contro qualsiasi appropriazione indebita, distruzione, rimozione, divulgazione, perdita o accesso da parte di qualsiasi individuo non autorizzato o qualsiasi altro tipo di compromesso".

Pertanto, la definizione si basa su due aspetti: le attrezzature, i lavori e i servizi devono:

- a. avere uno scopo di sicurezza e
- b. coinvolgere, richiedere e/o contenere informazioni classificate.

Lo scopo del requisito della sicurezza è quello di significare che le attrezzature, le funzioni e i servizi devono essere acquistati per un uso correlato alla sicurezza (militare o non militare).

⁶¹ «informazioni classificate»: qualsiasi informazione o materiale, a prescindere da forma, natura o modalità di trasmissione, alla quale è stato attribuito un determinato livello di classificazione di sicurezza o un livello di protezione e che, nell'interesse della sicurezza nazionale e in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative in vigore nello Stato membro interessato, richieda protezione contro appropriazione indebita, distruzione, rimozione, divulgazione, perdita o accesso da parte di un soggetto non autorizzato o contro qualsiasi altro tipo di pregiudizio;

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

L'attuale definizione di equipaggiamento militare di cui all'articolo 1, comma 6⁶², non richiede che le apparecchiature siano state "progettate o adattate specificamente" per gli scopi della sicurezza. Le informazioni classificate, costituiscono l'elemento essenziale della definizione. Le attrezzature, i lavori o i servizi devono comportare l'accesso a informazione riservata. Ai sensi dell'articolo 1, comma 8⁶³, le informazioni classificate richiedono protezione "nell'interesse della sicurezza nazionale e in conformità alle leggi, disposizioni regolamentari o amministrative in vigore nello Stato membro interessato". Pertanto, la classificazione o la protezione deve derivare dall'applicazione della legislazione, disposizioni regolamentari o amministrative. In assenza di tale base normativa, l'amministrazione aggiudicatrice/l'ente aggiudicatore non può decidere di propria iniziativa di dichiarare determinati informazioni classificate o protette. Inoltre, la classificazione o protezione deve essere stata assegnata nell'interesse delle autorità nazionali di sicurezza (militari o non militari). Ciò include an-

⁶² «materiale militare»: materiale specificatamente progettato o adattato per fini militari e destinato ad essere impiegato come arma, munizioni o materiale bellico;

⁶³ «informazioni classificate»: qualsiasi informazione o materiale, a prescindere da forma, natura o modalità di trasmissione, alla quale è stato attribuito un determinato livello di classificazione di sicurezza o un livello di protezione e che, nell'interesse della sicurezza nazionale e in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative in vigore nello Stato membro interessato, richieda protezione contro appropriazione indebita, distruzione, rimozione, divulgazione, perdita o accesso da parte di un soggetto non autorizzato o contro qualsiasi altro tipo di pregiudizio;

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

che le informazioni classificate UE⁶⁴. Tuttavia, sono escluse le informazioni che sono classificate o protette per altri motivi come la protezione della privacy, dei dati protetti o per interessi economici.

I lavori, le forniture ed i servizi per rientrare nella fattispecie in trattazione, devono essere strettamente collegati alle apparecchiature sensibili che potrebbero non essere utilizzate in modo opportuno senza che queste non siano sottoposte alla stessa procedura.

8.5.1. Sicurezza e protezione delle informazioni classificate.

Un'altra importante innovazione della Direttiva sulla Difesa e la Sicurezza è l'inclusione di specifiche disposizioni legate alla sicurezza delle informazioni⁶⁵. A causa dell'argomento delicato di contratti di appalto per la difesa e la sicurezza, il trattamento delle informazioni classificate è estremamente importante. La Direttiva sulla difesa e la sicurezza include disposizioni su mi-

⁶⁴ se sono classificate come ad esempio dalle istituzioni dell'UE o dalle autorità nazionali.

⁶⁵ Articolo 7, Protezione delle informazioni classificate: Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori possono imporre agli operatori economici condizioni intese a proteggere le informazioni classificate che essi comunicano nel corso della procedura d'appalto e di aggiudicazione. Possono anche chiedere agli operatori economici di garantire che i loro subappaltatori rispettino tali requisiti.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

sura che provano per affrontare questo problema. “Nel caso di appalti che comportano, richiedono e/o contengono informazioni classificate, l’amministrazione aggiudicatrice/l’ente aggiudicatore precisa nella documentazione dell’appalto (bandi di gara, capitolato d’oneri, documenti descrittivi o di supporto) le misure e i requisiti necessari per garantire la sicurezza di tali informazioni al livello richiesto”⁶⁶. A tale scopo, l’amministrazione aggiudicatrice/l’ente aggiudicatore può esigere che l’offerta contenga, fra l’altro, i seguenti elementi:

- un impegno da parte dell’offerente e dei subappaltatori già individuati a salvaguardare adeguatamente la riservatezza di tutte le informazioni classificate in proprio possesso o venute a loro conoscenza, in accordo con le disposizioni degli Stati membri in materia di nulla osta di sicurezza;
- un impegno da parte dell’offerente a ottenere l’impegno di cui sopra da altri subappaltatori a cui subappalterà durante l’esecuzione del contratto;
- informazioni sufficienti sui subappaltatori già individuati per consentire all’amministrazione aggiudicatrice di determinare che ciascuno di essi possieda le capacità adeguate a tutelare la riservatezza delle informazioni classi-

⁶⁶ Articolo 22, Sicurezza dell’informazione

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

ficato a cui hanno accesso o che sono tenuti a produrre nello svolgimento delle loro attività di subappalto;

- un impegno da parte dell'offerente a fornire le informazioni di cui sopra da eventuali altri subappaltatori a cui subappalterà durante l'esecuzione del contratto.

È importante notare a questo punto che gli Stati membri devono riconoscere una sicurezza equivalente alle autorizzazioni rilasciate dagli altri Stati membri. La decisione in merito all'esistenza di tale equivalenza è attribuita allo Stato membro acquirente.

8.5.2. Sicurezza dell'approvvigionamento.

La sicurezza dell'approvvigionamento⁶⁷, nel contesto degli appalti della difesa e la sicurezza è di fondamentale importanza. Gli Stati membri hanno spesso cercato di giustificare l'aggiramento dalle norme sugli appalti dell'UE proprio per questo motivo. In effetti, la mancanza di disposizioni specifiche per la sicurezza dell'approvvigionamento è stata una delle principali cause e ragioni per cui la Direttiva sul settore pubblico è stata considerata inadatta per gli appalti in questo settore. La Direttiva sulla difesa e la sicurezza, include disposizioni

⁶⁷ Articolo 23, Sicurezza dell'approvvigionamento

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

specifiche che cercano di rispondere alle esigenze in materia degli Stati membri. In particolare, la Direttiva prevede che le autorità appaltanti debbano specificare eventuali requisiti di sicurezza in sede di gara (bandi di gara, capitolato d'oneri, documenti descrittivi o di supporto) e possano richiedere quanto segue agli operatori economici a comprova delle capacità richieste:

- la certificazione o documentazione che attesti che l'offerente possa onorare i propri obblighi per quanto riguarda l'esportazione, il trasferimento e il transito di merci associate al contratto;
- l'indicazione di eventuali limitazioni da parte dell'amministrazione aggiudicatrice in merito alla divulgazione, trasferimento o utilizzo dei prodotti e servizi o qualsiasi risultato di tali prodotti o servizi, che risulterebbero dal controllo delle esportazioni o da accordi di sicurezza;
- la certificazione o documentazione che dimostri che l'organizzazione e la catena di approvvigionamento dell'offerente gli consentirà di soddisfare i requisiti richiesti dall'amministrazione aggiudicatrice/ente aggiudicatore relativamente alla sicurezza dell'approvvigionamento e un impegno a garantire che

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

eventuali cambiamenti nella propria catena di approvvigionamento durante l'esecuzione del contratto non influenzino negativamente la conformità a questi requisiti;

- l'impegno dell'offerente a predisporre e/o conservare la capacità necessaria a far fronte ad esigenze supplementari chieste dall'amministrazione aggiudicatrice/dell'ente aggiudicatore dovute a una crisi, secondo termini e condizioni da concordare;
- l'impegno dell'offerente a eseguire la manutenzione, l'ammodernamento o l'adeguamento delle forniture oggetto del contratto;
- l'impegno da parte dell'offerente di informare l'amministrazione aggiudicatrice a tempo debito di qualsiasi cambiamento nella sua organizzazione, catena di fornitura o strategia industriale che possa incidere sui propri obblighi nei confronti di tale autorità;
- l'impegno dell'offerente a fornire all'amministrazione aggiudicatrice/all'ente aggiudicatore, secondo termini e condizioni da concordare, tutti i mezzi necessari per la produzione di ricambi, componenti, assemblaggi e speciali apparecchiature di prova, inclusi disegni tecnici, licenze e istruzioni per l'uso, nel caso in cui non sia più in grado di fornire tali forniture.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

È interessante notare che non può essere chiesto ad un offerente di ottenere da uno Stato membro un impegno che comprometterebbe la facoltà di tale Stato membro di applicare, in conformità del pertinente diritto internazionale o comunitario, i propri criteri nazionali in materia di autorizzazioni per l'esportazione, il trasferimento o il transito nella situazione vigente al momento di tale decisione di autorizzazione.

8.6. Ricorsi.

Un'altra caratteristica importante della Direttiva sulla difesa e la sicurezza è che, oltre alle disposizioni sostanziali, include anche disposizioni specifiche sui ricorsi⁶⁸. Le disposizioni in materia di ricorsi sono in linea con quelle delle direttive 89/665/CE modificata dalla Direttiva 2007/66/CE. Infatti, la Direttiva sui Ricorsi, n. 66 del 2007, è intervenuta a modificare le direttive n. 89/665 e n. 92/13, relative alle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici rispettivamente nei settori ordinari e speciali, al fine di migliorare l'efficacia di tali procedure eliminando le "lacune nei meccanismi di ricorso esistenti negli Stati membri" e "garantire il rispetto delle disposizioni comunitarie, soprattutto in una fase in cui le violazioni possono

⁶⁸ Titolo IV, Norme da applicare ai Ricorsi.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

ancora essere corrette”⁶⁹. Esistono comunque alcune variazioni che corrispondono alle specificità degli approvvigionamento della difesa e della sicurezza. Ad esempio, l’inefficacia di un contratto potrebbe non essere applicabile se le conseguenze di questa inefficacia inficerebbero l’esecuzione un più ampio contratto di difesa o di sicurezza. In linea con la natura specifica degli appalti per la difesa e la sicurezza, anche gli Stati membri sono liberi di istituire un organo specifico che abbia giurisdizione esclusiva per il controllo degli appalti, a condizione che mantengano tutte le garanzie del giusto processo in sede giudiziaria e di riesame ed inoltre che le procedure e gli atti siano in ultima analisi riesaminabili da un organismo considerato un giurisdizionale ai fini del diritto dell’UE (vale a dire un organo che possa riferirsi alla CGUE).

8.7. Aspetti distorsivi, gli *Offset*.

Gli *offset* (o compensi) sono pratiche seguite dalle amministrazioni aggiudicatrici nel campo degli appalti per la difesa con l’obiettivo di salvaguardare la propria industria nazionale, una sorta di ritorno sul proprio “investimento”, questa pratica viene anche definita come principio del “*just return*”, ovvero il ritorno

⁶⁹ considerando 3.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

economico dato da parte di un appaltatore straniero per l'acquisizione di attrezzature per la difesa o servizi correlati. Si è cercato di limitare questa pratica distorsiva dei principi di libero mercato, con l'introduzione, ad esempio di meccanismi di "Global Balance" adottati dall'OCCAR per lo sviluppo di programmi di sviluppo nel campo degli armamenti. Ad esempio, un *offset* può assumere la forma di partecipazione dell'industria della difesa da parte dello Stato acquirente nella fase di produzione o esecuzione, tramite coproduzione o subappalto, o il coinvolgimento di industria nazionale come subappaltatore nei contratti futuri del fornitore estero. Gli *offset* possono apparire come condizione per la partecipazione di appaltatori stranieri a un processo di appalto specifico o come criterio di aggiudicazione. Gli *offset* costituiscono una caratteristica comune degli appalti per la difesa di paesi con basi regimi industriali di piccole o medie imprese nel campo della difesa.

La Direttiva sulla difesa e la sicurezza non tratta esplicitamente l'importante questione delle compensazioni. Tuttavia, la posizione della Commissione Europea come espressa nella Comunicazione Interpretativa dell'allora articolo 296 TEC (ora articolo 346 TFEU) e sulla nota di orientamento sugli *offset*, è che essi sono, per loro stessa natura, discriminatori, poiché mirano a promuovere l'industria nazionale dello Stato acquirente. Ciò

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

significa che, in linea di principio, gli *offset* sono contrari a diritto dell'UE.

Tuttavia, pratiche di compensazione specifiche possono essere giustificate sulla base di una delle esenzioni disponibile nei trattati dell'UE. Il più rilevante è, ovviamente, l'articolo 346 del TFEU. In altre parole, gli Stati membri potrebbero giustificare determinate compensazioni se queste pratiche soddisfano le condizioni dell'articolo 346 TFEU. È importante notare a questo punto che la Commissione Europea ritiene che sarebbe molto difficile giustificare le cosiddette "compensazioni non militari", ovvero obblighi di compensazione imposti a un appaltatore straniero che non sono direttamente collegati al settore della difesa. Ad esempio, se un appaltatore straniero nel campo della difesa venga obbligato ad acquistare un certo numero di fotocopiatrici di una industria dello Stato acquirente, sulla base dell'articolo 346 TFEU, perché ciò non hanno un legame evidente con le esigenze essenziali in materia di sicurezza dello Stato membro appaltante. L'iniziativa dell'Agenzia Europea per la Difesa (EDA) in materia, il codice di condotta sulle compensazioni (entrato in vigore il 1° luglio 2009), cerca di minimizzare gli effetti negativi delle compensazioni. Come accennato in precedenza, la Direttiva sulla difesa e la sicurezza non include disposizioni in materia di *offset*, tuttavia, include una serie di di-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

sposizioni sui “subappalti” che mirano ad affrontare alcune delle necessità che hanno portato gli Stati membri ad adottarli, ad esempio la protezione delle piccoli e medie imprese (PMI), ma in modo conforme al diritto dell’UE. In particolare, la Direttiva, consente agli Stati membri di richiedere che l’appaltatore principale (*prime contractor*) subappalti parti del contratto a terzi. È importante notare, tuttavia, che i potenziali subappaltatori non devono essere discriminati sulla base della nazionalità. Questo è la principale differenza tra le disposizioni in merito al “subappalto” nel settore della difesa e sicurezza e le pratiche di compensazione.

8.8. Regimi paralleli alla Direttiva e appalti aggiudicati in base a norme internazionali.

La Direttiva non è l’unico strumento di approvvigionamento a disposizione degli Stati membri o delle Agenzie, esistono infatti alcuni “regimi paralleli” e deroghe che consentono di acquisire beni, servizi e lavori per la difesa e la sicurezza per gli Stati membri, in particolar modo se appartenenti ad accordi internazionali o organizzazioni governative. In particolare la Di-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

rettiva non si applica alle fattispecie di seguito indicate⁷⁰ relative agli accordi internazionali:

- norme procedurali specifiche in base a un accordo o intesa internazionale conclusi tra uno o più Stati membri e uno o più paesi terzi. Come detto, la Direttiva sulla difesa e la sicurezza fa parte dell' "acquis" dell'UE, il che significa che tutti i candidati all'allargamento dell'UE, attuali o futuri, debbano incorporarla nella propria legislazione nazionale. Per quanto riguarda gli impegni assunti dall'UE e dai suoi Stati membri nei confronti di paesi terzi nell'ambito dell'Accordo plurilaterale sugli Appalti Pubblici (AAP o *Government Procurement Agreement*, GPA) , può essere ha affermato che l'articolo XXIII (1) dell'AAP consente a qualsiasi parte firmataria di intraprendere "[...] qualsiasi azione [...] che essa ritiene necessaria per la tutela dei propri interessi essenziali di sicurezza relativi al approvvigionamento di armi, munizioni o materiale bellico, o per indispensabili approvvigionamenti per sicurezza nazionale o per scopi di difesa nazionale". Inoltre, il punto (3) dell'allegato I dell'appendice dell'AAP indica chiaramente che le parti firmatarie sono esentate per gli appalti nel campo della difesa

⁷⁰ Articolo 12, Appalti aggiudicati in base a norme internazionali

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

dall'applicazione rigida del APP. Questo è anche chiaramente menzionato nel preambolo della Direttiva sulla difesa e sicurezza al considerando 18⁷¹. A questo punto va notato che il campo di applicazione dell'articolo XXIII, paragrafo 1, dell'AAP è più ampio del campo di applicazione dell'articolo 346 TFEU in quanto si riferisce non solo a "armi, munizioni o materiale bellico" ma anche agli "appalti indispensabili per la sicurezza nazionale". Ciò significa che gli Stati membri possono invocare l'articolo XXIII, paragrafo 1, dell'AAP anche nei casi di appalti di attrezzature sensibili di beni non militari;

- norme procedurali specifiche in base a un accordo o intesa internazionale conclusi in relazione alla presenza di truppe di stanza e concernenti imprese di uno Stato membro o di un paese terzo;
- norme procedurali specifiche di un'organizzazione internazionale che si approvvigiona per le proprie finalità o ad appalti che devono essere aggiudicati da uno Stato membro in conformità di tali norme, che tratteremo diffusamente nei prossimi capitoli;
- codice di condotta dell'EDA sugli appalti per la difesa (avviato il 1 ° luglio 2006). Si tratta di un regime volonta-

⁷¹ Vedi nota 29.

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

rio, non legalmente vincolante e non legalmente applicabile nei casi dei contratti di appalto in cui sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 346 TFEU, in altre parole, nei casi non coperti dalla Direttiva. Il codice di condotta è applicabile ai contratti di appalto per la difesa, ma non per la sicurezza il cui valore supera 1 milione di euro. I contratti soggetti a questo regime devono soddisfare i requisiti di pubblicità, ma sono molto più semplici di quelli stabiliti dalla Direttiva sulla difesa e sicurezza. In particolare, le amministrazioni aggiudicatrici sono libere di scegliere qualsiasi procedura di appalto purché rispetti i principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento. In altre parole, il "regime" ha gli stessi obiettivi della Direttiva ma copre un campo apparentemente diverso (es. contratti di appalto in cui si verificano le condizioni di cui all'art 346 del TFEU) ed è molto meno prescrittivo. Gli avvisi e le pubblicazioni sono pubblicate su un portale elettronico centrale accessibile a chiunque (TED).

8.9. Acquisti prettamente militari.

L'articolo 2⁷², lettera a), definisce la fornitura di equipaggiamento militare, la Direttiva quindi si applica agli appalti aggiudicati per "la fornitura di attrezzature militari, comprese eventuali parti, componenti e/o relativi sottoassiemi". L'equipaggiamento militare è quindi definito all'articolo 1⁷³, paragrafo 6, come "materiale specificatamente progettato o adattato per fini militari e destinato ad essere impiegato come arma, munizioni o materiale bellico". Il considerando 10 specifica che l'equipaggiamento militare "deve essere inteso in particolare come i tipi di prodotto inclusi nell'elenco di armi, munizioni e materiale bellico adottato dal Consiglio nella decisione 255/58 del 15 aprile 1958"⁷⁴. Per quanto riguarda la fornitura di attrez-

⁷² Articolo 2, Ambito di applicazione

⁷³ Articolo 1, Definizioni

⁷⁴ Con una decisione del Consiglio della Comunità Economica Europea (CEE), fu approvata in data 15 aprile 1958 una lista di materiali destinati a fini specificatamente militari (c.d. materiali "warlike"), suddivisa in 15 categorie come segue:

1. Armi da fuoco portatili e automatiche;
2. Materiale d'artiglieria, apparati fumogeni, lanciagas e lanciafiamme;
3. Munizioni destinate alle armi di cui ai precedenti articoli 1 e 2;
4. Bombe, torpedini terrestri e siluri, razzi e ordigni teleguidati;
5. Materiale per la direzione del tiro per scopi militari;
6. Carri e veicoli specialmente concepiti per l'impiego militare;
7. Agenti tossici o radioattivi;
8. Polveri, esplosivi e agenti di propulsione liquidi o solidi;
9. Navi da guerra e relativi equipaggiamenti speciali;
10. Aeronavi e relativi equipaggiamenti per impiego militare;
11. Materiale elettronico per impiego militare;

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

zature militari, il campo di applicazione della Direttiva per i materiali è quindi definito sulla base dello stesso elenco che determina anche il campo di applicazione dell'articolo 346 TFEU. Ciò riflette la concezione di base di Legislatore europeo: la Direttiva è intesa come un regime generale degli appalti adattato alle esigenze specifiche dell'aggiudicazione di contratti per la fornitura di militari attrezzature, mentre l'articolo 346 TFEU prevede una deroga per situazioni eccezionali quando anche le disposizioni specifiche della Direttiva non sono sufficienti per salvaguardare gli interessi di sicurezza essenziali degli Stati membri.

Tuttavia, l'elenco del 1958 non fornisce necessariamente una descrizione esaustiva del campo di applicazione della Direttiva per quanto riguarda la fornitura di materiale militare. In primo luogo, il considerando 10⁷⁵ introduce una certa flessibilità

12. Apparecchi per la ripresa di vedute, specialmente concepiti per l'impiego militare;

13. Altri equipaggiamenti e materiale (...) specialmente concepito per uso militare;

14. Parti e pezzi speciali del materiale contemplato nel presente elenco, specialmente concepiti per impiego militare;

15. Macchine, equipaggiamenti e utensili esclusivamente concepiti per lo studio, la fabbricazione, la prova e il controllo delle armi, munizioni e ordigni per impiego unicamente militare, contemplati nel presente elenco.

⁷⁵ Ai fini della direttiva, per materiale militare si dovrebbero intendere in particolare i tipi di prodotti compresi nell'elenco di armi, munizioni e materiale bellico adottato dal Consiglio con la decisione 255/58 del 15 aprile 1958(1) Decisione che fissa l'elenco di prodotti (armi, munizioni e materiale bellico) a cui si applicano le disposizioni dell'articolo 223, paragrafo 1, lettera b) — divenuto articolo 296, paragrafo 1, lettera b), del trattato (documento n. 255/58). Verbale del 15 aprile 1958: documento n. 368/58. e gli Stati membri possono limitarsi ad usare solo tale elenco

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

nell'uso dell'elenco del 1958 per l'applicazione della Direttiva. In particolare si afferma che l'elenco "deve essere interpretato in un modo ampio alla luce del carattere in evoluzione della tecnologia, delle politiche di approvvigionamento e dei requisiti militari che portano allo sviluppo di nuovi tipi di attrezzature di [difesa]". Tale flessibilità sembra appropriata, in particolare perché l'elenco è piuttosto generico e obsoleto. Si potrebbe quindi verificare il caso in cui, ad esempio, un equipaggiamento militare non sia esplicitamente menzionato nell'elenco semplicemente perché non esisteva nel 1958 quando fu redatto l'elenco (es. software e hardware informatici).

Tuttavia, l'approvvigionamento di tali apparecchiature è disciplinato dalla Direttiva, purché dato che l'attrezzatura è specificamente progettata o adattata per scopi militari. In secondo luogo, il considerando 10 afferma inoltre che "ai fini della presente Direttiva, le attrezzature militari dovrebbero essere intese in particolare [non esclusivamente] come i tipi di prodotto [non semplicemente prodotti] inseriti nella lista del 1958. Si specifica

per il recepimento della presente direttiva. Tale elenco comprende solo materiale progettato, sviluppato e prodotto a fini specificamente militari. L'elenco è tuttavia generico e va interpretato in senso lato, alla luce dell'evolvere della tecnologia, delle politiche in materia di appalti pubblici e delle esigenze militari che portano allo sviluppo di nuovi tipi di materiale, ad esempio sulla base dell'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea. Ai fini della presente direttiva, i «materiali militari» dovrebbero comprendere anche prodotti che, sebbene originariamente concepiti per uso civile, sono successivamente adattati a fini militari ed impiegati come armi, munizioni o materiale bellico.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

esplicitamente che “gli Stati membri possono limitarsi a questo elenco solo al momento del recepimento della presente Direttiva” implicando che gli Stati membri possano utilizzare anche altri elenchi, come (esplicitamente menzionato) l’elenco comune delle attrezzature militari dell’UE, al fine di una moderna interpretazione del elenco del 1958. Quest’ultimo elenco è quindi il più importante, ma non il riferimento esclusivo per descrivere il campo di applicazione.

Inoltre, ai fini della Direttiva, equipaggiamento militare non significa solo apparecchiature specificamente progettate, ma anche specificamente adattate, per scopi militari. Anche a questo proposito, il campo di applicazione della Direttiva è più ampio rispetto a quello di cui all’art 346, paragrafo 1, lettera b)⁷⁶, TFEU. Considerando che l’articolo 346, paragrafo 1, lettera b), del TFEU riguarda “solo le apparecchiature progettate, sviluppate e prodotte per scopi specificamente militari”, la Direttiva copre anche i prodotti che, sebbene inizialmente progettati per uso civile, sono stati successivamente adattati a scopi militari per essere utilizzati come armi, munizioni o materiale belli-

⁷⁶ ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico; tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato interno per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

co”⁷⁷. Questo può essere il caso, ad esempio, di una versione “militarizzata” di un elicottero inizialmente sviluppato per il mercato civile. Tuttavia, per “equipaggiamento militare” ai sensi della Direttiva, l’elicottero dovrebbe avere caratteristiche tecniche militari distinguibili (sistemi d’arma, avionica, ecc.) consentendogli così di poter svolgere missioni chiaramente militari (ad esempio ricognizione armate, supporto antincendio, combattimento aria-aria).

La Direttiva copre non solo l’equipaggiamento militare, ma anche lavori, servizi e forniture direttamente connesse ad apparecchiature (militari)”⁷⁸. Questa disposizione evidenzia la natura globale del campo di applicazione della Direttiva. Le forniture direttamente correlate ad equipaggiamento militare comprendono, ad esempio, strumenti e macchine speciali che necessari alla produzione o alla manutenzione di tali apparecchiature, possono anche significare equipaggiamento aggiuntivo, come tute speciali e caschi per piloti di aerei da combattimento. I servizi direttamente correlati alle attrezzature militari possono includere, ad esempio, la revisione e riparazione di aerei militari, carri armati, navi da guerra, ecc. Lavori direttamente connessi all’equipaggiamento militare possono riguardare, ad esempio, la costruzione di strutture di verifica di equipaggiamento

⁷⁷ Considerando 10

⁷⁸ articolo 2, lettera c)

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

militare. Inoltre, la Direttiva si applica anche all'aggiudicazione di contratti "per tutti gli elementi [del ciclo di vita] delle attrezzature militari. Secondo il considerando 12⁷⁹, la Direttiva coprirebbe anche la "ricerca e lo sviluppo, lo sviluppo industriale, la produzione, la riparazione, l'ammodernamento, la modifica, la manutenzione, la logistica, la formazione, il collaudo, il recupero e lo smaltimento. Queste fasi includono, ad esempio, studi, valutazioni, archiviazione, trasporto, integrazione, manutenzione, smantellamento, distruzione e tutti gli altri servizi che seguono il progetto iniziale".

Va notato che il termine "direttamente correlato" significa che deve esserci uno stretto collegamento tra i lavori, i servizi o le forniture in questione e l'equipaggiamento militare. Tale connessione può derivare, tra l'altro, dallo scopo o dalle condizioni d'uso. In linea di principio, la connessione deve essere così stretta che le opere, i servizi o le forniture non possono essere utilizzate in modo significativo senza l'esercizio delle apparecchiature a cui sono correlate.

⁷⁹ La direttiva dovrebbe tener conto delle esigenze dell'autorità/dell'ente aggiudicatore per l'intero ciclo di vita dei prodotti, vale a dire ricerca e sviluppo, sviluppo industriale, produzione, riparazione, modernizzazione, modifica, manutenzione, logistica, formazione, prove, ritiro e smaltimento. Tali fasi comprendono, ad esempio, studi, valutazione, deposito, trasporto, integrazione, assistenza, smantellamento, distruzione e tutti gli altri servizi connessi al progetto originario. Taluni appalti possono comprendere la fornitura di parti, componenti e/o sottoassiemi da incorporare o apporre sui prodotti e/o la fornitura di strumenti specifici, impianti di prova o supporto.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

La Direttiva si applica anche ai servizi e alle opere per “finalità specificatamente militari”⁸⁰. Ciò riguarda servizi e lavori che non sono direttamente legati all’equipaggiamento militare ma che hanno uno scopo militare specifico. Tale “*stand alone*” dei servizi possono includere, ad esempio, il trasporto di truppe per scopi specificatamente militari, possono riguardare ad esempio, la costruzione di rifugi o piste per raid aerei. È chiaro dalla formulazione che i servizi e le opere in questione devono essere acquisiti per scopi specificatamente militari. Si desume quindi che l’elemento decisivo è lo scopo assegnato ai lavori o ai servizi dell’amministrazione aggiudicatrice/dell’ente aggiudicatore all’inizio della procedura di aggiudicazione.

8.10. Contratti misti.

L’articolo 3⁸¹ della Direttiva contiene una serie di norme relative ai cosiddetti “contratti misti”, ossia contratti che hanno per

⁸⁰ Articolo 2, lett. (d)

⁸¹ Articolo 3, Appalti misti:

1. Un appalto avente come oggetto lavori, forniture o servizi che rientrano nell’ambito di applicazione della presente direttiva e in parte in quello della direttiva 2004/17/CE o della direttiva 2004/18/CE sono aggiudicati in conformità della presente direttiva, purché l’aggiudicazione dell’appalto unico sia giustificata da ragioni oggettive.

2. L’aggiudicazione di un appalto avente come oggetto lavori, forniture o servizi che rientrano in parte nell’ambito di applicazione della presente direttiva, mentre l’altra parte non è soggetta né alla presente direttiva, né alla direttiva 2004/17/CE

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

oggetto forniture, lavori o servizi, alcuni dei quali rientrano nella Direttiva 2009/81/CE e altri no o anche parzialmente. Questa disposizione si ispira all'articolo 9, paragrafi 2 e 3, della allora Direttiva 2004/17/CE. Questa distingueva tra due situazioni:

1. quando il contratto combina elementi che rientrano nella Direttiva 2009/81/CE e elementi che rientrano nella Direttiva 2004/17/CE o nella Direttiva 2004/18/CE oggi sostituite dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE. Questo può essere il caso, ad esempio, se una stazione appaltante acquista apparecchiature sensibili e apparecchiature non sensibili in un unico appalto.
2. Quando il contratto copre gli articoli che rientrano nella Direttiva 2009/81/CE e gli articoli al di fuori del campo di applicazione delle altre direttive sugli appalti. Questo può accadere se fa parte di un ordine di equipaggiamento militare rientrante nell'articolo 346 TFEU.

In entrambi i casi si applica lo stesso principio: la stazione appaltante può applicare la procedura meno rigorosa all'intero contratto, a condizione che la determina di aggiudicazione di un unico appalto sia giustificata da ragioni oggettive e non sia

né alla direttiva 2004/18/CE, non è soggetta alla presente direttiva, purché l'aggiudicazione di un appalto unico sia giustificata da ragioni oggettive.

3. La decisione di aggiudicare un appalto unico non può, tuttavia, essere presa al fine di escludere appalti dall'applicazione della presente direttiva, della direttiva 2004/17/CE o della direttiva 2004/18/CE.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

stata effettuata allo scopo di escludere i contratti dall'applicazione della Direttiva 2009/81/CE o delle altre direttive sugli appalti pubblici. Pertanto, nel caso (1), tutto l'appalto è aggiudicato ai sensi della Direttiva 2009/81/CE, mentre nel caso (2) l'intero contratto non è soggetto alle direttive.

Va sottolineato, tuttavia, che l'effetto dell'applicazione di queste regole è che i contratti vengono ritirati dal campo di applicazione delle direttive, che normalmente vengono a loro applicate. L'articolo 3 deve quindi essere interpretato restrittivamente. Quindi le autorità/enti che ricorrono a questa disposizione devono dimostrare che le varie componenti del contratto misto siano oggettivamente collegate in un modo da rendere necessario aggiudicare un unico contratto ad un unico soggetto. L'interpretazione rigorosa è particolarmente importante nei casi in cui l'uso dell'articolo 3 porterebbe ad esentare il contratto misto dal diritto dell'UE sulla base dell'articolo 346 TFEU. In tale caso, la proporzionalità della misura nel suo insieme, ovvero la non applicazione della Direttiva dovrà essere garantita all'intero appalto.

9. L'impatto della Direttiva 2009/81/CE sul Public Procurement nel campo della difesa e sicurezza dell'UE.

L'impatto della Direttiva sul mercato comune nel capo della difesa è sicurezza è sottoposta valutazione periodica sulla base giuridica dell'articolo 73, paragrafo 2, della Direttiva 2009/81/CE, in cui si afferma che "la Commissione riesamina l'attuazione di questa Direttiva e relaziona in merito al Parlamento europeo e al Consiglio. Valuta in particolare se, e in quale misura gli obiettivi della Direttiva sono stati raggiunti per quanto riguarda il funzionamento del mercato interno, dello sviluppo del mercato europeo delle attrezzature per la difesa e della Base tecnologica ed industriale della difesa europea, vista, tra l'altro, la situazione delle piccole e medie imprese. Se necessario, la relazione può essere accompagnata da a proposta legislativa". Lo scopo della valutazione è, quindi, valutare il funzionamento della Direttiva e, per quanto possibile, il suo impatto sul mercato e sulla base industriale. Per quanto riguarda il campo di applicazione, l'intera Direttiva è soggetta a valutazione. In termini di tempo, la valutazione copre il periodo dal recepimento della Direttiva (2011) in poi. La situazione prima del recepimento della Direttiva viene presa in considerazione come riferimento. Visto il tempo trascorso dal termine di recepimen-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

to, in particolare dal suo effettivo recepimento da parte degli Stati membri, ci si può aspettare che le conclusioni sull'impatto della Direttiva sul mercato europeo delle attrezzature per la difesa (EDEM) e, in particolare, sulla base industriale e tecnologica della difesa europea (EDTIB) possa essere stato concreto. In questo contesto, la valutazione rileva se siano stati attivati i processi per raggiungere gli obiettivi fissati dalla Direttiva. Da un punto di vista geografico, la valutazione si concentra sui 28 Stati membri (prima della Brexit) dell'UE e dei due paesi dello Spazio Economico Europeo⁸² (SEE o *European Economic Area* - EEA) (Norvegia e Islanda).

Questa paragrafo cerca di fornire le informazioni di base essenziali per la valutazione della Direttiva. Ciò include, in primo luogo, l'analisi dei dati sulla spesa degli Stati membri sulla difesa e la sicurezza e, in particolare, sugli appalti. Fornisce anche un breve descrizione della Direttiva e delle sue diverse componenti, dei suoi obiettivi e dei problemi che era destinata a risolvere; la fonte chiave a questo riguardo è la valutazione d'impatto che accompagna la proposta della Commissione. Il

⁸² Lo Spazio economico europeo o Area economica europea (SEE; in inglese: EEA, European Economic Area) nacque il 1° gennaio 1994 in seguito a un accordo (firmato il 2 maggio 1992) tra l'Associazione Europea di Libero Scambio (AELS) e l'allora Comunità europea (oggi Unione europea) con lo scopo di permettere ai paesi AELS di partecipare al Mercato europeo comune senza dover essere membri dell'Unione.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

paragrafo include anche una descrizione del punto di partenza, ovvero com'era la situazione prima l'adozione della Direttiva.

9.1. Spesa pubblica per la difesa e la sicurezza.

La spesa pubblica per la difesa e la sicurezza in Europa rappresenta una significativa quota del PIL delle nazioni e della spesa pubblica totale. Ad esempio, la linea guida concordata dagli alleati della NATO affermano che almeno il 2% del PIL dovrebbe essere destinato alla spesa per la difesa. Secondo quanto riportato nell'ultimo "Rapporto annuale del Segretario generale dell'Alleanza Atlantica" (marzo 2021), la spesa per la difesa nei Paesi NATO, nel 2020, nonostante l'impatto economico del COVID-19, è aumentata rispetto al precedente anno 2019. Si conferma, quindi, per il settimo anno consecutivo, il trend di crescita della spesa militare in ambito NATO. La spesa più consistente continua ad essere quella degli Stati Uniti che copre circa il 70% delle spese complessive dell'alleanza Atlantica. Una delle principali problematiche in ambito NATO, rimane la tematica del "*burden sharing*", ovvero del rispetto degli impegni assunti in occasione del Summit NATO tra Capi di Stato e di Governo, svoltosi in Galles nel settembre 2014, poi ribaditi a Varsavia nel 2016 con il cosiddetto *Defence Investment Pledge*

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

(DIP), che continua a rappresentare una delle questioni politiche centrali del dibattito che si sviluppa in seno all'alleanza Atlantica. Il *Burden sharing* richiede, infatti, lo sforzo di ciascuna Nazione Alleata a tendere, entro il 2024, al raggiungimento dei seguenti obiettivi (le c.d. "tre C"):

- 2% delle spese per la difesa rispetto al PIL ("cash");
- 20% delle spese per investimenti in "major equipments" rispetto a quelle della difesa ("*capabilities*"), (la quota di budget della Difesa da destinare agli investimenti in *major equipments*);
- contribuire a missioni, operazioni ed altre attività ("*contributions*").

In relazione all'obiettivo del 2% del PIL che dovrebbe essere raggiunto entro il 2024 i Paesi che nel 2020 hanno raggiunto questa soglia sono undici (su 30), rispetto ai nove del 2019. Oltre agli Stati Uniti (3,73%), ci sono Grecia (2,68%), Estonia (2,33%), Regno Unito (2,32%), Polonia (2,31%), Lettonia (2,27%), Lituania (2,13%), Romania (2,07%), Francia (2,04%), Norvegia e Slovacchia (2%). In media, nel 2020, la spesa per la difesa nei 30 paesi NATO ha rappresentato il 2,77% del PIL (1,73% se non si

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

includono gli Stati Uniti, la cui spesa per la difesa supera il 3% del PIL)⁸³.

Per quanto riguarda la spesa Europea, L'Agencia europea per la difesa (European Defence Agency, EDA), ha pubblicato il 28 gennaio 2021 il rapporto annuale "*Defence data 2018-2019*" sulla spesa degli Stati membri nel settore della difesa. L'EDA raccoglie ed elabora dati su base annua dal 2006. I ministeri della Difesa dei 26 Paesi membri dell'Agencia (tutti gli attuali stati dell'Unione europea, ad eccezione della Danimarca) forniscono le informazioni e l'Agencia li trasforma in dati aggregati. In questo "Rapporto", per la prima volta, i dati non includono più le spese per la difesa dati del Regno Unito, in seguito all'uscita dall'Unione europea. I dati sulla spesa per la difesa sono forniti a prezzi costanti del 2019, al fine di tenere conto dell'inflazione e consentire un confronto nel tempo. I dati dei singoli Stati membri sono raccolti e resi pubblici dall'EDA in una banca dati. Secondo il "Rapporto", nel 2019, la spesa per la difesa dei 26 Stati membri dell'EDA è stata di 186 miliardi di euro, pari all'1,4% del Prodotto Interno Lordo e al 2,9% della spesa pubblica degli Stati membri. Nel 2019 la spesa per la difesa ha continuato ad aumentare per il quinto anno consecutivo. L'incremento rispetto al 2018 (+ 5%) rappresenta l'incremento

⁸³ Dossier n° 160 - Schede di lettura 28 aprile 2021, Camera dei Deputati, Servizio Studi, Le spese per la difesa in ambito NATO.

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

più forte dal 2015⁸⁴. Nel 2014 la spesa per la difesa ha toccato il suo punto di minimo dopo il calo iniziato nel 2008 ed ha registrato un'inversione di marcia. Per la prima volta, nel 2019 sono stati raggiunti e superati i livelli di spesa precedenti la crisi del 2008. Nonostante questo trend positivo della spesa per la difesa, il "Rapporto" dell'EDA mette in guardia sulla possibilità che i bilanci della difesa possano risentire delle conseguenze di bilancio dell'attuale crisi derivante dal COVID-19. La pandemia ha infatti innescato un calo delle economie europee di oltre il 7% nel 2020, provocando la recessione più profonda nella storia dell'UE. Sempre ad avviso dell'Agenzia, la recente istituzione delle iniziative di difesa dell'UE, quali la cooperazione strutturata permanente (PESCO), la revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD, *Coordinate Annual Review on Defence*) ed il Fondo europeo per la difesa (EDF) potrebbero aiutare a mitigare un possibile impatto negativo della pandemia oltre al rispetto degli impegni della PESCO (*Permanent Structured Cooperation*), in particolare sui *benchmark* collettivi europei. L'eventuale sostegno finanziario fornito dalla Commissione Europea potrebbe, inoltre, incoraggiare gli Stati membri a proseguire gli sforzi nel settore della difesa nonostante le difficoltà finanziarie.

⁸⁴ Dossier n° 142 - Schede di lettura 26 febbraio 2021, Camera dei Deputati, Servizio Studi, La spesa per la difesa in ambito europeo.

9.2. I motivi dell'introduzione della Direttiva 2009/81/CE.

Questo paragrafo si propone di definire, sulla base della valutazione d'impatto, le motivazioni alla base del Intervento dell'UE, ovvero l'adozione della Direttiva 2009/81/CE. La Direttiva regola le procedure di appalto pubblico per l'aggiudicazione di determinati lavori, forniture e servizi nei settori della difesa e della sicurezza dove non sono esclusi i contratti sulla sicurezza definiti sensibili, che rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva, il cui valore è superiore a determinate soglie . I contratti vengono assegnati in seguito a procedure competitive di gara basate sui principi di trasparenza e parità di trattamento. Prima della Direttiva, l'aggiudicazione di tali appalti pubblici rientrava nell'ambito di applicazione delle direttive allora in vigore 2004/18/CE o 2004/17/CE (direttive sugli appalti civili), fatte salve le pertinenti deroghe basate sul Trattato, in particolare l'articolo 346 TFEU (articolo 296 TEC prima del 2009), e alle esclusioni per "segretezza". Nei settori della difesa e della sicurezza, nel passato le norme sugli appalti pubblici dell'UE (direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE) sono state applicate raramente nella pratica. Di conseguenza, la maggior parte dei contratti della difesa e sicurezza sono stati aggiudicati sulla base di diverse norme nazionali e di pratiche amministra-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

tive. Ciò ha spesso portato a un mosaico normativo che è stato da ostacolo alla creazione di un mercato europeo comune delle attrezzature per la difesa e di conseguenza, il mancato rispetto dei principi del trattato, in particolare delle libertà fondamentali del mercato interno e i principi di non discriminazione e trasparenza, compresi lo sviluppo di “pratiche di acquisto nazionali”. La causa principale del problema è stata ritenuta risiedere nella struttura generale del diritto civile dell’UE sulle norme riguardanti gli appalti pubblici (direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE), che non hanno affrontato le specificità del settore della difesa e degli appalti sensibili riguardanti la sicurezza. Queste specificità erano rappresentate: (1) dall’alto grado di complessità, che richiede flessibilità, (2) dalle esigenze particolari per garantire la sicurezza dell’approvvigionamento e (3) dalla protezione delle informazioni classificate (sicurezza delle informazioni) .

Il problema specifico individuato nella valutazione d’impatto tra gli Stati membri, è che hanno fatto ampio ricorso dell’allora all’articolo 346, paragrafo 1, lettera b), TFEU, del TEC (ex articolo 296, paragrafo 1, lettera b)), esentando quasi automaticamente l’approvvigionamento di attrezzature militari dalle norme sugli appalti pubblici dell’UE. Allo stesso modo, gli Stati membri hanno esentato sistematicamente i contratti sensibile sulla sicurezza, sempre sulla base dell’allora articolo 296, paragrafo

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

1, lettera a) e/o dell'articolo 14 della Direttiva all'epoca in vigore 2004/18/CE. Deroghe che avrebbero dovuto costituire l'eccezione secondo il Trattato e la giurisprudenza della Corte di giustizia, costituivano in pratica, la regola.

9.3. Obiettivi generali e specifici.

Insieme agli altri elementi del cosiddetto "pacchetto difesa", proposto nel 2007 esaminano nei prossimi capitoli, la Direttiva mira a sostenere la creazione di un sistema aperto e competitivo dell'EDEM, con l'obiettivo di avvantaggiare sia l'offerta che la domanda europea, al fine di ottenere un mercato "interno" più ampio favorendo la concorrenza che dovrebbe aiutare il pubblico acquirenti ad ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo, ottimizzando così le scarse risorse finanziarie. Un mercato più aperto, competitivo ed efficiente dovrebbe aiutare i fornitori a ottenere migliori risultati attraverso la creazione di economie di scala, così da ottimizzare la capacità di produzione e ridurre i costi unitari di produzione, quindi in definitiva rendere i prodotti europei più competitivi sul mercato globale. Questo dovrebbe, a sua volta, rafforzare la competitività dell'industria europea della difesa, promuovendo il consolidamento oltre i confini nazionali ed Europei, contribuendo così a ridurre le dupli-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

cazioni, migliorando l'industria specializzata. In effetti, la graduale istituzione dell'EDEM è essenziale per una EDTIB forte, in grado di fornire le capacità militari di cui gli Stati membri hanno bisogno. La valutazione d'impatto ha evidenziato come la Commissione svolge un ruolo fondamentale in questo settore, tramite l'istituzione di un quadro normativo più coerente, ma che, "come unici clienti di attrezzature per la difesa, spetta agli Stati membri riformare il lato della domanda di mercato" (ossia tramite l'armonizzazione dei requisiti e il consolidamento della domanda).

Infine, l'obiettivo specifico della Direttiva, come definito nella valutazione d'impatto, implicava "un quadro normativo adeguatamente funzionante a livello UE per l'assegnazione di contratti nel campo della difesa e della sicurezza. Ciò significa che la normativa sugli appalti dell'UE deve attuare efficacemente i principi del trattato per il mercato interno nel campo della difesa e sicurezza e, allo stesso tempo, garantire gli interessi di sicurezza degli Stati membri".

9.4. L'obiettivo operativo e le caratteristiche principali della Direttiva.

L'obiettivo operativo della Direttiva è limitare l'uso delle esenzioni, in particolare ai sensi dell'articolo 346 TFEU, a casi eccezionali, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE. La maggior parte dei contratti nel campo della difesa e della sicurezza, compresi quelli per l'approvvigionamento di armi, munizioni e materiale bellico deve essere assegnato sulla base delle norme della Direttiva al fine di favorire l'applicazione dei principi del trattato allo stesso tempo, devono essere rispettati gli interessi di sicurezza degli Stati membri. La Direttiva mira a raggiungere questo obiettivo operativo coordinando le diverse norme nazionali che stabiliscono le disposizioni sulle misure per le specificità dei settori della difesa e della sicurezza. Gli elementi chiave della Direttiva che affrontano tali specificità includono:

- Esclusioni specifiche per la difesa: la Direttiva contiene esclusioni che sono state create o di nuova creazione per adattarsi alla situazione specifica dei settori della difesa e della sicurezza. Queste sono: (1) le esclusioni sulle regole internazionali, (2) la divulgazione di informazione, (3) l'attività di intelligence, (4) i programmi di cooperazione,

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

(5) l'aggiudicazione di appalti per conto di paesi terzi e
(6) i trasferimenti da governo a governo (G2G). Alcune delle esclusioni previste dalla Direttiva possono riguardare la cooperazione negli appalti in materia di difesa.

- Procedure flessibili: utilizzo della procedura negoziata previa pubblicazione di un avviso a contrarre, la notifica è autorizzata senza necessità di specifica giustificazione al fine di consentire la flessibilità richiesta per aggiudicare contratti sensibili per la difesa e la sicurezza;
- Sicurezza dell'approvvigionamento: l'importanza particolare di questo problema per la difesa e la sicurezza gli appalti e le esigenze specifiche degli Stati membri, giustificano queste disposizioni specifiche. La Direttiva consente alle amministrazioni aggiudicatrici di soddisfare le esigenze di sicurezza dell'approvvigionamento mediante criteri specifici per la selezione dei candidati, degli offerenti ritenuti idonei, delle condizioni di appalto, di prestazione e criteri di aggiudicazione;
- Sicurezza delle informazioni: la protezione delle informazioni classificate è fondamentale per l'affidamento e l'esecuzione di molti contratti sensibili di difesa e sicurezza. La Direttiva affronta la sicurezza delle informazioni in diverse disposizioni: (1) come requisito per la fase di

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

progettazione e aggiudicazione⁸⁵, (2) come causa di esclusione⁸⁶, (3) come condizione di esecuzione dell'appalto⁸⁷ e (4) come criterio di selezione⁸⁸.

- **Riesame:** al fine di garantire il rispetto degli obblighi di trasparenza e concorrenza, la Direttiva istituisce un sistema specifico di revisione. Questo sistema è in gran parte basato su norme applicabili agli appalti civili, ma contiene alcune disposizioni adattate al dominio di difesa e sicurezza.
- **Subappalto:** in contrasto con le direttive sugli appalti civili che prevedono solo obblighi molto limitati per quanto riguarda il subappalto, la Direttiva (sugli appalti della difesa) contiene una serie dettagliata di disposizioni di cui agli articoli 21 e al titolo III⁸⁹. Queste disposizioni, in particolare, consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di esigere che gli aggiudicatari principali subappaltino una certa quota dell'appalto principale e/o mettano in concorrenza a subappalti proposti e preselezionati. Allo stesso tempo, queste disposizioni, stabiliscono le regole di base per una aggiudicazione equa e trasparente dei

⁸⁵ articolo 7

⁸⁶ articolo 13

⁸⁷ articoli 20 e 22

⁸⁸ Articoli 39 e 42

⁸⁹ Articoli 50-54

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

subappalti. Questo approccio si basa sul presupposto che il subappalto competitivo darebbe ai subfornitori, e in particolare alle PMI, una buona possibilità di accedere alla catena di fornitura di grandi integratori di sistemi situati in altri Stati membri.

In sintesi, la Direttiva mira ad affrontare i problemi noti ed individuati (ampia applicazione di esenzioni e non applicazione di procedure di appalto competitivo) attraverso un insieme di regole specificamente adattate ai settori della difesa e della sicurezza. La maggiore applicazione di procedure di appalto competitivo, basate sulla trasparenza e la parità di trattamento dovrebbero portare a una maggiore apertura e trasparenza negli appalti della difesa, nonché maggiore chiarezza e certezza del diritto. Ciò dovrebbe comportare risparmi sui costi per le autorità pubbliche e un mercato più aperto ed efficiente e, a sua volta, essere un fattore che contribuisca ad una base industriale più forte e più competitiva in Europa.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

**10. L'esenzione dei contratti della difesa, art. 346 TFEU
(ex. art. 296 TEC)⁹⁰.**

**10.1. Prima e dopo, uno sguardo al passato: un uso ampio e
intensivo dell'articolo 346 TFEU.**

La Direttiva 2009/81/CE si interpone tra l'articolo 346 TFEU, che dovrebbe costituire l'eccezione, e le direttive sugli appalti pubblici (che regolano il mercato unico). Questo regime, che è specifico per gli appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza, prevede procedure all'uopo concepite ed adeguate. A seguito del recepimento della Direttiva 2009/81/CE nel diritto nazionale, la questione fondamentale è stata stabilire in che misura gli Stati membri dell'UE ricorrono alle regole del mercato unico, al regime speciale, nonché alle esclusioni e alle deroghe. In materia di appalti pubblici, secondo la, l'aggiudicazione de-

⁹⁰ Articolo 346 del Treaty on the Functioning of the European Union, (TFEU), ex articolo 296 del EC Treaty (TEC).

1. Le disposizioni dei trattati non ostano alle norme seguenti:

a) nessuno Stato membro è tenuto a fornire informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza;
b) ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico; tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato interno per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari.

2. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può apportare modificazioni all'elenco, stabilito il 15 aprile 1958, dei prodotti cui si applicano le disposizioni del paragrafo 1, lettera b).

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

gli appalti conclusi dagli enti statali, regionali o locali e da altri enti disciplinati dal diritto pubblico per conto degli Stati membri, sono soggetti al rispetto delle disposizioni fondamentali dell'allora Direttiva 2004/18/CE (abrogata dalla nuova direttiva 2014/24/UE) in materia di libertà circolazione delle merci e dei servizi, della libertà di stabilimento, in particolare al principio del libertà di circolazione delle merci, e ai principi da essi derivanti quali, il principio di libertà di fornire servizi, il principio della parità di trattamento, non discriminazione, riconoscimento reciproco, proporzionalità e trasparenza. Tuttavia, l'articolo 10⁹¹ (recepito dall'art. 15⁹² della Direttiva 2014/24/UE) ha stabili-

⁹¹ Articolo 10, Appalti nel settore della difesa:

La presente direttiva si applica agli appalti pubblici aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici nel settore della difesa, fatto salvo l'articolo 296 del Trattato.

⁹² Articolo 15, Difesa e sicurezza:

1. La presente direttiva si applica all'aggiudicazione di appalti pubblici e ai concorsi di progettazione indetti nei settori della difesa e della sicurezza, fatta eccezione per i seguenti appalti:

- a) appalti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2009/81/CE;
- b) appalti ai quali la direttiva 2009/81/CE non si applica in virtù degli articoli 8, 12 e 13 di quest'ultima.

2. La presente direttiva non si applica agli appalti pubblici e ai concorsi di progettazione non altrimenti esentati ai sensi del paragrafo 1, nella misura in cui la tutela degli interessi essenziali di sicurezza di uno Stato membro non possa essere garantita

mediante misure meno invasive, ad esempio l'imposizione di condizioni intese a proteggere la riservatezza delle informazioni che le amministrazioni aggiudicatrici rendono disponibili in una procedura di aggiudicazione dell'appalto, come previsto nella

presente direttiva. L 94/104 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 28.3.2014 IT Inoltre, in conformità dell'articolo 346, paragrafo 1, lettera a), TFUE, la presente direttiva non si applica agli appalti pubblici e ai concorsi di progettazione non altrimenti esentati ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo nella misura in cui l'applicazione della presente direttiva obbligherebbe lo Stato membro a fornire in-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

to che “la Direttiva si applica agli appalti pubblici aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici nel settore della difesa, fatto salvo l’articolo 296 del trattato” (attuale 346 TFEU), e l’articolo 14⁹³ (anche questo recepito dall’art. 15⁹⁴ della Direttiva

formazioni la cui divulgazione sia ritenuta contraria agli interessi essenziali della sua sicurezza.

3. Qualora l’attribuzione e l’esecuzione dell’appalto pubblico o del concorso di progettazione siano dichiarate segrete o debbano essere accompagnate da speciali misure di sicurezza secondo le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti in uno Stato membro, la presente direttiva non si applica a condizione che tale Stato membro abbia determinato che gli interessi essenziali in questione non possono essere tutelati da misure meno invasive, quali quelle di cui al paragrafo 2, primo comma.

⁹³ Articolo 14, Appalti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza:

La presente direttiva non si applica agli appalti pubblici che sono dichiarati segreti, quando la loro esecuzione deve essere accompagnata da speciali misure di sicurezza secondo le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti nello Stato membro di cui trattasi o quando ciò è necessario ai fini della tutela di interessi essenziali di tale Stato membro.

⁹⁴ Articolo 15, Difesa e sicurezza:

1. La presente direttiva si applica all’aggiudicazione di appalti pubblici e ai concorsi di progettazione indetti nei settori della difesa e della sicurezza, fatta eccezione per i seguenti appalti:

- a) appalti che rientrano nell’ambito di applicazione della direttiva 2009/81/CE;
- b) appalti ai quali la direttiva 2009/81/CE non si applica in virtù degli articoli 8, 12 e 13 di quest’ultima.

2. La presente direttiva non si applica agli appalti pubblici e ai concorsi di progettazione non altrimenti esentati ai sensi del paragrafo 1, nella misura in cui la tutela degli interessi essenziali di sicurezza di uno Stato membro non possa essere garantita mediante misure meno invasive, ad esempio l’imposizione di condizioni intese a proteggere la riservatezza delle informazioni che le amministrazioni aggiudicatrici rendono disponibili in una procedura di aggiudicazione dell’appalto, come previsto nella presente direttiva. L. 94/104 Gazzetta ufficiale dell’Unione europea 28.3.2014 IT Inoltre, in conformità dell’articolo 346, paragrafo 1, lettera a), TFEU, la presente direttiva non si applica agli appalti pubblici e ai concorsi di progettazione non altrimenti esentati ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo nella misura in cui l’applicazione della presente direttiva obbligherebbe lo Stato membro a fornire informazioni la cui divulgazione sia ritenuta contraria agli interessi essenziali della sua sicurezza.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

2014/24/UE) stabilisce che “la direttiva non si applichi agli appalti pubblici che sono dichiarati segreti, quando la loro esecuzione deve essere accompagnata da speciali misure di sicurezza secondo le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti nello Stato membro di cui trattasi o quando ciò è necessario ai fini della tutela di interessi essenziali di tale Stato membro”.

È importante ricordare che l’articolo 346 TFEU segna storicamente la volontà dei maggiori produttori di armamenti degli Stati membri dell’UE, di escludere l’equipaggiamento per la difesa dalla sfera comunitaria (che comporta la non applicazione della Direttiva 2004/18/CE). Negli anni, con le successive revisioni dei Trattati europei, questo articolo non ha subito modifiche sostanziali, solo la sua numerazione è cambiata: Articolo 223 del Trattato di Roma, poi articolo 296 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TEC, nel quadro del Trattato di Amsterdam), e infine l’articolo 346 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFEU dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° Dicembre 2009). Il primo comma

3. Qualora l’attribuzione e l’esecuzione dell’appalto pubblico o del concorso di progettazione siano dichiarate segrete o debbano essere accompagnate da speciali misure di sicurezza secondo le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti in uno Stato membro, la presente direttiva non si applica a condizione che tale Stato membro abbia determinato che gli interessi essenziali in questione non possono essere tutelati da misure meno invasive, quali quelle di cui al paragrafo 2, primo comma.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

dell'articolo 346 si occupa della protezione delle informazioni classificate e si oppone al principio secondo il quale il Trattato si applica a tutte le armi, munizioni e materiale bellico. Solo gli Stati membri possono giustificare un'esenzione sulla base dell'articolo 346, co. 1 lett. b)⁹⁵ "interessi essenziali della propria sicurezza", e non interessi industriali ed economici. Il campo di applicazione generale di questo testo offre agli Stati membri, di fatto, un ampio margine di discrezionalità nell'interpretazione delle esigenze relative alla tutela degli interessi essenziali della loro sicurezza. Tuttavia, il secondo paragrafo limita l'ambito di applicazione dell'articolo 346 TFEU a un elenco di materiale militare, redatto e approvato dal Consiglio con decisione 255/58 del 15 aprile 1958. Secondo l'elenco del 1958, i prodotti ad uso civile e a "duplice uso" che hanno caratteristiche o specificità militari, ma che non costituiscono materiale bellico, possono essere considerati al di fuori del campo di applicazione dell'articolo 346 TFEU. Quindi l'articolo 346 TFEU conferisce agli Stati membri il potere discrezionale in termini di regole da applicare nel settore dei contratti di equipaggiamento per la difesa, fungendo così da clausola di salvaguardia. L'articolo in

⁹⁵ ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico; tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato interno per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

esame stabilisce che, in caso di uso improprio dell'esclusione, si potrebbe avere l'effetto di falsare le condizioni di concorrenza nel mercato interno, in questo caso, la Commissione europea o qualsiasi altro Stato membro può portare la questione direttamente dinanzi al Corte di giustizia dell'Unione europea. La regola di eccezionalità non è assoluta e deve essere quindi giustificata.

In quanto tale, la giurisprudenza della Corte di giustizia europea ricorda ripetutamente che le deroghe "trattano eccezionalmente e chiaramente casi definiti" e "non si prestano ad un'ampia interpretazione". Qualsiasi deroga deve essere interpretata rigorosamente, anche in "situazioni che possono coinvolgere la sicurezza pubblica". Nel 2006, nella sua comunicazione interpretativa sull'applicazione dell'allora articolo 296 TEC, nel settore degli appalti nel settore della difesa, la Commissione ha ricordato che, per casi limitati, spetta agli Stati membri fornire, su richiesta della Commissione, le informazioni necessarie e dimostrare che l'esenzione è necessaria per la protezione della propria sicurezza ed interessi essenziali. Ma, in pratica, l'attuale articolo 346 TFEU è stato applicato quasi automaticamente per la stragrande maggioranza dei contratti di attrezzature militari aggiudicati dagli Stati membri.

10.2. L'esenzione di sicurezza dell'articolo 346 TFEU.

Come precedentemente detto, articolo 346 TFEU stabilisce che gli Stati membri possono derogare alle norme e principi del diritto dell'UE e adottare misure straordinarie nel settore del commercio e della produzione di munizioni e altro materiale bellico se queste misure sono necessarie per la protezione dei propri interessi essenziali di sicurezza. Però, queste misure non dovrebbero influire negativamente sul mercato interno dell'unione sul commercio di prodotti non legati alla difesa. Come accennato in precedenza, questa disposizione è stata interpretata in maniera troppo estensiva dalla maggior parte degli Stati membri, come normale ed automatica esclusione degli appalti per la difesa dalle regole e principi del diritto dell'UE. Difatti, i casi portati alla CGUE lo hanno chiaramente dimostrato un'interpretazione così ampia di questa disposizione da rasantare l'illegittimità. Nel dicembre 2006 la Commissione Europea ha pubblicato una comunicazione interpretativa⁹⁶ in cui ha spiegato i propri orientamenti in merito alla corretta interpretazione dell'articolo 346 TFEU. Sebbene questa comunicazione interpretativa non sia giuridicamente vincolante, è importante perché spiega come la Commissione svolge il ruolo di garante

⁹⁶ COM (2006) 779 def., Comunicazione interpretativa sull'applicazione dell'articolo 296 del trattato nel campo degli appalti per la difesa.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

del diritto dell'UE, quando ci si confronta con le misure nazionali quando queste sembrano essere contrarie al diritto dell'UE nel campo degli appalti della difesa.

Secondo la comunicazione interpretativa, gli Stati membri possono scegliere di derogare dalle norme dell'UE in materia di appalti della difesa, con provvedimenti ad hoc, invocando l'art 346 TFEU in maniera motivata e circostanziata. In altre parole, gli Stati membri non possono esentare gli appalti nel settore della difesa dal campo di applicazione del diritto dell'UE in termini generali. Inoltre, quando si richiama questo articolo, gli Stati membri devono dimostrare che le condizioni di applicazione di questa disposizione siano verificabili e verosimili. In particolare, gli Stati membri hanno l'onere di dimostrare che:

- le misure nazionali riguardino i beni per la difesa inclusi nell'elenco redatto dal Consiglio nel 1958;
- siano in gioco interessi di sicurezza nazionale rilevanti ed essenziali;
- le misure nazionali straordinarie siano necessarie per proteggere la sicurezza degli interessi essenziali.

Più precisamente, a seguito dell'entrata in vigore della Direttiva sulla Difesa e Sicurezza, uno Stato membro deve dimostrare perché sono necessarie ulteriori ed eventuali regole "su misura" in materia interessi essenziali che la Direttiva non proteg-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

ge adeguatamente. Sebbene l'esatto margine di discrezionalità degli Stati membri nella definizione del collegamento tra la deroga e la tutela di un interesse di sicurezza essenziale debba ancora essere valutata dalla CGUE, la Commissione europea ha recentemente mostrato la propria disponibilità ad adottare un approccio più proattivo verso questo tipo di presa di posizione di posizione da parte degli Stati membri⁹⁷.

La Direttiva - in quanto strumento di diritto comunitario derivato - non può né modifica né derogare il Trattato che deve essere sempre rispettato (diritto primario dell'UE). La sua applicazione è quindi fatta salva anche dalle eccezioni previste dal Trattato sul funzionamento del Unione Europea, in particolare articoli 36⁹⁸, 51⁹⁹, 52¹⁰⁰, 62¹⁰¹ e 346 TFEU (ex articoli 30, 45, 46, 55

⁹⁷ si vedano, ad esempio, le indagini contro Grecia e Repubblica Ceca per giustificare adeguatamente l'uso dell'articolo 346 TFEU nell'ambito di due contrattori processi di aggiudicazione degli appalti

⁹⁸ Articolo 36, (ex articolo 30 del TCE). Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.

⁹⁹ Articolo 51, (ex articolo 45 del TCE). Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente capo, per quanto riguarda lo Stato membro interessato, le attività che in tale Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono escludere talune attività dall'applicazione delle disposizioni del presente capo.

¹⁰⁰ Articolo 52, (ex articolo 46 del TCE).

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

e 296 del Trattato CE). Nel contesto della difesa, l'articolo 346 TFEU è la deroga basata sul Trattato più pertinente. Ciò significa in particolare che i contratti possono essere aggiudicati senza applicare la Direttiva nei casi in cui ciò sia necessario per la protezione di interessi essenziali di sicurezza di uno Stato membro. L'articolo 346 TFEU fa riferimento a misure che uno Stato membro "ritiene necessarie per la tutela degli interessi essenziali della sua sicurezza" o per "informare sulla divulgazione che si ritiene contraria a tali interessi". La definizione di "interessi essenziali di sicurezza" è responsabilità esclusiva degli Stati membri. Tuttavia, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, l'articolo 346 TFEU non consente agli Stati membri di discostarsi dalle disposizioni del Trattato semplicemente facendo riferimento a tali interessi. La Corte di giustizia ha anche affermato che la deroga ai sensi dell'articolo 346 TFEU è limitato a casi eccezionali e chiaramente definiti, e che le misure non deve andare oltre i limiti di

1. Le prescrizioni del presente capo e le misure adottate in virtù di queste ultime lasciano impregiudicata l'applicabilità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedano un regime particolare per i cittadini stranieri e che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono direttive per il coordinamento delle suddette disposizioni.

¹⁰¹ Articolo 62, (ex articolo 55 del TCE). Le disposizioni degli articoli da 51 a 54 inclusi sono applicabili alla materia regolata dal presente capo.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

tali casi. Come ogni altra deroga alle libertà fondamentali, deve essere interpretato in modo rigoroso.

Pertanto, se uno Stato membro intende invocare l'articolo 346 TFEU per aggiudicare un contratto disciplinato dalla Direttiva (o dalle altre direttive sugli appalti pubblici) senza osservare i requisiti procedurali previsti da tali direttive, esso deve garantire che la misura scelta - ad esempio l'affidamento diretta del contratto a un produttore specifico - sia necessaria per proteggere un interesse essenziale di sicurezza. La decisione di utilizzare l'articolo 346 TFEU deve quindi essere fondata su una valutazione caso per caso che identifichi gli interessi di sicurezza essenziali in gioco che valuti la necessità della misura specifica, ovvero la non applicazione della Direttiva, tenendo conto del principio di proporzionalità e della necessità di un'interpretazione rigorosa dell'articolo 346 TFEU. In questo contesto, è importante essere consapevoli che il diritto dell'UE ora prevede, attraverso Direttiva 2009/81/CE, uno strumento giuridico creato appositamente per soddisfare le esigenze specifiche degli appalti per la difesa e la sicurezza. Tuttavia, possono ancora esistere contratti che, ad esempio, richiedono requisiti estremamente stringenti in termini di sicurezza dell'approvvigionamento, o che siano confidenziale e/o sensibili per la sovranità nazionale, in questo caso deve essere specifi-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

cato quali disposizioni della Direttiva 2009/81/CE non sarebbero sufficienti per salvaguardare gli interessi essenziali della sicurezza dello Stato membro. In questi casi, lo Stato membro interessato deve garantire e, se necessario, essere in grado di dimostrare che la misura concreta presa è oggettivamente idonea a tutelare l'interesse fondamentale di sicurezza identificato e che, in termini qualitativi e quantitativi, non vada al di là di cosa sia strettamente necessario a tale scopo. Ne consegue che le procedure di aggiudicazione degli appalti previste dalla Direttiva 2009/81/CE dovrebbero essere considerate come procedure standard per gli appalti sensibile nel settore della difesa e sicurezza, e il ricorso all'articolo 346 TFEU dovrebbe essere chiaramente limitato a casi eccezionali.

Gli appalti pubblici della difesa rappresentano una quota significativa degli appalti pubblici nell'Unione europea. L'Agenzia europea per la difesa (*European Defence Agency, EDA*), ha pubblicato il 28 gennaio 2021 il rapporto annuale "*Defence data 2018-2019*" sulla spesa degli Stati membri nel settore della difesa, secondo il Rapporto, nel 2019, la spesa per la difesa dei 26 Stati membri dell'EDA (sui 27 dell'UE) è stata di 186 miliardi di euro, pari all'1,4% del Prodotto Interno Lordo e al 2,9%

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

della spesa pubblica degli Stati membri¹⁰². Gran parte della spesa però, risulta ancora ripartita su mercati nazionali relativamente piccoli e chiusi nonostante ci siano stati notevoli sforzi per favorire lo sviluppo cooperativo degli armamenti in ambito Europeo. Infatti, il settore europeo della difesa resta ancora frammentato a livello nazionale, con 27 clienti e 27 contesti normativi diversi, anche se grandi passi verso una armonizzazione del settore sono stati fatti. Questa frammentazione costituisce un notevole ostacolo alla cooperazione e alla concorrenza intraeuropee. Essa genera costi supplementari e inefficienze ed ha, pertanto, un impatto negativo sulla competitività della base industriale e tecnologica della difesa europea, nonché sugli sforzi degli Stati membri intesi a equipaggiare adeguatamente le loro forze armate. La normativa in materia di appalti pubblici della difesa è un elemento importante in questa frammentazione. La maggioranza dei contratti nel settore della difesa non è soggetta alle regole del mercato interno Europeo ed è aggiudicata conformemente alla normativa nazionale in materia di appalti, che prevede criteri di selezione, procedure di pubblicità, ecc.. notevolmente diversi. Inoltre, i tassi di pubblicazione dei ministeri della Difesa variano considerevolmente da uno Stato

¹⁰² La spesa per la difesa in ambito europeo Dossier n° 142 - Schede di lettura 26 febbraio 2021, disponibile su <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DI0341.pdf>

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

membro all'altro. Questo stato di cose può limitare l'accesso al mercato da parte dei fornitori non nazionali, ostacolando così la concorrenza intraeuropea. Già prima dell'entrata in vigore sia della Direttiva sul coordinamento delle procedure di aggiudicazione di taluni appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza nel 2009, che del Trattato Sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFEU)¹⁰³, nella sua comunicazione del marzo 2003¹⁰⁴, la Commissione aveva individuato nella normativa sugli appalti uno dei settori in cui intervenire al fine di creare un mercato europeo delle attrezzature militari. A seguito della comunicazione, nel settembre del 2004, è stato pubblicato un libro verde sugli appalti pubblici della difesa¹⁰⁵, nel quale le parti interessate sono state invitate a commentare le diverse opzioni intese ad accrescere la trasparenza e l'apertura dei mercati della difesa degli Stati membri dell'UE. La consultazione ha confermato il non corretto funzionamento dell'allora vigente quadro normativo in quanto:

- persistevano incertezze sull'ambito di applicazione dell'ex articolo 296 TEC (allora in vigore), che consentiva agli Stati membri di derogare alle regole del mercato interno quando erano in gioco gli interessi essenziali della

¹⁰³ Con cui l'articolo 296 TCE è diventato 346 TFUE, C 326/47 del 26.10.2012.

¹⁰⁴ COM(2003) 113 dell'11.3.2003

¹⁰⁵ COM(2004) 608 del 23.9.2004.

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

loro sicurezza anche in campo informativo. Dato che il limite che divideva gli acquisti nel settore della difesa che toccava gli interessi essenziali di sicurezza da quelli che non li toccavano era vago, non era sempre chiaro quali norme dovevano essere applicate all'uno o all'altro appalto. L'applicazione dell'ex articolo 296 TEC rimaneva pertanto problematica e variava considerevolmente da uno Stato membro all'altro;

- la Direttiva allora vigente sugli appalti pubblici, anche nella versione modificata (2004/18/CE), era giudicata inadeguata per molti contratti nel settore della difesa, poiché non teneva conto di alcune caratteristiche speciali di detti contratti. Di conseguenza, molti Stati membri erano riluttanti ad applicare la Direttiva sugli appalti pubblici alle attrezzature militari, anche quando non erano soddisfatte le condizioni di applicazione del citato ex articolo 296 TEC. Sulla base di queste constatazioni, nel dicembre del 2005 la Commissione ha annunciato due iniziative destinate a migliorare la situazione¹⁰⁶:
- l'adozione di una "comunicazione interpretativa sull'applicazione dell'ex articolo 296 TEC nel settore degli

¹⁰⁶ COM(2005) 626 del 6.12.2005

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

appalti pubblici della difesa". La comunicazione non modificava, ma chiariva l'allora vigente quadro giuridico;

- l'eventuale preparazione di una nuova Direttiva sugli appalti pubblici per le attrezzature militari alle quali non si applica la deroga prevista dall'ex articolo 296 TEC. La Direttiva avrebbe potuto contenere nuove norme più flessibili e adattate alle specificità del settore della difesa.

La comunicazione di cui sopra non forniva però un'interpretazione della nozione di interessi essenziali di sicurezza degli Stati membri, né stabiliva *ex ante* a quali appalti pubblici si sarebbero potuti derogare in applicazione all'ex articolo 296. Essa si limitava pertanto a fornire alle amministrazioni aggiudicatrici solo orientamenti di loro ausilio nel valutare se il ricorso alla deroga fosse giustificato. Il chiarimento del quadro giuridico era un primo necessario passo verso una più grande apertura dei mercati europei della difesa. Contestualmente la Commissione ha valutato anche l'impatto di un'eventuale nuova Direttiva specifica per il settore della difesa. Combinare la comunicazione con la predetta Direttiva poteva essere, infatti, l'approccio più idoneo a livello comunitario per far fronte ai problemi posti dall'applicazione dell'ex articolo 296 TEC. Si trattava di iniziative complementari agli sforzi degli Stati membri miranti a rafforzare, tramite il codice di condotta monitorato

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

dall’Agenzia Europea per la Difesa, la concorrenza all’interno dell’UE nel settore delle attrezzature militari che ricadevano nell’ambito di applicazione dell’ex articolo 296 TEC. La comunicazione riguardava unicamente gli appalti pubblici della difesa indetti dalle autorità nazionali sul mercato interno europeo. Essa non si occupava del commercio degli armamenti con i paesi terzi, che resta assoggettato alle norme dell’Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO/OMC), in particolare all’Accordo sugli Appalti Pubblici (AAP)¹⁰⁷.

Il processo di trasformazione del mercato europeo della difesa per quanto riguarda il *procurement* militare è legato a tre iniziative¹⁰⁸:

- a) Con la Comunicazione interpretativa dell’art. 346 del TFEU - Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (ex art. 296 TEC) relativa all’acquisto di equipaggiamenti

¹⁰⁷ All’articolo XXIII, paragrafo 1, dell’AAP si legge: “Nessuna disposizione del presente accordo può essere interpretata nel senso di impedire ad una parte di attuare misure o di mantenere riservate determinate informazioni qualora essa lo ritenga necessario per la tutela dei suoi interessi essenziali in materia di sicurezza, in relazione a contratti relativi ad armi, munizioni o materiale bellico oppure a contratti indispensabili alla sicurezza nazionale o ai fini della difesa nazionale.” Conformemente a queste disposizioni, la parte 3, dell’allegato 1, dell’appendice 1 dell’AAP riporta l’elenco delle forniture e delle attrezzature acquistate dai ministeri della Difesa che rientrano nel campo di applicazione dall’accordo. Nell’elenco figura soltanto materiale non militare.

¹⁰⁸ Sull’argomento Michele Nones, Le implicazioni dell’integrazione del mercato europeo della difesa sul controllo parlamentare dei programmi di investimento del ministero della difesa, n. 13 – Giugno 2010 disponibile su http://www.iai.it/sites/default/files/pi_n_0013.pdfhttp://www.iai.it/sites/default/files/pi_n_0013.pdf

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

militari¹⁰⁹, la Commissione ha fornito il 7 dicembre 2006 le linee guida per l'applicazione delle deroghe previste dal Trattato per quanto riguarda l'applicazione delle regole del mercato comune al settore della difesa. La Commissione ha ribadito che, salvo eccezioni, il mercato comune europeo comprendeva anche il settore della difesa. In passato la Commissione, con compiti di vigilanza sul Trattato, aveva sorvegliato poco l'applicazione delle deroghe applicate da parte degli Stati Membri in virtù dell'applicazione dell'articolo in trattazione, favorendone così un atteggiamento spesso disinvolto. Con questa Comunicazione, la Commissione ha di fatto preannunciato un cambio di rotta: al di là dei suoi contenuti tecnici, il significato della Comunicazione interpretativa sta nel dare un avvertimento in merito alla minore tolleranza delle deroghe in campo di approvvigionamenti nella difesa e sicurezza e di questo gli Stati Membri dovranno tener conto per evitare le procedure di infrazione e la conseguente perdita della loro credibilità all'interno dell'Unione Europea. Fra le linee guida della Comunicazione vi è la conferma, sulla base della giurisprudenza prodotta dalla Corte di Giustizia Europea, che le eccezio-

¹⁰⁹ CE 7/12/2006

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

ni devono essere decise e motivate caso per caso e che deve essere dimostrato che l'applicazione della normativa europea non avrebbe consentito di tutelare gli interessi essenziali della sicurezza dello Stato Membro. Per quanto riguarda, invece, il campo di applicazione della deroga, viene chiarito che l'eccezione prevista per la protezione di interessi di sicurezza connessi con la produzione di armamenti o materiali è valida solo per l'acquisto di prodotti militari destinati alle Forze Armate. La deroga per l'acquisto di prodotti militari particolarmente "sensibili" e di altri prodotti destinati a organismi diversi può essere invocata solo se necessaria per evitare la divulgazione di informazioni in merito.

- b) Con il Codice di Condotta per gli acquisti di equipaggiamenti militari, teso ad introdurre una maggiore trasparenza e concorrenza negli appalti pubblici della difesa, è stato adottato dallo *Steering Board* Ministeriale dell'Agenzia Europea della Difesa (*European Defence Agency, EDA*) il 21 novembre 2005 ed è stato sottoscritto da tutti gli Stati Membri dell'UE, (esclusa la Danimarca che non partecipa all'EDA). Esso racchiude una serie di

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

principi¹¹⁰ come l'approccio volontario e non vincolante del codice, il trattamento legale ed uniforme dei fornitori, la trasparenza, la responsabilità e i benefici reciproci. Il Codice, entrato in vigore il 1 luglio 2006¹¹¹, prevede l'apertura dei rispettivi mercati nazionali attraverso gare pubblicizzate su un apposito Bollettino Elettronico dei contratti¹¹² e una supervisione l'Agenzia sul rispetto delle regole stabilite, in particolare per quanto riguarda il ricorso alle esenzioni concordate. Inoltre, al fine di assicurare una corretta competizione fra le imprese europee, gli stati si sono impegnati a comunicare eventuali ricorsi all'art. 346 TFEU che potrebbero configurarsi come "aiuti di stato". Dal Codice sono però esclusi i programmi di collaborazione intergovernativa e quelli di R&S. Si può inoltre derogare dalla sua applicazione nel caso di urgenti necessità, di completamento di forniture già acquisite o per ragioni di sicurezza nazionale. Un Codice sulle migliori pratiche (*best practice*) per i fornitori¹¹³, che fa da co-

¹¹⁰ «The Code of Conduct on Defence Procurement of the EU Members States Participation in the European Defence Agency», <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Organisation&id=154> e «Questions and answers on the Intergovernmental Regime to Encourage Competition in the European Defence Equipment Market», www.eda.eu.int.

¹¹¹ Per un anno non ha aderito la Spagna.

¹¹² «Electronic Bulletin Board», <http://www.eda.europa.eu/ebbweb/>.

¹¹³ Code of Best Practice in the Supply Chain (CoBPSC), <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Organisation&id=159>.

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

rollario al primo, è stato poi adottato il 15 maggio 2006 con lo scopo di estendere i vantaggi di una giusta concorrenza fino ai sub-appaltatori che non vogliono candidarsi come fornitori principali, includendo in questo modo anche piccole e medie imprese. Lo strumento elettronico di supporto a questo secondo Codice, *l'Electronic Bulletin Board – Industries Contracts*, è stato attivato il 27 marzo 2007 nella stessa interfaccia del primo affinché anche i principali fornitori potessero pubblicizzare opportunamente i sub-appalti. Il limite di tutto il sistema messo in piedi dall'EDA sta nel fatto che i Codici sono applicabili solo se precedentemente lo Stato membro ha deciso di ricorrere all'art. 346 TFEU derogando dalla normativa comunitaria. Poiché, dopo l'emanazione della Comunicazione interpretativa della Commissione Europea del dicembre 2006, il ricorso alle esenzioni è diventato più difficile, risultano così più ridotti i casi potenzialmente assoggettabili al Codice. Se poi si considerano le clausole di esclusione dal Codice stesso, la sua area di applicazione risulta molto limitata e, presumibilmente, lo sarà sempre di più nella misura in cui l'applicazione della Direttiva comunitaria offrirà un adeguato strumento per gestire gli

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

acquisti di prodotti militari e di sicurezza senza fare ricorso all'art. 346 TFEU.

c) La Direttiva sul coordinamento delle procedure di aggiudicazione di taluni appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza è stata proposta dalla Commissione Europea il 5 dicembre 2007¹¹⁴ e la versione definitiva, dopo l'approvazione del Consiglio UE e del Parlamento Europeo, è stata pubblicata il 13 luglio 2009¹¹⁵. Entro due anni da questa data gli Stati Membri dovranno recepirla nelle rispettive normative nazionali. La nuova Direttiva presenta due aspetti di particolare rilevanza:

- La disponibilità di uno strumento più adatto a gestire le complesse problematiche degli acquisti di equipaggiamenti militari (definiti come quelli specificatamente designati o adattati per scopi militari, intesi per l'uso come armi, munizioni o materiali da guerra) con l'utilizzo della procedura negoziata come procedura standard e la tutela della sicurezza delle informazioni, della sicurezza degli approvvigionamenti, della continuità del supporto logistico, ecc. La nuova regolamen-

¹¹⁴ COM(2007) 766 *final*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0766:FIN:EN:PDF>.

¹¹⁵ Direttiva 2009/81/CE.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

tazione si applicherà anche nel caso gli equipaggiamenti militari non siano destinati alle Forze Armate o alle Forze di sicurezza militari.

- Il trasferimento nel campo di applicazione di questa nuova Direttiva degli acquisti di prodotti “sensibili”¹¹⁶. In precedenza, invece, tali acquisti rischiavano di ricadere sotto la Direttiva appalti pubblici che, come da tutti riconosciuto, non era adatta ad equipaggiamenti di natura così sensibile, come non lo era per quelli militari. In questi casi, data la natura civile dell’ente acquirente e/o la natura duale del bene acquistato, l’unica alternativa era, quindi, quella della non applicazione della normativa europea attraverso la “secretazione” della procedura, col rischio di dover poi aprire un contenzioso con la Commissione sull’eccessivo ricorso a questa prassi. Adesso si può assicurare un’adeguata tutela anche agli acquisti di prodotti non militari, ma “sensibili”, divenuti così importanti nel contrasto delle nuove minacce terroristiche. La Direttiva non si applica, comunque, in base agli articoli 12 e 13, ai programmi in-

¹¹⁶ Definiti come quelli destinati a scopi di sicurezza che comportano, richiedono e/o contengono informazioni classificate che, a loro volta, sono definite come tutte quelle a cui viene attribuito un livello di classificazione di sicurezza o di protezione e che, nell’interesse della sicurezza nazionale e in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative in vigore nello Stato Membro interessato, richiedono protezione contro ogni accesso non autorizzato.

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

ternazionali militari di cooperazione gestiti da agenzie internazionali (es. NATO, OCCAR) e a quei programmi che, a seguito di accordi bilaterali o multilaterali (*Memorandum of Understandings* - MoU) con Paesi terzi possono essere gestiti da un Paese per conto degli altri partner senza far capo ad un'agenzia internazionale.

Va peraltro sottolineato che la Direttiva consente di tutelare gli acquisti che coinvolgano le capacità tecnologiche e industriali ritenute di interesse strategico in diversi modi:

- In primo luogo, escludendo i contratti dal raggio d'azione della Direttiva. Ciò può avvenire nei seguenti casi: in base all'articolo 13 lettera a)¹¹⁷, quando l'applicazione delle regole della Direttiva obbligherebbe lo Stato membro a fornire informazioni il cui rilascio è considerato contrario agli interessi essenziali della sua sicurezza; in base all'art. 13 lettera c)¹¹⁸, quando riguardano un programma di cooperazione fra due o più Stati Membri che comporti

¹¹⁷ Articolo 13, Esclusioni specifiche:

a) gli appalti per i quali l'applicazione delle disposizioni della presente direttiva obbligherebbe uno Stato membro a fornire informazioni la cui divulgazione è considerata contraria agli interessi essenziali della sua sicurezza;

¹¹⁸ Ibidil: c) gli appalti aggiudicati nel quadro di un programma di cooperazione basato su ricerca e sviluppo, condotto congiuntamente da almeno due Stati membri per lo sviluppo di un nuovo prodotto e, ove possibile, nelle fasi successive di tutto o parte del ciclo di vita di tale prodotto. Dopo la conclusione di un siffatto programma di cooperazione unicamente tra Stati membri, questi ultimi comunicano alla Commissione l'incidenza della quota di ricerca e sviluppo in relazione al costo globale del programma, l'accordo di ripartizione dei costi nonché, se del caso, la quota ipotizzata di acquisti per ciascuno Stato membro;

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

un'attività di R&S; in base all'art. 13 lettera f)¹¹⁹, quando sono assegnati da un governo ad un altro governo per la fornitura di materiale militare o sensibile; in base all'art. 13 lettera j)¹²⁰, quando riguardano attività di R&S (fino allo stadio di dimostrare le prestazioni di un nuovo concetto o tecnologia in un ambiente idoneo o rappresentativo).

- In secondo luogo, utilizzando la procedura negoziata senza pubblicazione dell'avviso o bando prevista dalla Direttiva. Ciò può aver luogo nei casi seguenti: in base all'art. 28 comma 1 lettera c)¹²¹, in caso di urgenza risultante da una crisi o conflitto e, lettera d)¹²², in caso di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili da

¹¹⁹ ibdil f) gli appalti aggiudicati da un governo a un altro governo e concernenti: i) la fornitura di materiale militare o di materiale sensibile; ii) lavori e servizi direttamente collegati a tale materiale; o iii) lavori e servizi per fini specificatamente militari, o lavori e servizi sensibili;

¹²⁰ ibdil j) i servizi di ricerca e sviluppo diversi da quelli i cui benefici appartengono esclusivamente all'amministrazione aggiudicatrice/all'ente aggiudicatore perché li usi nell'esercizio della sua attività, a condizione che la prestazione del servizio sia interamente retribuita da tale amministrazione aggiudicatrice/ente aggiudicatore.

¹²¹ quando l'urgenza risultante da situazioni di crisi non sia compatibile con i termini previsti dalla procedura ristretta e dalla procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara, compresi i termini ridotti di cui all'articolo 33, paragrafo 7. Ciò può applicarsi, ad esempio, ai casi di cui all'articolo 23, paragrafo 2, lettera d);

¹²² nella misura strettamente necessaria, quando per motivi di estrema urgenza, risultanti da eventi imprevedibili per le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori in questione, non è possibile osservare i termini imposti dalla procedura ristretta o negoziata con pubblicazione di un bando di gara, compresi i termini ridotti di cui all'articolo 33, paragrafo 7. Le circostanze invocate per giustificare l'estrema urgenza non devono essere in alcun caso imputabili all'amministrazione aggiudicatrice/ all'ente aggiudicatore;

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

parte dell'autorità appaltante; in base all'art. 28 comma 1 lettera e)¹²³, nel caso il contratto debba essere assegnato ad un particolare operatore per ragioni tecniche connesse con la protezione di diritti esclusivi; in base all'art. 28 comma 2¹²⁴, per attività di R&S non comprese nell'esclusione di cui all'art. 13 e per prodotti realizzati esclusivamente a scopo di ricerca; in base all'art. 28 comma 3 lettera a)¹²⁵, per forniture addizionali, entro cinque anni (salvo circostanze eccezionali), qualora il cambiamento di fornitore obbligherebbe l'autorità appaltante ad acquistare materiali con caratteristiche tecniche differenti il cui impiego o manutenzione comporterebbero incompatibilità o difficoltà tecniche sproporzionate.

Nel campo degli acquisti la Direttiva europea punta ad introdurre la competizione, per lo meno a livello europeo. Fermo restando che i grandi sistemi di difesa sviluppati attraverso la

¹²³ qualora, per ragioni di natura tecnica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, l'appalto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato;

¹²⁴ nel caso degli appalti di servizi e di forniture:

a) per servizi di ricerca e sviluppo diversi da quelli menzionati all'articolo 13;

b) per prodotti fabbricati unicamente a fini di ricerca e di sviluppo, fatta eccezione per la produzione in quantità volta ad accertare la redditività commerciale del prodotto o ad ammortizzare i costi di ricerca e sviluppo;

¹²⁵ nel caso di consegne complementari effettuate dal fornitore originario e destinate o al rinnovo parziale di forniture o di impianti di uso corrente oppure all'ampliamento di forniture o impianti esistenti, qualora il cambiamento di fornitore obbligherebbe l'amministrazione aggiudicatrice/l'ente aggiudicatore ad acquistare materiali con caratteristiche tecniche differenti il cui impiego o la cui manutenzione comporterebbero incompatibilità o difficoltà tecniche sproporzionate.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

collaborazione intergovernativa possono continuare ad essere decisi e supportati dai governi, negli acquisti ordinari si riducono le possibilità di favorire l'industria nazionale. Se fino ad ora il grado di libertà negli acquisti militari è stato molto alto, d'ora in poi i vincoli diventano sempre più stringenti. Se si vuole davvero acquisire un prodotto predeterminato, le motivazioni devono essere valide e trasparenti, così come l'iter procedurale. Quello che in passato avveniva dietro le quinte "nazionali", avviene ora sotto gli occhi di tutti in ambito "europeo".

Quindi possiamo sempre più considerare il mercato europeo della difesa non più come la somma di 27 mercati nazionali, ma come un mercato continentale. In questa prospettiva un ruolo fondamentale viene giocato dai sei paesi che partecipano all'Accordo Quadro¹²⁶ ed alle organizzazioni ed agenzie intergovernative (OCCAR ed EDA), che sono i più coinvolti in questo settore e che da dieci anni stanno conducendo un'esperienza comune verso l'integrazione dei rispettivi mercati nazionali. Sarà soprattutto a loro che guarderanno gli altri paesi europei, meno impegnati e con minore esperienza nel settore della difesa.

¹²⁶ Nel 1997-98 Francia Germania e Regno Unito elaborarono una Lettera di Intenti (Letter of Intent, LoI), alla quale si sarebbero associate Italia, Spagna e Svezia, volta a coordinare ed omogeneizzare le regole di mercato. I firmatari della LoI hanno stretto nel 2003 un Accordo quadro per favorire la nascita e lo sviluppo di aziende di difesa transnazionali.

10.3. Base giuridica, interessi di sicurezza e obblighi imposti dal Trattato.

Ai sensi del diritto comunitario vigente al tempo, prima dell'entrata in vigore della Direttiva sugli appalti nel settore della difesa e sicurezza, gli appalti pubblici della difesa erano assoggettati alle regole del mercato interno. La allora Direttiva 2004/18/CE¹²⁷ sugli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, si applicava "agli appalti pubblici aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici nel settore della difesa, fatto salvo l'ex articolo 296 del Trattato" (articolo 10 della Direttiva¹²⁸).

Secondo l'enunciato dell'ex articolo 296 TEC, ora art. 346 TFEU, l'esenzione degli appalti pubblici della difesa dalle regole del mercato interno è una misura legata al commercio di armi, di munizioni e di materiale bellico. Di conseguenza, secondo la base giuridica enunciata dall'allora articolo 296, paragrafo 1, lettera b)¹²⁹, TEC, gli Stati membri possono far ricorso a que-

¹²⁷ Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

¹²⁸ Articolo 10, Appalti nel settore della difesa:

La presente direttiva si applica agli appalti pubblici aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici nel settore della difesa, fatto salvo l'articolo 296 del Trattato.

¹²⁹ b) ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico; tali misure non devono alte-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

sta esenzione per l'aggiudicazione degli appalti pubblici della difesa, purché siano soddisfatte le condizioni stabilite dal trattato, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia. D'altra parte, l'ambito di applicazione dell'allora articolo 296 TEC, paragrafo 1, lettera b), è limitato dal concetto di "interessi essenziali di sicurezza" e dall'elenco delle attrezzature militari di cui al paragrafo 2 dell'ex articolo sopraccitato. L'ex articolo in questione, paragrafo 1, lettera a)¹³⁰, del TEC, va però oltre il settore della difesa e mira, in generale, a proteggere le informazioni che gli Stati membri non possono divulgare senza mettere in pericolo i propri interessi essenziali di sicurezza. Ciò può riguardare anche gli appalti pubblici per la fornitura di attrezzature sensibili sia nel settore della difesa che in quello della sicurezza. In generale, tuttavia, eventuali esigenze di riservatezza legate al processo di acquisto di attrezzature militari sono disciplinate dallo stesso ex articolo 296 TEC, paragrafo 1, lettera b).

Spetta agli Stati membri definire e tutelare gli interessi della propria sicurezza. L'ex articolo 296 TEC (ora art. 346 TFEU) riconosce questa prerogativa, prevedendo una deroga nei casi in cui l'osservanza del diritto europeo metta in pericolo gli interessi essenziali di sicurezza degli Stati membri. Tuttavia,

rare le condizioni di concorrenza nel mercato interno per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari.

¹³⁰a) nessuno Stato membro è tenuto a fornire informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

L'applicazione dell'articolo in questione agli appalti pubblici della difesa, condusse alla non applicazione della Direttiva 2004/18/CE, ossia lo strumento giuridico mirante ad assicurare il rispetto nel settore degli appalti pubblici delle disposizioni fondamentali del trattato in materia di libera circolazione dei beni, dei servizi e di libertà di stabilimento (articoli 28, 43 e 49 TEC). Le disposizioni della predetta Direttiva rappresentavano l'espressione dei principi e degli obiettivi fondamentali del mercato interno. Di conseguenza, ogni deroga ai sensi dell'ex articolo 296 TEC toccava l'essenza della Comunità europea e costituiva, per sua stessa natura, una seria questione sia dal punto di vista giuridico che politico. Il trattato assoggettava dunque il ricorso alla deroga a condizioni rigorose, realizzando un giusto equilibrio tra gli interessi degli Stati membri nel settore della difesa e della sicurezza e i principi e gli obiettivi fondamentali della Comunità. Dette condizioni miravano a prevenire eventuali abusi e ad assicurare che la deroga restasse un'eccezione limitata ai casi in cui gli Stati membri non avevano altra scelta che tutelare gli interessi della propria sicurezza a livello nazionale. Secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia, le deroghe alle norme volte a garantire l'efficacia

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

dei diritti conferiti dal trattato sarebbero dovute essere interpretate restrittivamente¹³¹.

La Corte ha inoltre confermato che ciò vale anche per le deroghe da applicare “in situazioni che possono compromettere la pubblica sicurezza”. Nella causa Commissione/Regno di Spagna, la Corte ha sancito che gli articoli del Trattato che contemplano tali deroghe (compreso l'ex articolo 296 TEC) “riguardano ipotesi eccezionali, chiaramente delimitate. In ragione del loro carattere limitato, detti articoli non si prestano ad un'interpretazione estensiva”¹³². Pertanto, sia l'ambito che le condizioni di applicazione dell'ex articolo 296 del Trattato CE dovevano ed devono essere interpretati restrittivamente.

10.4. Ambito di applicazione e applicazioni generali.

L'articolo 346 TFEU, paragrafo 1, lettera b), consente misure che si riferiscono “alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico” specificati nell'elenco di cui al para-

¹³¹ Sentenza del 4 ottobre 1991 nella causa C-367/89, Richardt e Les Accessoires Scientifiques, punto 20; per gli appalti pubblici, cfr. in particolare: sentenza del 3 maggio 1994 nella causa C-328/92, Commissione/Spagna, punto 15; sentenza del 28 marzo 1995 nella causa C-324/93, Evans Medical e Macfarlan Smith, punto 48.

¹³² Sentenza del 16 settembre 1999 nella causa C-414/97, Commissione/Spagna, punto 21; sentenza del 15 maggio 1986 nella causa C-222/84, Johnston, punto 26.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

grafo 2 dello stesso articolo¹³³. L'elenco è stato adottato il 15 aprile 1958 con la decisione 255/58 del Consiglio. Secondo la Corte, è chiaro che l'articolo in argomento, paragrafo 1, lettera b), del trattato CE "non si applica alle attività concernenti prodotti diversi da quelli militari individuati [in detto] elenco"¹³⁴.

Allo stesso tempo, l'interpretazione dell'articolo 346 TFEU, paragrafo 1, lettera b), e la definizione del relativo ambito di applicazione, devono anche tenere conto dell'evolvere della tecnologia e delle politiche in materia di appalti pubblici. Per quanto riguarda la tecnologia, l'elenco del 1958 sembra sufficientemente generico da poter accogliere gli sviluppi recenti e futuri. Analogamente, l'articolo in esame, paragrafo 1, lettera b), può anche coprire gli appalti di servizi e di lavori direttamente legati ai prodotti inclusi nell'elenco, nonché i moderni metodi di acquisizione centrati sulle capacità, purché siano soddisfatte le altre condizioni di applicazione dell'articolo stesso. D'altra parte, nell'elenco del 1958 figurano unicamente attrezzature aventi natura e fini puramente militari. È nondimeno vero, che il concetto di sicurezza è diventato sempre più com-

¹³³ Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può apportare modificazioni all'elenco, stabilito il 15 aprile 1958, dei prodotti cui si applicano le disposizioni del paragrafo 1, lettera b).

¹³⁴ Sentenza del 30 settembre 2003 nella causa T-26/01, *Fiocchi Munizionari/Commissione*, punto 61. Cfr. anche il parere dell'avvocato generale Jacobs dell'8 maggio 1991 nella causa C-361/89, *Richardt e Les Accessoires Scientifiques*, punto 30.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

plesso e che nuove minacce confondono i confini tradizionali tra sicurezza militare e sicurezza non militare, esterna ed interna. Tuttavia, dato che il ruolo delle forze di sicurezza militari e non militari continua ad essere diverso, è possibile normalmente distinguere tra gli appalti pubblici militari e non militari.

La natura dei prodotti che figurano nell'elenco del 1958 e il riferimento esplicito dell'articolo in esame ai "fini specificamente militari" confermano che solo gli appalti per la fornitura di attrezzature concepite, sviluppate e prodotte a fini specificamente militari possono essere esentati delle norme comunitarie ai sensi dell'articolo 346, paragrafo 1, lettera b), del TFEU¹³⁵.

Gli appalti a fini di sicurezza non militare, sono invece esclusi dal campo di applicazione dell'articolo 346 TFEU, paragrafo 1, lettera b). Per questo ultimo tipo di appalti, gli interessi di sicurezza possono giustificare un'esenzione dalle norme comunitarie ai sensi dell'articolo 14 della Direttiva sugli appalti pubblici, purché siano soddisfatte le relative condizioni di applicazione¹³⁶. Diversamente dal paragrafo 1, lettera b), il paragrafo 1, lettera a), dell'art. 346 TFEU può anche coprire i mercati di at-

¹³⁵ Causa T-26/01, Fiocchi Munizioni/Commissione, punti 59 e 61.

¹³⁶ L'articolo 14 della direttiva 2004/18/CE disponeva: "La presente direttiva non si applica agli appalti pubblici che sono dichiarati segreti, quando la loro esecuzione deve essere accompagnata da speciali misure di sicurezza secondo le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti nello Stato membro di cui trattasi o quando ciò è necessario ai fini della tutela di interessi essenziali di tale Stato membro."

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

trezzature a doppio uso, militare e non militare, se l'applicazione delle norme comunitarie costringe uno Stato membro a rivelare informazioni che potrebbero ledere gli interessi essenziali della propria sicurezza.

Le attrezzature militari incluse nell'elenco del 1958 non sono automaticamente esentate dalle regole del mercato interno. La stessa decisione 255/58 del Consiglio dispone che l'elenco comprenda le attrezzature in relazione alle quali è interesse legittimo degli Stati membri poter adottare le misure di cui all'articolo 346 TFEU, paragrafo 1, lettera b). In altre parole, la stessa decisione del Consiglio non prevede l'applicazione automatica dell'esenzione. La Corte di giustizia ha anche confermato in varie occasioni che l'articolo in esame non prevede un'esenzione automatica nel settore della difesa¹³⁷. Al contrario, l'esenzione ha come base giuridica l'articolo stesso, il che significa che i prodotti che figurano nell'elenco possono essere esentati se, e soltanto se, sono soddisfatte le condizioni di applicazione dell'articolo in questione¹³⁸. Ai sensi del citato articolo 346 TFEU, gli Stati membri possono adottare le misure che ritengono necessarie alla tutela degli interessi essenziali della loro sicu-

¹³⁷ Sentenza del 26 ottobre 1999 nella causa C-273/97, Sirdar, punti 15-16; sentenza dell'11 gennaio 2000 nella causa 285/98, Kreil, punto 16; sentenza dell'11 marzo 2003 nella causa 186/01, Dory, punti 30-31.

¹³⁸ Cfr. anche la risposta del 3 ottobre 1985 del Consiglio all'onorevole signora Van Hemeldonck, membro del Parlamento europeo (1985) 0574/F; per analogia: sentenza del 13 luglio 2000 nella causa C-423/98, Albore, punti 22-23

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

rezza. Si è ritenuto anche che detta disposizione conferisca agli Stati membri un notevole grado di discrezionalità nel decidere come tutelare gli interessi essenziali della loro sicurezza¹³⁹. Tuttavia, il testo (“necessari alla tutela...”) indica anche che detta discrezionalità non è assoluta. L’esistenza stessa dell’articolo 346 TFEU, stabilisce una procedura speciale da seguire in caso di eventuale abuso dell’esenzione, a conferma che gli Stati membri non dispongono di libertà assoluta quando decidono di esentare uno specifico appalto pubblico dalle regole del mercato interno. Al contrario, “spetta allo Stato membro che intende avvalersi [dell’articolo 346 TFEU] fornire la prova che le esenzioni non superino i limiti delle ipotesi suddette [chiaramente definite]” e dimostrare “che le esenzioni (...) sono necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza”¹⁴⁰. Il solo obiettivo che giustifica l’esenzione quindi è la tutela degli interessi essenziali di sicurezza di uno Stato membro. Altri interessi, in particolare industriali ed economici, anche se legati alla produzione e al commercio di armi, di munizioni e di materiale bellico, non possono giustificare, di per sé, un’esenzione ai sensi dell’articolo 346, paragrafo 1, lettera b) TFEU. Ad esempio, le compensazioni indirette non militari, che non servono interessi di sicurezza specifici, bensì interessi economici generali, non

¹³⁹ Causa T-26/01, *Fiocchi Munizioni/Commissione*, punto 58.

¹⁴⁰ Causa C-414/97, *Commissione/Spagna*, punto 22.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

rientrano nell'ambito dell'articolo 346 TFEU, anche se sono legate ad un appalto pubblico della difesa esentato sulla base del predetto articolo¹⁴¹.

Allo stesso tempo, gli interessi di sicurezza degli Stati membri dovrebbero anche essere considerati in una prospettiva europea. Essi possono variare, ad esempio a causa di fattori geografici o storici. D'altra parte, l'integrazione europea ha portato ad una sempre maggiore convergenza degli interessi nazionali degli Stati membri. Lo sviluppo della CSDP mostra che, anche nel settore della difesa e della sicurezza, vi è una sempre maggiore convergenza. Gli Stati membri condividono, in particolare, l'obiettivo di sviluppare un mercato comune delle attrezzature militari ed una base industriale e tecnologica competitiva per la difesa europea. Essi dovrebbero tenere conto di questi elementi quando valutano se l'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di appalti pubblici, il cui scopo è incoraggiare la concorrenza intraeuropea, mette in pericolo gli interessi essenziali della loro sicurezza. Inoltre, l'articolo 346 TFEU fa riferimento non alla tutela di interessi di sicurezza in generale, ma alla tutela di interessi essenziali di sicurezza. Que-

¹⁴¹ Si tratta delle compensazioni che molti governi richiedono agli operatori non nazionali nel settore della difesa come condizione per l'acquisto di attrezzature militari. Le compensazioni possono riguardare una vasta gamma di attività: le compensazioni dirette sono legate direttamente all'oggetto dell'appalto pubblico; le compensazioni indirette non sono direttamente legate e possono essere di natura militare o civile.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

sta precisazione sottolinea il carattere eccezionale della deroga e chiarisce che la natura specificamente militare delle attrezzature incluse nell'elenco del 1958 non basta, di per sé, a giustificare un'esenzione dalle norme europee sugli appalti pubblici. Al contrario, la formulazione particolarmente forte ("essenziali") limita le esenzioni possibili agli appalti pubblici di maggiore importanza per la capacità militare degli Stati membri.

La formulazione dell'articolo 346 TFEU e la giurisprudenza correlata, che si riferisce all'articolo citato in generale, confermano che questo ragionamento dovrebbe applicarsi allo stesso, sia alla lettera a) che alla lettera b), del paragrafo 1.

10.5. Applicazione dell'articolo 346 TFEU e ruolo della Commissione.

È prerogativa degli Stati membri definire gli interessi essenziali della propria sicurezza ed è loro dovere tutelarli. Il concetto di interessi essenziali di sicurezza concede loro flessibilità nella scelta delle misure per tutelare detti interessi, ma conferisce loro anche la responsabilità speciale di rispettare gli obblighi loro imposti dal trattato e di non abusare di detta flessibilità. Gli Stati membri devono in particolare tenere presente che una deroga ai sensi dell'articolo 346 TFEU è applicabile soltanto

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

in casi chiaramente definiti e si dovrebbero assicurare che le esenzioni “non superino i limiti delle ipotesi suddette”¹⁴².

Nel settore degli appalti pubblici della difesa, il solo modo in cui gli Stati membri possono conciliare le prerogative di cui godono in materia di sicurezza e gli obblighi loro imposti dal Trattato, è valutare in modo approfondito, per ogni appalto pubblico, se un’esenzione dalle norme comunitarie è giustificata o no. Tale valutazione caso per caso deve essere particolarmente rigorosa nei casi al limite dell’applicabilità dell’articolo in questione e in cui il ricorso alla deroga può essere controverso.

Ciò significa, in particolare, che le amministrazioni aggiudicatrici devono determinare:

- quale interesse essenziale di sicurezza è in gioco;
- quale è il legame tra detto interesse e la specifica decisione relativa all’appalto pubblico;
- perché la non applicazione della Direttiva sugli appalti pubblici nel caso specifico è necessaria alla tutela dell’interesse essenziale di sicurezza.

Inoltre, l’articolo 346 TFEU, paragrafo 1, lettera b), dispone che le misure adottate ai sensi di detto articolo “non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato comune per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specifi-

¹⁴² Causa C-414/97, Commissione/Spagna, punto 22.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

camente militari". Nel settore degli appalti pubblici della difesa, ciò può verificarsi nel caso delle compensazioni, in particolare le compensazioni indirette non militari. Gli Stati membri devono pertanto assicurarsi che gli accordi di compensazione connessi con appalti pubblici che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 346 TFEU, paragrafo 1, lettera b), rispettino detta disposizione.

Non spetta alla Commissione valutare gli interessi essenziali di sicurezza degli Stati membri, né di quali attrezzature militari devono dotarsi per tutelare detti interessi. Tuttavia, in quanto custode del Trattato, la Commissione può verificare se sono soddisfatte le condizioni di esenzione degli appalti pubblici ai sensi dell'articolo 346 TFEU. In questo caso, spetta agli Stati membri fornire, su richiesta della Commissione, le informazioni necessarie e provare che l'esenzione è necessaria alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza. La Corte di giustizia ha ripetutamente statuito che "dall'art. 4 del Trattato sull'Unione Europea¹⁴³ risulta che gli Stati membri hanno l'obbligo di cooperare lealmente ad ogni indagine svolta dalla Commissione (art. 258 TFEU¹⁴⁴) e di fornirle tutte le informa-

¹⁴³ Il principio di leale cooperazione è un principio fondamentale del diritto dell'Unione Europea; non a caso in termini di *ius positum* lo si può individuare all'articolo 4 del Trattato sull'Unione Europea (ex art. 10 TCE).

¹⁴⁴ (ex articolo 226 del TCE) La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, emette un

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

zioni che essa loro richieda all'uopo"¹⁴⁵. Questo riguarda tutte le indagini condotte dalla Commissione in quanto custode del Trattato, ivi comprese eventuali verifiche dell'applicabilità dell'articolo 346 TFEU agli appalti pubblici della difesa.

Pertanto, quando la Commissione indaga su un appalto pubblico della difesa, spetta allo Stato membro interessato fornire la prova che, nelle circostanze specifiche dell'appalto in questione, l'applicazione della Direttiva comunitaria metterebbe in pericolo gli interessi essenziali della propria sicurezza. Non bastano, in questo contesto, riferimenti generici alla situazione politica e geografica, alla storia o agli impegni assunti nell'ambito dell'Alleanza Atlantica. L'articolo 339 TFEU¹⁴⁶ garantisce che la Commissione tratti le informazioni trasmesse dagli Stati membri con la massima riservatezza. Ai sensi dell'articolo 348 TFEU¹⁴⁷, qualora misure adottate ai sensi dell'articolo 346 TFEU

parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea.

¹⁴⁵ Sentenza del 13 luglio 2004 nella causa C-82/03, Commissione/Repubblica italiana, punto 15.

¹⁴⁶ (ex art. 287 del trattato CE) I membri delle istituzioni dell'Unione, i membri dei comitati e parimenti i funzionari e agenti dell'Unione sono tenuti, anche dopo la cessazione dalle loro funzioni, a non divulgare le informazioni che per loro natura siano protette dal segreto professionale e in particolare quelle relative alle imprese e riguardanti i loro rapporti commerciali ovvero gli elementi dei loro costi.

¹⁴⁷ (ex articolo 298 del TCE) Quando delle misure adottate nei casi contemplati dagli articoli 346 e 347 abbiano per effetto di alterare le condizioni di concorrenza nel mercato interno, la Commissione esamina con lo Stato interessato le condizioni alle quali tali misure possono essere rese conformi alle norme sancite dai trattati.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

abbiano per effetto di alterare le condizioni di concorrenza nel mercato comune, la Commissione può esaminare con lo Stato interessato le condizioni alle quali tali misure possono essere rese conformi alle norme sancite dal trattato.

La Commissione può anche ricorrere direttamente alla Corte di giustizia se ritiene che uno Stato membro faccia un uso abusivo delle facoltà di cui all'articolo 346 TFEU. In tal caso, l'onere della prova che l'esenzione è giustificata ricade sullo Stato membro. Nel valutare possibili violazioni, la Commissione tiene conto della specifica sensibilità del settore della difesa, anche in considerazione della Direttiva 2009/81/CE sugli appalti della Difesa che non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 346 TFEU.

11. Gli appalti aggiudicati nel campo della Ricerca e Sviluppo (R&S).

11.1. Principi e concetto di ricerca e sviluppo.

Secondo il considerando 55 della Direttiva 2009/81/CE¹⁴⁸, “stimolare la ricerca e lo sviluppo è un modo fondamentale per

¹⁴⁸ L'incoraggiamento alla ricerca e allo sviluppo costituisce un mezzo cruciale per rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea e la liberalizzazione degli appalti contribuisce alla realizzazione di tale obiettivo. L'importanza della

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

rafforzare la tecnologia di difesa europea e la base industriale.... L'importanza della R&S in questo specifico settore [della difesa e della sicurezza] giustifica la massima flessibilità nell'aggiudicazione degli appalti per forniture e servizi di ricerca". La Direttiva quindi esclude alcuni contratti per servizi di R&S dal suo ambito e consente l'utilizzo di procedure negoziate senza pubblicazione di un bando di gara per l'aggiudicazione dei contratti di fornitura e servizi relativi a R&S.

Tuttavia, l'apertura degli appalti alla concorrenza è cruciale per la competitività dell'industria europea della difesa e la creazione di un vero mercato europeo delle attrezzature per la difesa e la sicurezza. Pertanto, il considerando 55 della Direttiva specifica che: "questa flessibilità [nell'aggiudicazione dei contratti di R&S] non dovrebbe precludere la concorrenza leale nelle fasi successive del ciclo di vita di un prodotto. I contratti di R&S dovrebbero quindi coprire le attività solo fino allo stadio dove la maturità delle nuove tecnologie può essere ragionevolmente valutata ed eliminata dai rischi". Esse "non dovrebbero

ricerca e dello sviluppo nel settore specifico giustifica la massima flessibilità nell'aggiudicazione degli appalti di forniture e servizi per la ricerca. Nel contempo, tuttavia, la flessibilità non dovrebbe ostacolare la concorrenza leale nelle fasi successive del ciclo di vita di un prodotto. Gli appalti nell'ambito della ricerca e dello sviluppo dovrebbero quindi comprendere attività solo fino alla fase in cui si può ragionevolmente valutare la maturità di nuove tecnologie e ritenerle prive di rischi. Gli appalti nell'ambito della ricerca e dello sviluppo non dovrebbero essere impiegati al di là di tale fase quale strumento per eludere le disposizioni della presente direttiva, compresa la predeterminazione dell'offerente per le fasi successive.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

essere utilizzate oltre tale fase come mezzo per evitare le disposizioni della Direttiva, anche predeterminando la scelta dell'offerente per le successive fasi".

Questa limitazione è particolarmente importante poiché, secondo la giurisprudenza consolidata, disposizioni che autorizzano "deroghe alle norme intese a garantire l'efficacia dei diritti conferiti dal Trattato in relazione agli appalti pubblici" devono essere interpretate rigorosamente. L'onere di provare che ci sono circostanze eccezionali che giustificano una deroga, spetta alla parte che intende invocare tale circostanza di deroga. L'articolo 11¹⁴⁹ (sull'uso delle esclusioni) e il considerando 50¹⁵⁰ (sull'uso dei procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara) della Direttiva sottolineano inoltre la necessità di un'applicazione restrittiva di queste disposizioni. Per conformarsi con questi principi è fondamentale delimitare la fase di R&S correttamente.

In questo contesto, è importante notare la differenza tra R&S nazionale e cooperativo. Nel quadro dei programmi di sviluppo cooperativi, non solo contratti di R&S, ma anche contratti per le

¹⁴⁹Vedi nota 40.

¹⁵⁰ Circostanze eccezionali potrebbero rendere impossibile o del tutto inappropriato il ricorso alla procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara. Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori dovrebbero dunque avere la possibilità di ricorrere, in casi e circostanze ben precisi, alla procedura negoziata senza pubblicazione di bando di gara.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

fasi successive del ciclo di vita sono esclusi dalla Direttiva¹⁵¹. Per programmi nazionali, invece, l'esclusione riguarda solo la ricerca e la fase di sviluppo come definita all'articolo 1, punto 27¹⁵².

L'articolo 1, punto 27 di cui sopra, della Direttiva definisce la ricerca e lo sviluppo come: "tutte le attività comprendenti la ricerca fondamentale, la ricerca applicata e lo sviluppo sperimentale, dove quest'ultimo può comprendere la realizzazione di dimostratori tecnologici, ovvero, dispositivi che dimostrano le prestazioni di un nuovo concetto o di una nuova tecnologia in un ambiente pertinente o rappresentativo". Il considerando 13¹⁵³ sviluppa ulteriormente questa definizione: "Ai fini della

¹⁵¹ cfr. articolo 13 (c) della Direttiva e della nota di orientamento sulle esclusioni specifiche per la difesa.

¹⁵² «ricerca e sviluppo»: tutte le attività comprendenti la ricerca di base, la ricerca applicata e lo sviluppo sperimentale, laddove quest'ultimo può comprendere la realizzazione di dimostratori tecnologici, vale a dire dispositivi che consentono di dimostrare le prestazioni di un nuovo concetto o tecnologia in un ambiente idoneo o rappresentativo.

¹⁵³ Ai fini della presente direttiva, «ricerca e sviluppo» dovrebbe coprire la ricerca di base, la ricerca applicata e lo sviluppo sperimentale. La ricerca di base comprende lavori sperimentali o teorici svolti soprattutto per acquisire nuove conoscenze sui fondamenti di fenomeni e di fatti osservabili, senza che siano previste applicazioni o utilizzazioni pratiche particolari. Anche la ricerca applicata comprende lavori originali svolti per acquisire nuove conoscenze. Tuttavia, essa è diretta in primo luogo verso un fine o obiettivo pratico particolare. Lo sviluppo sperimentale comprende l'attività basata sulle conoscenze esistenti ottenute dalla ricerca e/o dall'esperienza pratica, al fine di iniziare la produzione di nuovi materiali, prodotti o dispositivi, mettere in atto nuovi processi, sistemi e servizi o migliorare considerevolmente quelli che già esistono. Lo sviluppo sperimentale può comprendere la realizzazione di

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

presente Direttiva, la ricerca e lo sviluppo dovrebbero riguardare la ricerca fondamentale, la ricerca applicata e sviluppo sperimentale. La ricerca fondamentale consiste in sperimentale o lavoro teorico svolto principalmente al fine di acquisire nuove conoscenze per quanto riguarda il fondamento sottostante di fenomeni e fatti osservabili, senza qualsiasi particolare applicazione o utilizzo in vista. Anche la ricerca applicata consiste nell'originale lavoro svolto al fine di acquisire nuove conoscenze. Tuttavia, è diretto principalmente verso un particolare fine o obiettivo pratico. Sviluppo sperimentale consiste nel lavoro basato sulle conoscenze esistenti ottenute dalla ricerca e/o esperienza pratica al fine di avviare la produzione di nuovi materiali, prodotti o dispositivi, che stabiliscono nuovi processi, sistemi e servizi o migliorando notevolmente quelli che già esistono".

Il sopraccitato considerando 13 ribadisce che "lo sviluppo sperimentale può includere la realizzazione di dimostratori tecnologici, ovvero dispositivi che dimostrano le prestazioni di un nuovo concetto o una nuova tecnologia in un ambiente pertinente o rappresentativo". Ma anche introduce un ulteriore elemento per chiarire la delimitazione della fase di R&S, specificando che "la ricerca e lo sviluppo non includono la realizza-

dimostratori tecnologici, vale a dire dispositivi che consentono di dimostrare le prestazioni di un nuovo concetto o tecnologia in un ambiente idoneo o rappresentativo.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

zione e la qualificazione di prototipi, strumenti e industrie di pre produzione, ingegneria, progettazione industriale o produzione. “Questa specifica è particolarmente importante per limitare l’esenzione della ricerca e dello sviluppo dalle attività che non predeterminano la scelta dell’offerente per le fasi successive del ciclo di approvvigionamento. In termini di *Technology Readiness Levels* (TRL), la ricerca e lo sviluppo in senso all’articolo 1, paragrafo 27, includerebbero tipicamente la ricerca tecnologica di base (TRL 1), la ricerca per dimostrare la fattibilità (TRL 2/3), lo sviluppo tecnologico (TRL 3-5) e la dimostrazione tecnologica (TRL 5/6).

11.2. Strumenti.

Una chiara delimitazione della fase di ricerca e sviluppo è cruciale per la scelta dell’appropriata procedura di base da avviare. Un’amministrazione aggiudicatrice/ente aggiudicatore che intendono aggiudicare un contratto di R&S può scegliere tra due opzioni:

- Decide di aggiudicare un contratto che copre solo la R&S come definito dall’articolo 1, paragrafo 27 come ulteriormente spiegato nei considerando 13 e 55 della Direttiva. Può quindi beneficiare della flessibilità di cui agli articoli

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

13, lettera j)¹⁵⁴ e 28, paragrafo 2, della Direttiva. L'oggetto di un tale contratto non può andare oltre la dimostrazione delle "prestazioni di un nuovo concetto o di una nuova tecnologia in un ambiente pertinente o rappresentativo". Tutti i contratti per le fasi successive, compreso lo sviluppo di un dimostratore in un prototipo di pre produzione e la sua qualificazione, dovranno essere assegnate separatamente secondo la normale procedure della Direttiva (fatta salva l'applicabilità di ogni pertinente esclusione).

- Optare per un contratto che combini R&S con altre attività di pre produzione o anche di produzione. Tale contratto dovrà essere aggiudicato seguendo una delle normali procedure della Direttiva (soggetta al applicabilità di eventuali esclusioni rilevanti). In questo caso l'oggetto può quindi andare oltre la fabbricazione di un dimostratore e comprendere anche la realizzazione e la qualificazione di prototipi, altri servizi/forniture relativi alla fase di pre produzione, o anche sviluppo e produzione combinati.

¹⁵⁴ i servizi di ricerca e sviluppo diversi da quelli i cui benefici appartengono esclusivamente all'amministrazione aggiudicatrice/all'ente aggiudicatore perché li usi nell'esercizio della sua attività, a condizione che la prestazione del servizio sia interamente retribuita da tale amministrazione aggiudicatrice/ente aggiudicatore.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

Come detto, l'articolo 13 lett. j) della Direttiva prevede l'esclusione specifica di alcuni contratti di ricerca e servizi di sviluppo, in particolare per i "servizi di ricerca e sviluppo" diversi da quelli in cui i benefici spettano esclusivamente all'autorità contraente/ente per il suo utilizzo nella conduzione dei propri affari, a condizione che il servizio fornito sia interamente remunerato dall'amministrazione aggiudicatrice/dall'ente aggiudicatore.

Nel contesto degli appalti della difesa e della sicurezza, l'esclusione riguarda principalmente gli appalti di servizi aggiudicati per attività di R&S cofinanziate in cui l'amministrazione aggiudicatrice/l'ente aggiudicatore e l'appaltatore condividono costi e/o benefici. I servizi di R&S che l'amministrazione aggiudicatrice/ente aggiudicatore finanziano da soli e di cui ottengono tutti i benefici, al contrario, non sono coperti da questa esclusione (ma possono essere concessi ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 2). In questo contesto, il termine "benefici" include i Diritti Intellettuale di proprietà e tutti i diritti di utilizzo e/o la divulgazione di conoscenze acquisite e informazioni (incorporate) di base relative ai risultati della ricerca condotta nell'ambito del contratto in questione.

Le amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori non sono obbligati ad applicare una delle procedure previste dalla Di-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

rettiva sull'aggiudicazione degli appalti nei casi di cui all'articolo 13, lettera j). Questo dà loro l'opportunità di concepire le procedure di aggiudicazione in modo da offrire una sufficiente flessibilità, fornendo così il livello di concorrenza desiderato. Possono, ad esempio, organizzare un quadro di concorrenza limitata, condurre trattative con diversi potenziali fornitori di servizi o decidere anche di affidare il contratto direttamente con uno specifico fornitore di servizi. Essi possono anche aggiudicare contratti di ricerca parallelamente a fornitori concorrenti per specifiche fasi, al fine di beneficiare di approcci alternativi.

È importante specificare che l'articolo 13, lettera j), si applica solo ai contratti di servizi. Ai sensi, infatti, dell'articolo 1, paragrafo 5¹⁵⁵, della Direttiva, "deve essere un contratto avente per oggetto sia prodotti che servizi considerato un "contratto di servizio" se il valore dei servizi in questione supera quello dei prodotti oggetto del contratto".

Se invece il valore di prodotti (ad esempio un dimostratore) supera quello dei servizi di ricerca, il contratto deve essere considerato come un contratto di fornitura. Il valore dei prodotti e

¹⁵⁵ «appalti di servizi»: appalti diversi dagli appalti di lavori o forniture, aventi per oggetto la prestazione di servizi. Un appalto avente per oggetto sia prodotti che servizi è considerato un «appalto di servizi» se il valore dei servizi in questione supera quello dei prodotti oggetto dell'appalto. Un appalto avente per oggetto dei servizi e che preveda attività di cui alla divisione 45 del CPV solo a titolo accessorio rispetto all'oggetto principale dell'appalto è considerato un appalto di servizi;

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

dei servizi, determina così, la natura del contratto e la scelta delle regole da applicare. Un contratto di servizio di ricerca sarebbe coperto dall'esclusione dell'articolo 13, lettera j)), un contratto di fornitura relativo alla ricerca, invece, potrebbe essere aggiudicato mediante una procedura negoziata senza la pubblicazione di un bando di gara se le condizioni di cui all'articolo 28 comma 2, lett. b)¹⁵⁶ sono soddisfatte. Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori dovrebbero basare la loro scelta della procedura su un vero e proprio pre-preventivo - secondo i principi di cui all'art Articolo 9¹⁵⁷ - del valore relativo dei prodotti e servizi coinvolti. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, è probabile che i contratti di R&S siano contratti di servizi.

In ogni caso, l'articolo 13, lettera j)), deve essere applicato alla luce dell'articolo 11¹⁵⁸, che è la clausola generale di salvaguardia contro il possibile abuso degli articoli 12¹⁵⁹ e 13¹⁶⁰ allo scopo di evitare procedure di aggiudicazione degli appalti trasparenti e competitive. La giurisprudenza della Corte di giustizia europea ci ricorda ancora che, le disposizioni che autorizzano eccezioni

¹⁵⁶ nel caso degli appalti di servizi e di forniture: per prodotti fabbricati unicamente a fini di ricerca e di sviluppo, fatta eccezione per la produzione in quantità volta ad accertare la redditività commerciale del pro dotto o ad ammortizzare i costi di ricerca e sviluppo.

¹⁵⁷ Articolo 9, Metodi di calcolo del valore stimato degli appalti e degli accordi quadro.

¹⁵⁸ Articolo 11, Utilizzo delle esclusioni.

¹⁵⁹ Articolo 12, Appalti aggiudicati in base a norme internazionali

¹⁶⁰ Articolo 13, Esclusioni specifiche

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

alle regole degli appalti pubblici dell'UE devono essere interpretate rigorosamente.

Ciò significa che le esclusioni dall'ambito della Direttiva di cui agli articoli 12 e 13 devono essere limitate ai contratti del tipo descritto in queste disposizioni.

Il citato articolo 28, paragrafo 2 che prevede la procedura negoziata senza pubblicazione di un contratto avviso di aggiudicazione di alcuni contratti di R&S, delinea alcune caratteristiche della procedura. Infatti l'articolo 28 della Direttiva contiene un elenco esaustivo di casi che giustificano l'uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara. Diversamente dalla procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara, che è una delle normali procedure di aggiudicazione previste dalla Direttiva, la procedura negoziata senza previa pubblicazione, è una procedura eccezionale limitata ad "alcuni casi molto circostanziati e specifici" in cui "il ricorso alla procedura negoziata con la pubblicazione di un bando di gara potrebbe essere impossibile o del tutto inappropriata" (considerando 50¹⁶¹).

¹⁶¹ Circostanze eccezionali potrebbero rendere impossibile o del tutto inappropriato il ricorso alla procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara. Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori dovrebbero dunque avere la possibilità di ricorrere, in casi e circostanze ben precisi, alla procedura negoziata senza pubblicazione di bando di gara.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

In una procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara, l'amministrazione aggiudicatrice/l'ente aggiudicatore è libero di consultare gli operatori economici a sua scelta e negoziare i termini del contratto con uno o più di questi. Questo non significa, tuttavia, che i relativi contratti sono esclusi dalla Direttiva. Le disposizioni generali della Direttiva di cui agli articoli da 4 a 7¹⁶², in particolare i principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza sono sempre applicabili.

Inoltre, le amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori che utilizzano la procedura negoziata senza previa pubblicazione sono tenute a pubblicare un avviso di aggiudicazione dell'appalto *ex post* ai sensi dell'art 30, paragrafo 3¹⁶³, della Direttiva entro 48 giorni dall'aggiudicazione dell'appalto. Il fatto

¹⁶² Articolo 4. Principi di aggiudicazione degli appalti.

Articolo 5. Operatori economici.

Articolo 6. Obblighi in materia di riservatezza delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori.

Articolo 7. Protezione delle informazioni classificate.

¹⁶³ Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori che hanno aggiudicato un appalto o concluso un accordo quadro inviano un avviso in merito ai risultati della procedura di aggiudicazione entro quarantotto giorni dall'aggiudicazione dell'appalto o dalla conclusione dell'accordo quadro. Nel caso di accordi quadro conclusi in conformità all'articolo 29, le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori sono esentati dall'invio di un avviso in merito ai risultati della procedura di aggiudicazione di ciascun appalto basato su tale accordo. Talune informazioni relative all'aggiudicazione dell'appalto o alla conclusione dell'accordo quadro possono non essere pubblicate qualora la divulgazione di tali informazioni ostacoli l'applicazione della legge, sia contraria all'interesse pubblico, in particolare agli interessi in materia di difesa e/o sicurezza, pregiudichi i legittimi interessi commerciali di operatori economici pubblici o privati oppure possa recare pregiudizio alla concorrenza leale tra questi.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

che questo obbligo è esplicitamente menzionato nell'articolo 28 della Direttiva 2009/81/CE, ma non nel corrispondente articolo 31 della allora in vigore Direttiva 2004/18/CE - dimostra che la pubblicazione degli avvisi di aggiudicazione era e resta particolarmente importante per i mercati della difesa della sicurezza.

Il già citato articolo 28, paragrafo 2, della Direttiva comprende due casi specifici che riguardano specificamente la procedura di aggiudicazione di contratti di R&S.

Il primo caso, lettera a)¹⁶⁴, consente il ricorso alla procedura negoziata senza previo pubblicazione di un bando di gara per l'aggiudicazione di contratti di "ricerca e servizi di sviluppo diversi da quelli di cui all'articolo 13" (Esclusioni specifiche). Logicamente, questa disposizione si applica solo ai contratti che sono integralmente remunerati dalle amministrazione aggiudicatrice/enti aggiudicatori e dove i vantaggi, ovvero principalmente diritti di proprietà intellettuale e altri diritti d'uso dell'utente) spettano esclusivamente all'autorità/entità contraente.

Ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 2, lettera b)¹⁶⁵, le amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori possono applicare la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di

¹⁶⁴ per servizi di ricerca e sviluppo diversi da quelli menzionati all'articolo 13.

¹⁶⁵ per prodotti fabbricati unicamente a fini di ricerca e di sviluppo, fatta eccezione per la produzione in quantità volta ad accertare la redditività commerciale del prodotto o ad ammortizzare i costi di ricerca e sviluppo;

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

gara per l'aggiudicazione per la fornitura di "prodotti fabbricati esclusivamente a scopo di ricerca e sviluppo, ad eccezione della produzione di quantità per stabilire la redditività commerciale o il recuperare dei costi di ricerca e sviluppo".

Sebbene il termine "prodotti fabbricati esclusivamente a scopo di ricerca e sviluppo" non sia del tutto inequivocabile, la qualifica ("con l'eccezione di ...") implica che la disposizione non copra solo la fornitura di prodotti su misura necessari per lo svolgimento di attività di ricerca (strumenti di misura, banchi di prova, ecc.), ma anche prodotti derivanti da queste attività di R&S.

11.3. Aggiudicazione secondo le normali procedure previste dalla Direttiva.

a. Contratti combinati.

Come precedentemente indicato, le amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori che intendono appaltare i servizi di R&S possono optare sin dall'inizio tra più di un approccio globale per l'aggiudicazione di un contratto che vada oltre la fase di ricerca e sviluppo come definita nell'articolo 1 punto 27 e comprendere, ad esempio, la realizzazione e la qualificazione di prototipi o altri servizi/forniture relativi alla fase di pre produ-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

zione o anche sviluppo e produzione combinati. Questa possibilità è esplicitamente menzionata nel considerando 55¹⁶⁶, che afferma che: “non è opportuno che l’amministrazione aggiudicatrice/l’ente aggiudicatore organizzi appalti separati per le fasi successive se l’appalto che copre le attività di ricerca comprende già un’opzione per tali fasi ed è stato aggiudicato mediante una procedura ristretta o una procedura negoziata con pubblicazione del bando di gara, o, se del caso, mediante il dialogo competitivo”.

In tal caso, l’amministrazione /l’ente aggiudicatore aggiudica l’appalto nell’ambito di una concorrenza a livello europeo mediante una delle normali procedure previste dalla Direttiva. L’oggetto del contratto, che deve essere ben descritto nella do-

¹⁶⁶ L’incoraggiamento alla ricerca e allo sviluppo costituisce un mezzo cruciale per rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea e la liberalizzazione degli appalti contribuisce alla realizzazione di tale obiettivo. L’importanza della ricerca e dello sviluppo nel settore specifico giustifica la massima flessibilità nell’aggiudicazione degli appalti di forniture e servizi per la ricerca. Nel contempo, tuttavia, la flessibilità non dovrebbe ostacolare la concorrenza leale nelle fasi successive del ciclo di vita di un prodotto. Gli appalti nell’ambito della ricerca e dello sviluppo dovrebbero quindi comprendere attività solo fino alla fase in cui si può ragionevolmente valutare la maturità di nuove tecnologie e ritenerle prive di rischi. Gli appalti nell’ambito

della ricerca e dello sviluppo non dovrebbero essere impiegati al di là di tale fase quale strumento per eludere le disposizioni della presente direttiva, compresa la predeterminazione dell’offerente per le fasi successive. D’altro canto, non è opportuno che l’amministrazione aggiudicatrice/l’ente aggiudicatore organizzi appalti separati per le fasi successive se l’appalto che copre le attività di ricerca comprende già un’opzione per tali fasi ed è stato aggiudicato mediante una procedura ristretta o una procedura negoziata con pubblicazione del bando di gara, o, se del caso, mediante il dialogo competitivo.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

cumentazione di gara, potrebbe comprendere tutti i servizi, le forniture ed i lavori per coprire tutte le fasi. Le disposizioni relative alle fasi successive potrebbero assumere la forma fissa o essere condizionate a obblighi od opzioni. Tuttavia, le amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori dovrebbero essere consapevoli delle difficoltà che questo approccio potrebbe implicare, in particolare per progetti complessi: in primo luogo, l'oggetto del contratto può evolversi nel corso dell'esecuzione quando quest'ultimo inizia nelle prime fasi di R&S. Inoltre, potrebbe non essere possibile, al punto di aggiudicazione dell'appalto, fissare i prezzi esatti per tutte le fasi successive dell'esecuzione del contratto. Tutto ciò potrebbe richiedere modifiche sostanziali alle disposizioni essenziali del contratto, ciò potrebbe richiedere una nuova procedura di aggiudicazione dell'appalto se queste modifiche hanno una natura sostanzialmente diversa dalle disposizioni contrattuali iniziali. In ogni caso, per evitare incertezze pratiche e legali, è consigliabile fornire il maggior numero di dettagli possibile all'inizio, ad esempio concordare uno schema o una formula di base per determinare i prezzi da pagare per i servizi e forniture nelle fasi successive nell'ambito di un accordo quadro.

b. Contratti successivi.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

Se un'amministrazione aggiudicatrice/ente aggiudicatore che ha aggiudicato un contratto di ricerca ai sensi dell'articolo 13, lettera j) o dell'articolo 28, paragrafo 2, intende concludere contratti di proseguimento per la fase di riproduzione e/o contratti di fornitura per la fase di produzione, deve applicarsi le normali procedure previste dalla Direttiva. Questo di solito significa che tali contratti devono essere aggiudicati in un contesto di concorrenza a livello europeo attraverso una procedura ristretta o procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara o, se del caso, un dialogo competitivo.

12. Gli appalti aggiudicati da governo a governo (G2G).

Gli appalti aggiudicati da governo a governo («G2G», «*government-to-government*») costituiscono un sistema di accordi che consentono ai governi di acquistare materiali per la difesa, servizi e lavori direttamente da altri governi. Il governo acquirente non tratta direttamente con l'industria della difesa, ma il trasferimento di beni, servizi e lavori avviene direttamente tra un governo, che dispone dei materiali in questione nelle proprie disponibilità o dopo averli acquisiti a tal fine, ed un altro. Il G2G spesso comprende anche l'assistenza tecnica ed il supporto

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

del ciclo di vita degli equipaggiamenti, la manutenzione, la formazione e la costruzione di infrastrutture.

Per quanto riguarda l'UE, come detto, il settore della difesa è stato a lungo largamente esentato dai criteri competitivo-liberistici prevalenti nell'Unione. Pur avvicinando l'approccio di libero mercato anche al campo della difesa, la Direttiva 2009/81/CE evidenziava già nei considerando 28¹⁶⁷, 30-34¹⁶⁸ al-

¹⁶⁷ Gli Stati membri conducono spesso programmi in cooperazione per sviluppare congiuntamente nuovi materiali per la difesa. Tali programmi sono particolarmente importanti in quanto aiutano a sviluppare nuove tecnologie e sostengono i costi elevati di ricerca e sviluppo di sistemi d'arma complessi. Alcuni di questi programmi sono gestiti da organizzazioni internazionali, in particolare dall'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OC-CAR) e dalla NATO (attraverso agenzie specifiche), o da agenzie dell'Unione, come l'Agenzia europea per la difesa, che aggiudicano poi gli appalti per conto degli Stati membri. La presente direttiva non dovrebbe applicarsi a tali appalti. Per altri programmi in cooperazione gli appalti sono aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici/dagli enti aggiudicatori di uno Stato membro anche per conto di un altro o di più Stati membri. Anche in questi casi la presente direttiva non dovrebbe applicarsi.

¹⁶⁸ (30) Data la specificità del settore della difesa e della sicurezza, gli acquisti da parte di un governo di materiali, lavori e servizi da un altro governo dovrebbero essere esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva.

(31) Nell'ambito dei servizi, gli appalti relativi all'acquisto o alla locazione di beni immobili o a diritti su tali beni presentano caratteristiche particolari che rendono inappropriata l'applicazione delle norme sugli appalti.

(32) I servizi d'arbitrato e di conciliazione sono in genere prestati da organi o persone designate o selezionate secondo modalità che non possono essere disciplinate dalle norme sugli appalti.

(33) Anche i servizi finanziari sono affidati a persone od organismi a condizioni che non sono compatibili con l'applicazione delle norme sugli appalti.

(34) A norma dell'articolo 163 del trattato, la promozione della ricerca e dello sviluppo tecnologico costituisce uno dei mezzi per rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'industria comunitaria e l'apertura degli appalti di servizi contribuisce al conseguimento di questo obiettivo. La presente direttiva non dovrebbe disciplinare il cofinanziamento di programmi di ricerca e sviluppo. Gli appalti di ricerca e sviluppo diversi da quelli i cui benefici appartengono esclusivamente

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

cuni motivi per i quali il settore della difesa può costituire eccezione alle normali procedure di gara. Tali criteri si pongono quale fondamento concettuale dell'articolo 13 lett. c)¹⁶⁹, che esenta dalle procedure di gara i programmi di collaborazione tra due o più Paesi. Le prerogative dei governi nazionali sono riconosciute anche dall'art. 13 lett. f)¹⁷⁰, che tutela specificamente la fornitura G2G di "materiale militare o materiale sensibile", nonché di lavori e servizi "direttamente collegati", "per fini specificatamente militari" o comunque "sensibili"¹⁷¹. Incidentalmente, si può notare come la Direttiva 2009/81/CE contemplasse già la recentissima tendenza a passare dalla vendita di "apparati" (in senso lato) alla fornitura di servizi, un mutamen-

all'amministrazione aggiudicatrice/ all'ente aggiudicatore perché li usi nell'esercizio della propria attività, a condizione che la prestazione dei servizi sia interamente retribuita dall'amministrazione aggiudicatrice/ dall'ente aggiudicatore, non sono quindi disciplinati dalla presente direttiva.

¹⁶⁹ gli appalti aggiudicati nel quadro di un programma di cooperazione basato su ricerca e sviluppo, condotto congiuntamente da almeno due Stati membri per lo sviluppo di un nuovo prodotto e, ove possibile, nelle fasi successive di tutto o parte del ciclo di vita di tale prodotto. Dopo la conclusione di un siffatto programma di cooperazione unicamente tra Stati membri, questi ultimi comunicano alla Commissione l'incidenza della quota di ricerca e sviluppo in relazione al costo globale del programma, l'accordo di ripartizione dei costi nonché, se del caso, la quota ipotizzata di acquisti per ciascuno Stato membro.

¹⁷⁰ gli appalti aggiudicati da un governo a un altro governo e concernenti:

- i) la fornitura di materiale militare o di materiale sensibile;
- ii) lavori e servizi direttamente collegati a tale materiale; o
- iii) lavori e servizi per fini specificatamente militari, o lavori e servizi sensibili;

¹⁷¹ nel 2016 a questo articolo è stata data una lettura tendenzialmente restrittiva, circoscrivendolo al solo materiale usato. Commission Notice of 30 November 2016, Guidance on the Award of Government-to-Government Contracts in the Fields of Defence and Security (Article 13.f of Directive 2009/81/EC)

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

to che nel caso italiano si può vedere nel noleggio di aerei a pilotaggio remoto “Falco EVO” alle Nazioni Unite e a Frontex, nell’iniziativa di una scuola di volo internazionale, nella vendita alla Polonia di immagini raccolte dalla costellazione Cosmo-SkyMed¹⁷². In prospettiva tale mercato potrebbe rivelarsi molto interessante, anche in considerazione del fatto che gli “accordi” statunitensi in questo campo non comprendono quasi mai servizi di addestramento e formazione sui materiali acquistati. L’inserimento dell’eccezione G2G non sembra aver incontrato opposizione nei Paesi UE, che hanno anzi dimostrato in vari casi un forte interesse a volersene servire anche in ambito intracomunitario sia per vendere (come nel caso di Francia e Germania) che per acquistare (come per esempio Austria, Belgio, Repubblica Ceca e Ungheria). La cronologia dei provvedimenti spagnoli, tutti successivi al 2011, fa ipotizzare, inoltre, che alcuni Paesi abbiano interpretato la direttiva come stimolo ad introdurre esplicitamente il G2G nel proprio ordinamento.

La Comunicazione della Commissione del 2016 ha interpretato l’articolo 13 lett. f) nel senso di richiedere allo Stato che lo in-

¹⁷²www.thelocal.it/20131204/italys-finmeccanica-builds-uns-first-drone; www.askanews.it/economia/2018/12/06/leonardoil-drone-falco-inizia-voli-per-il-programma-frontex-pn_20181206_00032/; Alessandro Cornacchini (a cura di), Una storia di eccellenza. L’addestramento al volo dei piloti dell’Aeronautica Militare, Roma, Ed. Rivista Aeronautica, 2019, p. 200; www.telespazio.com/it/-/cosmo-italy-poland. Nell’ultimo caso il contratto fu siglato da Teledife, una delle direzioni di SGDDNA.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

vochi di giustificare, attraverso analisi e altre spiegazioni il ricorso ad esso¹⁷³. Tale Comunicazione, da considerarsi come un invito a non abusare nelle eccezioni, non sembra aver sinora prodotto particolari effetti limitativi, tanto che nel 2018 il Belgio ha deciso di approvvigionare in regime G2G dalla Francia mezzi blindati VMBR Griffon e EBRC Jaguar per un valore complessivo di 1,5 miliardi di Euro.

Si può, infine, notare come l'esperienza ormai decennale della Direttiva 2009/81/CE abbia contribuito a identificare alcuni percorsi in grado di evitare approcci completamente competitivi, pur senza qualificarsi come G2G nell'accezione piena del termine. Questi simil-G2G comprendono la formazione di personale su sistemi specifici, che ne giustifica poi l'acquisto, e lo sviluppo congiunto (anche solo di versioni o allestimenti specifici). Quest'ultima strada risulterebbe anzi già intrapresa dalla Germania per alcune forniture in diretta concorrenza con l'industria italiana¹⁷⁴.

Le transazioni G2G rappresentano una quota non trascurabile del mercato della difesa nell'UE¹⁷⁵. I governi possono quindi

¹⁷³ *Commission Notice of 30 November 2016*, cit.

¹⁷⁴ Gregory Alegi, *Esportazione dei sistemi d'arma: G2G, modelli comparati, opzioni per l'Italia*, Osservatorio di politica internazionale n. 150, luglio 2019 A cura della Fondazione ICSA

¹⁷⁵ Tra il 2005 e il 2012 il valore degli acquisti nel settore della difesa effettuati da uno Stato membro presso un altro governo ammontava a circa 22,8 miliardi di Eu-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

decidere di acquistare materiale militare o servizi da un altro governo per una serie di ragioni. In molti casi il G2G offre agli “Stati membri venditori” l’opportunità di disfarsi di materiale in eccedenza e agli “Stati membri acquirenti” quella di acquistare capacità di difesa a prezzi accessibili e può pertanto costituire un valido strumento per far fronte alle sfide poste dai vincoli di bilancio e dalla ristrutturazione delle forze armate. In determinate circostanze il G2G può anche rappresentare l’opzione di acquisizione più appropriata, se non addirittura l’unica, in grado di soddisfare specifiche esigenze in materia di capacità militari, necessarie a garantire l’interoperabilità o il “vantaggio operativo” delle forze armate degli Stati membri. Il G2G può anche costituire un mezzo rapido per far fronte ad esigenze operative urgenti e può anche essere utilizzato come strumento di cooperazione tra gli Stati membri. È quanto può avvenire, ad esempio, allorché uno Stato membro acquista, in conformità della Direttiva 2009/81/CE, materiali o servizi per conto di tutti gli Stati membri cooperanti e successivamente trasferisce parti di tali materiali e servizi agli altri governi. Le transazioni G2G possono assumere varie forme e riguardare diversi tipi di materiali e servizi. Il ruolo dell’industria e i vantaggi che quest’ultima può ricavare dal G2G variano considerevolmente

ro, ossia il 9% della spesa totale dell’UE in materiali per la difesa e si stima che il valore attuale sia molto superiore.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

e, in funzione delle dimensioni e dell'oggetto dell'appalto, il G2G può avere notevoli ripercussioni sul mercato. Il fatto di non esaminare con cura tutte le opzioni di acquisizione e di giustificare la strategia di aggiudicazione prescelta prima dell'aggiudicazione dell'appalto tra i governi può comportare una discriminazione nei confronti di uno o più operatori economici all'interno dell'UE, costituisce così talvolta un'elusione delle norme applicabili e può influire negativamente sul buon funzionamento del mercato interno. Nella comunicazione "Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente"¹⁷⁶, del luglio 2013, la Commissione ha affermato che le esclusioni specifiche contenute nella Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁷⁷ potrebbero "essere interpretate in modo tale da compromettere la corretta attuazione della Direttiva. Ciò potrebbe mettere a repentaglio la parità di condizioni sul mercato interno. In quest'ottica, la Commissione si è assunta la responsabilità di controllare che tali esclusioni siano interpretate in senso restrittivo e non vengano utilizzate per eludere la Direttiva" e la concorrenza. A tal fine la Commissione ha annunciato l'intenzione di fornire, in consultazione con

¹⁷⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2013) 542 *final*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0542&rid=1>.

¹⁷⁷ GU L 216 del 20.8.2009, pag. 76.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

gli Stati membri, orientamenti su tali esclusioni, iniziando con gli appalti aggiudicati da un governo a un altro governo¹⁷⁸. Scopo del presente paragrafo è analizzare il fenomeno tramite gli orientamenti¹⁷⁹ relativi alle buone prassi in materia di appalti per l'applicazione di tale esclusione, in particolare al fine di analizzare i rischi di violazione del diritto dell'UE. Vale la pena ricordare che solo la Corte di giustizia dell'Unione europea (la Corte) è competente a fornire un'interpretazione giuridicamente vincolante del diritto dell'Unione.

12.1. Quadro giuridico.

Ai sensi dell'articolo 2 della Direttiva 2009/81/CE (la Direttiva) gli appalti nei settori della difesa e della sicurezza devono essere aggiudicati conformemente alle disposizioni della medesima Direttiva. L'articolo 13, lettera f), della Direttiva prevede l'esclusione degli appalti aggiudicati da un governo a un altro governo concernenti: (1) la fornitura di materiale militare o di materiale sensibile, (2) lavori e servizi direttamente collegati a

¹⁷⁸ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2014) 387 *final*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0387&rid=1>.

¹⁷⁹ Orientamenti relativi all'aggiudicazione di appalti da governo a governo nei settori della difesa e della sicurezza [articolo 13, lettera f), della direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio] (2016/C 450/01)

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

tale materiale o (3) lavori e servizi per fini specificatamente militari o lavori e servizi sensibili. Il considerando 1, stabilisce che “La sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro nei settori sia della difesa che della sicurezza”, è pertinente in relazione a tale esclusione in quanto la sicurezza nazionale può motivare la scelta degli Stati membri di ricorrere ad appalti G2G. Il considerando 30 della Direttiva stabilisce che “Data la specificità del settore della difesa e della sicurezza, gli acquisti da parte di un governo di materiali, lavori e servizi da un altro governo dovrebbero essere esclusi dall’ambito di applicazione della presente Direttiva”. Una caratteristica distintiva del settore è la misura in cui gli appalti nei settori della difesa e della sicurezza possono essere influenzati da esigenze di sicurezza nazionale, ad esempio la necessità di interoperabilità con gli alleati. A norma dell’articolo 1, paragrafo 9, della Direttiva si intende per “governo: il governo statale, regionale o locale di uno Stato membro o di un paese terzo”. Ne consegue che gli appalti conclusi da o per conto di altre amministrazioni aggiudicatrici/altri enti aggiudicatori, quali organismi di diritto pubblico o imprese pubbliche, non possono essere esclusi in base all’articolo 13, lettera f). Soltanto gli appalti conclusi esclusivamente tra due governi possono costituire “appalti aggiudicati da un governo a un altro governo” ai sensi

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

dell'articolo 13, lettera f), della Direttiva. Gli appalti di forniture G2G implicano, in linea di principio, il trasferimento del titolo di proprietà dal governo che vende al governo che acquista¹⁸⁰. Al contrario, il fatto che un governo fornisca garanzie di buona esecuzione o forme analoghe di sostegno a un operatore economico che partecipa all'appalto non fa sì che a tale contratto si possa applicare l'esclusione. Inoltre essa riguarda unicamente l'appalto tra due governi, mentre non comprende i relativi appalti aggiudicati tra il governo che vende e un operatore economico.

L'articolo 11 della Direttiva riguarda l'utilizzo delle esclusioni e dispone che "nessuna delle norme, procedure, programmi, intese o appalti menzionati nella presente sezione possono essere utilizzati allo scopo di eludere le disposizioni della presente Direttiva". È inoltre giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea (la Corte) che le disposizioni che autorizzano eccezioni alle disposizioni UE in materia di appalti pubblici debbano essere interpretate restrittivamente¹⁸¹. Allo stesso tempo la Corte ha stabilito che "l'interpretazione di tale eccezione deve essere conforme agli obiettivi da essa persegui-

¹⁸⁰ La presente disposizione fa salvo l'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva, che definisce gli «appalti di forniture: appalti diversi dagli appalti di lavori che hanno per oggetto l'acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto, con o senza opzione per l'acquisto, di prodotti».

¹⁸¹ Cfr., tra l'altro, causa C-337/06, Bayerischer Rundfunk e altri, punto 64.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

ti". Il principio dell'interpretazione restrittiva non significa pertanto che i termini utilizzati per definire l'eccezione "siano interpretati in un modo che priverebbe detta eccezione dei suoi effetti"¹⁸².

Secondo la giurisprudenza della Corte, ai fini dell'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione europea si deve tener conto non soltanto del testo della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte¹⁸³. Ciò significa in particolare che, ai fini dell'interpretazione e dell'applicazione dell'articolo 13, lettera f), occorre prendere in considerazione gli scopi perseguiti dalla Direttiva. Essi sono tra l'altro definiti nei considerando 2 e 3, in cui si afferma che "La formazione progressiva di un mercato europeo dei materiali per la difesa è indispensabile al rafforzamento della base industriale e tecnologica di difesa europea [...]" (EDITB) e che "Gli Stati membri concordano sulla necessità di promuovere, sviluppare e sostenere una EDITB imperniata sulla capacità, competente e competitiva. Al fine di conseguire tale obiettivo, gli Stati membri possono avvalersi di strumenti diversi, in conformità del diritto comunitario, mirando ad un reale mercato europeo dei materiali per la difesa e ad instaurare

¹⁸² Cfr. causa C-19/13, Fastweb, punto 40.

¹⁸³ Cfr., tra l'altro, causa 292/82, Merck, punto 12; causa C-34/05, Schouten, punto 25; causa C-433/08, Yaesu Europe, punto 24 e causa C-112/11, Ebookers.com, punto 12.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

condizioni uniformi a livello sia europeo che globale". Gli appalti che non rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva possono comunque essere considerati soggetti alle norme e ai principi del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFEU). Non vi è tuttavia alcuna giurisprudenza della Corte che precisi in che misura le norme e i principi del TFEU possano applicarsi agli appalti esclusi in base all'articolo 13, lettera f), della Direttiva.

12.2. Analisi del mercato.

Da quanto precede risulta che le amministrazioni aggiudicatrici possono, in casi debitamente motivati, decidere di aggiudicare un appalto a un altro governo in applicazione dell'esclusione di cui all'articolo 13, lettera f), della Direttiva. Le decisioni di aggiudicare un appalto a un altro governo dovrebbero pertanto essere precedute da un'analisi appropriata che stabilisca chiaramente che l'aggiudicazione di un determinato appalto a un altro governo rappresenta l'unica opzione, o la migliore, per soddisfare le esigenze di approvvigionamento individuate dal governo acquirente. Tale analisi dovrebbe, in particolare, stabilire se la concorrenza sia inesistente o impraticabile o se, al contrario, sia possibile aggiudicare l'appalto in situa-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

zione di concorrenza come vedremo più avanti. Nel valutare se la concorrenza sia inesistente o impraticabile o, al contrario, se essa sembri possibile, le amministrazioni aggiudicatrici possono scegliere di limitare la propria analisi al mercato interno. Tale analisi implica un opportuno esame di mercato che sia adeguato alle condizioni del mercato e ai requisiti specifici; l'esame può essere effettuato anche prima di ultimare la definizione dei requisiti. Un'amministrazione aggiudicatrice potrebbe ad esempio pubblicare sul proprio sito web una richiesta di comunicazione di informazioni per avviare il dialogo tecnico di cui al considerando 49¹⁸⁴ della Direttiva, al fine di dare ai potenziali operatori economici la possibilità di presentare le loro osservazioni in merito ai requisiti proposti, il che potrebbe tradursi nell'individuazione di soluzioni alternative. Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero documentare la loro analisi per essere in grado, all'occorrenza, di dimostrare sulla base della documentazione di supporto che le loro decisioni sono giustificate.

Ciò è conforme alle metodologie efficaci in tema di appalti pubblici, in particolare in una situazione di vincoli generali di

¹⁸⁴ Prima dell'avvio di una procedura di aggiudicazione di un appalto, le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori possono, avvalendosi di un «dialogo tecnico», sollecitare o accettare consulenze che possono essere utilizzate nella preparazione del capitolato d'onere, a condizione che tali consulenze non abbiano l'effetto di ostacolare la concorrenza.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

bilancio, e rispetta le disposizioni e le norme di una sana gestione finanziaria. Inoltre così facendo si riducono notevolmente i rischi connessi a contestazioni legali sia ai sensi del diritto dell'UE che della legislazione nazionale. In forza del diritto dell'UE si riduce al minimo il rischio che la decisione dell'amministrazione aggiudicatrice di assegnare un appalto a un altro governo in applicazione dell'esclusione di cui all'articolo 13, lettera f), sia impugnata con successo, in particolare per motivi di elusione della Direttiva (articolo 11) e/o di violazione delle norme e dei principi del trattato.

12.3. Casi di concorrenza inesistente o impraticabile.

Alcuni appalti, per loro stessa natura, possono essere aggiudicati soltanto ad altri governi. Ciò può avvenire, ad esempio, quando uno Stato membro fornisce addestramento militare ad un altro Stato membro. Tali appalti sono generalmente aggiudicati nel quadro della cooperazione militare tra gli Stati e, dal momento che non vi può essere alcuna alternativa commerciale, essi non hanno alcuna incidenza sul funzionamento del mercato interno. Vi possono inoltre essere casi in cui, dall'analisi descritta nel precedente paragrafo, risulta evidente che la concorrenza è inesistente o impraticabile. Alcune delle circostanze in cui la

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

concorrenza è inesistente o impraticabile in un contesto commerciale possono essere pertinenti ai fini degli appalti G2G (ad esempio quando vi sia un solo operatore per motivi tecnici o diritti esclusivi; quando vi siano motivi di urgenza; nel caso di forniture supplementari o di ripetizione di lavori e servizi).

Nella situazione sopra descritta è possibile che le Stazioni Appaltanti non abbiano alcuna alternativa praticabile all'aggiudicazione diretta in regime di esclusività ad un altro governo. A questa fattispecie appartengono, ad esempio, le seguenti situazioni: (1) i requisiti individuati dall'amministrazione aggiudicatrice possono, per ragioni di natura tecnica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, essere soddisfatti soltanto da un particolare governo; (2) l'amministrazione aggiudicatrice deve far fronte a esigenze operative urgenti quali un'emergenza risultante da situazioni di crisi o un'estrema urgenza risultante da eventi imprevedibili; (3) si rendono necessarie forniture supplementari da parte del governo venditore originario, destinate al rinnovo parziale o all'ampliamento di forniture esistenti, qualora non sia possibile cambiare fonte di approvvigionamento per motivi connessi all'interoperabilità. Si possono verificare altre circostanze in cui risulti chiaro fin dall'inizio che una gara d'appalto non aumenterebbe la concorrenza né migliorerebbe l'esito dell'appalto ri-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

spetto ad un appalto G2G. Nei casi in cui le amministrazioni aggiudicatrici ritengano che la concorrenza sia inesistente o impraticabile, esse dovrebbero documentare la propria analisi per essere in grado, all'occorrenza, di dimostrare sulla base della documentazione di supporto che le loro decisioni sono giustificate.

Le amministrazioni aggiudicatrici che si avvalgono dell'articolo 13, lettera f), della Direttiva per il fatto che la concorrenza è inesistente o impraticabile sono invitate a rendere nota la loro decisione mediante pubblicazione di un annuncio a contenuto libero nella GU dell'UE o di un avviso volontario per la trasparenza *ex ante* (*Voluntary Ex-Ante Transparency Notice - VEAT*). Mediante tale pubblicazione per un appalto che non rientra nell'ambito di applicazione della Direttiva, l'amministrazione aggiudicatrice annuncia la sua decisione di aggiudicare un appalto a un altro governo, a norma dell'articolo 13, lettera f), in situazioni in cui la concorrenza è inesistente o impraticabile. Il testo pubblicato o il VEAT comprendono una descrizione della prevista transazione G2G: si avvisano in tal modo gli operatori economici e si darà loro la possibilità di presentare all'amministrazione aggiudicatrice soluzioni alternative che potrebbero essere state trascurate.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

L'avviso VEAT impone all'amministrazione aggiudicatrice l'obbligo di fornire una motivazione della decisione di aggiudicare l'appalto senza la previa pubblicazione di un bando di gara. A fini della trasparenza, le amministrazioni aggiudicatrici sono altresì invitate a pubblicare *ex post* un annuncio dell'aggiudicazione dell'appalto G2G, ad esempio sul loro sito web o attraverso una dichiarazione ai mezzi di informazione. Alcune informazioni possono non essere pubblicate qualora la loro divulgazione ostacoli l'applicazione della legge o sia comunque contraria all'interesse pubblico, in particolare gli interessi di difesa e/o sicurezza, oppure pregiudichi i legittimi interessi commerciali.

12.4. Casi di possibile concorrenza: pubblicità pre-appalto e finalizzazione della strategia di aggiudicazione.

Vi possono essere casi in cui le amministrazioni aggiudicatrici che prendono in considerazione un appalto da un altro governo, in base all'analisi di cui al precedente paragrafo, siano incerte quanto all'assenza o all'impraticabilità della concorrenza al fine di soddisfare le loro specifiche esigenze di approvvigionamento. In tali situazioni e nell'interesse del buon esito dell'appalto, al fine di conformarsi alle norme di sana gestione

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

finanziaria ed evitare rischi legali le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero esaminare ulteriormente il mercato, rendendo noti i propri requisiti prima dell'appalto mediante una pubblicità del bando mirata. L'obiettivo di questo ulteriore esame del mercato consiste nello stabilire se almeno un operatore economico dell'UE possa realmente competere per soddisfare le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice (vale a dire se sia in grado di offrire una soluzione analoga o migliore rispetto al G2G). Ciò permetterà alle amministrazioni aggiudicatrici di finalizzare la loro strategia di aggiudicazione (G2G o appalti commerciali) sulla base di una conoscenza esaustiva del mercato. In tale contesto i possibili mezzi di pubblicità pre-appalto comprendono:

- la Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GUE),
- le Gazzette ufficiali nazionali o i portali sugli appalti,
- avvisi sul sito web dell'amministrazione aggiudicatrice o nel portale sugli appalti,
- riviste specializzate quali mezzi pubblicitari complementari.

Nei casi in cui risulti evidente dall'analisi del mercato che tutti i fornitori potenziali sono noti, l'invio di richieste di informazione a tali fornitori potenziali può costituire un'alternativa alla pubblicazione. Qualora non risulti evidente dall'analisi del

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

mercato che tutti i fornitori potenziali sono noti, le amministrazioni aggiudicatrici sono invitate a pubblicare, quale nota informativa di pre-appalto, un messaggio a contenuto libero nella GU dell'UE. In questa situazione specifica le amministrazioni aggiudicatrici hanno la possibilità di chiedere la pubblicazione di un messaggio a contenuto libero nella GU dell'UE¹⁸⁵ qualora i moduli standard non siano adeguati. Le amministrazioni aggiudicatrici hanno inoltre la facoltà di ricorrere all'avviso VEAT. Le informazioni contenute in tale nota informativa di pre-appalto o in una richiesta di informazioni possono limitarsi ad una descrizione generale dei requisiti e un'indicazione della dotazione di bilancio disponibile. Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero menzionare esplicitamente di trovarsi nella fase di finalizzazione della loro strategia di aggiudicazione, che potrebbe condurre all'aggiudicazione dell'appalto ad un altro governo o all'avvio di una procedura formale di appalto ai sensi della Direttiva. Inoltre, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero anche indicare se offrono ai potenziali operatori economici la possibilità di fornire elementi di prova in merito alla loro capacità economica e tecnica di soddisfare i requisiti e possono inoltre decidere di invitare i potenziali operatori economici a presentare osservazioni sui requisiti proposti ed offrire so-

¹⁸⁵ ojs@publications.europa.eu

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

luzioni che possano agevolare la concorrenza o garantire un miglior rapporto qualità-prezzo. Qualora le amministrazioni aggiudicatrici decidano di procedere in tal senso, esse devono garantire che sia rispettata la parità di trattamento e che non vi siano distorsioni di concorrenza. Allo stesso tempo le amministrazioni aggiudicatrici possono contattare altri governi al fine di valutare se le loro esigenze possono essere soddisfatte mediante il G2G. Le amministrazioni aggiudicatrici utilizzeranno le informazioni raccolte mediante la pubblicità e i contatti con altri governi per portare a termine la loro strategia di aggiudicazione con una conoscenza esaustiva del mercato.

12.5. Negoziati con i governi e appalto ai sensi della Direttiva.

Qualora, sulla base di una valutazione imparziale delle informazioni raccolte mediante la pubblicità pre-appalto, le amministrazioni aggiudicatrici giungano alla conclusione che l'aggiudicazione di un determinato appalto a un altro governo rappresenti l'unica opzione, o la migliore, per soddisfare le proprie esigenze, esse potranno portare avanti i negoziati con tale/i governo/i e aggiudicheranno l'appalto G2G in applicazione dell'esclusione di cui all'articolo 13, lettera f), della Direttiva.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

Al fine di garantire che le esigenze delle amministrazioni aggiudicatrici siano soddisfatte nel miglior modo possibile conformemente alle metodologie efficaci in tema di appalti pubblici e per evitare rischi legali, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero condurre negoziati imparziali con i governi. Ciò è particolarmente importante in presenza di diverse offerte governative e quando vi siano ripercussioni significative sul mercato interno.

La selezione finale dovrebbe basarsi su criteri obiettivi quali la qualità, il prezzo, il pregio tecnico, la funzionalità, il costo d'utilizzazione, i costi del ciclo di vita, il servizio successivo alla vendita (smaltimento) e l'assistenza tecnica, la data di consegna, la sicurezza dell'approvvigionamento, l'interoperabilità e le caratteristiche operative. In ogni caso le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero documentare la loro valutazione per essere in grado, all'occorrenza, di dimostrare sulla base della documentazione di supporto che le loro decisioni sono giustificate.

Al contrario, qualora da una valutazione imparziale delle informazioni raccolte mediante la pubblicità pre-appalto risulti che uno o più operatori economici dell'UE sono in grado di fornire una soluzione economicamente più vantaggiosa di quella offerta dal G2G e se non sussiste alcuna ragione obiettiva per

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

acquistare dal governo venditore, l'amministrazione aggiudicatrice avvia la procedura di appalto ai sensi della Direttiva. Occorrerà in tal caso rispettare le pertinenti disposizioni della direttiva.

13. Gli appalti cooperativi nel campo della Difesa e Sicurezza.

L'importanza di rafforzare la cooperazione europea in materia di difesa, anche nel settore degli appalti, è stata sottolineata negli ultimi anni in varie occasioni. Il Consiglio europeo, nelle sue conclusioni del dicembre 2013¹⁸⁶, e la dichiarazione congiunta UE-NATO del luglio 2016¹⁸⁷ hanno messo in rilievo, tra l'altro, che la cooperazione in materia di difesa è la risposta appropriata alle crescenti sfide in materia di sicurezza, all'aumento dei costi dei nuovi sistemi di difesa e ai vincoli di bilancio degli Stati membri, nonché agli alti livelli di duplicazione e frammentazione nel settore della difesa dell'UE. La relazione della Commissione sulla valutazione della Direttiva 2009/81/CE relativa agli appalti pubblici nel settore della dife-

¹⁸⁶ Conclusioni del Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013 (EUCO 217/13), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST217-2013-INIT/it/pdf>.

¹⁸⁷ Dichiarazione congiunta del presidente del Consiglio europeo, del presidente della Commissione europea e del segretario generale dell'Organizzazione del trattato del Nord Atlantico, dell'8 luglio 2016 (https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm).

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

sa¹⁸⁸ (la Direttiva), pubblicata il 30 novembre 2016¹⁸⁹, ha concluso che la Direttiva non ostacola gli appalti cooperativi. Tale formulazione è basata sulle discussioni avute con esperti degli Stati membri e sui risultati delle consultazioni delle parti interessate. Ha inoltre tenuto conto della valutazione dell' Agenzia europea per la difesa (EDA)¹⁹⁰, secondo la quale i problemi relativi all'avvio di iniziative di cooperazione nel settore della difesa sono dovuti piuttosto ad altri elementi, quali i tagli ai bilanci per la difesa, l'insufficiente sincronizzazione dei cicli di bilancio e la mancanza di armonizzazione dei requisiti.

Nel contempo con la valutazione, la Commissione ha annunciato che avrebbe fornito orientamenti a tal fine. Lo stesso annuncio è stato presentato nel piano d'azione europeo in materia di difesa¹⁹¹, anch'esso adottato nel novembre 2016. Con la successiva comunicazione la Commissione ha dato seguito all'impegno assunto nella relazione sulla valutazione della Di-

¹⁸⁸ Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (GU L 216 del 20.8.2009, pag. 76).

¹⁸⁹ 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 (COM/2016/0762 *final*).

¹⁹⁰ Discussa con gli Stati membri a livello di esperti e di direttori nazionali degli armamenti.

¹⁹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Piano d'azione europeo in materia di difesa (COM/2016/0950 *final*).

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

rettiva e nel piano d'azione europeo in materia di difesa. La Commissione, ha ritenuto inoltre necessario chiarire una serie di opzioni per gli appalti cooperativi di due o più Stati membri, al fine di incoraggiare le autorità degli Stati membri a utilizzare appieno le possibilità nel settore della difesa e della sicurezza previste dalla Direttiva. Come annunciato nel giugno 2017 nel piano d'azione europeo in materia di difesa, la Commissione ha pubblicato una comunicazione sull'istituzione del Fondo europeo per la difesa (EFD)¹⁹², costituito dalle "finestre" di ricerca e capacità.

Le conclusioni del Consiglio europeo del 22 e 23 giugno 2017¹⁹³ hanno approvato le iniziative summenzionate, basate sulla cooperazione europea nel settore industriale della difesa. A seguito dell'accordo raggiunto dai colegislatori, il regolamento che istituisce il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (EDIDP) è stato adottato il 18 luglio 2018¹⁹⁴, mentre l'azione preparatoria sulla ricerca in materia di

¹⁹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Istituzione del Fondo europeo per la difesa [COM(2017) 295 final].

¹⁹³ <https://www.consilium.europa.eu/media/23973/22-23-euco-final-conclusions-it.pdf>.

¹⁹⁴ Regolamento (UE) 2018/1092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che istituisce il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa, volto a sostenere la competitività e la capacità di innovazione dell'industria della difesa dell'Unione (GU L 200 del 7.8.2018, pag. 30). <https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/2018-07-18-edidp-regulation-eu-2018-1092.pdf>.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

difesa (PADR), che sostiene la ricerca collaborativa nel settore della difesa, è attiva dal 2017: i primi due programmi di lavoro sono stati adottati l'11 aprile 2017 e il 9 marzo 2018. Il 13 giugno 2018 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento che istituisce il Fondo europeo per la difesa (EDF)¹⁹⁵ per il quadro finanziario pluriennale (MFF) 2021-2027 recentemente adottato, che propone un bilancio generale di 7,9 miliardi di EUR per tale periodo, al fine di sostenere progetti collaborativi di R&S nel settore della difesa. Il Regolamento 2021/697 del Parlamento Europeo e del Consiglio è stato recentemente approvato e pubblicato sulla Gazzetta ufficiale europea (GUE) del 12 maggio 2021¹⁹⁶. Tenendo presenti questi sviluppi, la Commissione riafferma che è necessaria una maggiore cooperazione tra gli Stati membri relativamente agli appalti pubblici nel settore della difesa. Il presente paragrafo fornisce le posizioni in merito alle varie possibilità di appalti pubblici cooperativi nel settore della difesa sulla base delle pertinenti disposizioni della Direttiva. Laddove appropriato, le disposizioni della Direttiva

¹⁹⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa [COM/2018/476 final — 2018/0254 (COD)].

¹⁹⁶ Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 170/149 del 12.5.2021, che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁹⁷ sugli appalti pubblici sono prese in considerazione nella misura in cui possono fornire orientamenti su come affrontare determinate questioni che non sono trattate in modo esauriente nella Direttiva. Attraverso la pubblicazione della comunicazione del 2019 in merito alla Direttiva sul settore della difesa e sicurezza¹⁹⁸, la Commissione mira a fornire chiarimenti alle amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri al fine di migliorare la certezza del diritto e ridurre al minimo i rischi (inclusi i rischi percepiti) di non conformità al diritto dell'UE in materia di appalti pubblici. La Commissione ritiene che ciò avrà un effetto positivo sugli appalti pubblici cooperativi nel settore della difesa tra gli Stati membri. La comunicazione di cui sopra studia le possibilità offerte agli Stati membri dalla Direttiva relativa agli appalti pubblici nel settore della difesa e dalla Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici per realizzare appalti cooperativi. Cerca di proporre esempi di scenari di appalti pubblici cooperativi nel settore della difesa che potrebbero essere resi possibili dalle disposizioni di entrambe le direttive. Tali scenari

¹⁹⁷ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65).

¹⁹⁸ Comunicazione della Commissione sugli orientamenti relativi agli appalti cooperativi nei settori della difesa e della sicurezza (direttiva 2009/81/CE relativa agli appalti nei settori della difesa e della sicurezza) (Testo rilevante ai fini del SEE) (2019/C 157/01).

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

differiscono per taluni aspetti, ma presentano un elemento comune molto importante, ossia il fatto che si riferiscono a situazioni nelle quali due o più Stati membri (eventualmente in collaborazione con uno o più paesi terzi) lavorano insieme attraverso intese *ad hoc* o strutturate per acquistare materiale militare (o servizi) per il proprio uso. Vale la pena sottolineare che gli scenari di appalti cooperativi contemplati nella comunicazione possono, in linea di principio, applicarsi sia al settore del materiale militare sia al settore delle attrezzature di sicurezza sensibili, dato che la Direttiva si applica a entrambi i settori¹⁹⁹. La comunicazione si concentra sulle disposizioni della Direttiva relativa agli appalti pubblici nel settore della difesa, non affronta altre questioni quali l'allineamento dei requisiti tecnici, la sincronizzazione dei cicli di bilancio nazionali e altre questioni legali e amministrative che potrebbero avere un impatto molto significativo sugli appalti pubblici cooperativi nel settore della difesa. L'EDA ha il compito di coordinare gli sforzi degli Stati membri su molte di queste questioni. La comunicazione tiene inoltre in considerazione il vademecum dell'EDA sugli appalti pubblici cooperativi nel settore della difesa (originariamente dell'aprile 2015), inoltre la comunicazione non è giuridicamente vincolante. Come detto, solo la Corte di giustizia dell'Unione

¹⁹⁹ L'ambito di applicazione della direttiva è definito all'articolo 2 della stessa.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

europea è competente a fornire un'interpretazione giuridicamente vincolante del diritto dell'UE.

Il presente paragrafo esamina le varie possibilità di appalti congiunti delle amministrazioni aggiudicatrici dei diversi Stati membri. Gli appalti congiunti possono essere realizzati con o senza ricorso a una centrale di committenza. Ai sensi dell'articolo 1, punto 18²⁰⁰ della Direttiva, una centrale di committenza può essere un ente pubblico europeo o un'amministrazione aggiudicatrice/un ente aggiudicatore di uno Stato membro (lo scenario della «nazione guida»).

13.1. Appalti congiunti senza ricorso a una centrale di committenza.

Sebbene la Direttiva non preveda disposizioni specificamente correlate alle procedure d'appalto congiunte che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici di due o più Stati membri, il contesto normativo fornito dalla Direttiva 2014/24/UE (in parti-

²⁰⁰ «centrale di committenza»: un'amministrazione aggiudicatrice/un ente aggiudicatore ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 9, della direttiva 2004/18/CE e ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/17/CE, oppure un ente pubblico europeo che:

- acquista forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori, o
- aggiudica appalti o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori;

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

colare l'articolo 39²⁰¹) indica che la possibilità di organizzare tali procedure congiunte non è incompatibile con gli obiettivi della Direttiva, purché siano rispettati determinati requisiti. In particolare, l'utilizzo di una procedura d'appalto congiunta non dovrebbe avere come risultato l'elusione dei requisiti stabiliti dalla Direttiva. A tale proposito sembrerebbe che, nella misura in cui le amministrazioni aggiudicatrici basano le loro procedure d'appalto congiunte sulle procedure di cui all'articolo 39 della Direttiva 2014/24/UE per i loro appalti che rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva, tali procedure siano compatibili con la Direttiva. L'articolo 39 della Direttiva 2014/24/UE fornisce gli elementi da determinarsi nelle intese e negli accordi sull'aggiudicazione congiunta: le responsabilità delle parti degli appalti congiunti, le pertinenti disposizioni nazionali applicabili (riguardanti anche i mezzi di ricorso) e l'organizzazione interna della procedura di aggiudicazione degli appalti. Per motivi di trasparenza e certezza del diritto, l'assegnazione delle responsabilità e il diritto nazionale di conseguenza applicabile sono menzionate nei documenti di gara. Se due o più amministrazioni aggiudicatrici effettuano congiuntamente una procedura d'appalto in tutti i suoi elementi, esse sono congiuntamente responsabili dell'adempimento degli obblighi derivanti dalla Di-

²⁰¹Articolo 39, Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici di Stati membri diversi.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

rettiva. Nella pratica ciò significa che tutte le amministrazioni aggiudicatrici si assumeranno la responsabilità di eventuali irregolarità o errori nella procedura, alla luce degli obblighi derivanti dalla Direttiva. Tuttavia, gli operatori economici che vorranno esercitare i loro diritti a norma della Direttiva non avranno bisogno di rivolgersi a tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti all'appalto congiunto, ma solo all'amministrazione aggiudicatrice responsabile dell'esecuzione della procedura di gara. Gli operatori economici comunicano dunque con una sola amministrazione aggiudicatrice.

13.2. Appalti congiunti con ricorso a una centrale di committenza.

L'articolo 10²⁰² della Direttiva disciplina l'acquisto di lavori, forniture o servizi con ricorso a una centrale di committenza.

²⁰² Articolo 10, Appalti e accordi quadro stipulati da centrali di committenza:

1. Gli Stati membri possono prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori di acquistare lavori, forniture e/o servizi facendo ricorso ad una centrale di committenza.

2. Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori che acquistano lavori, forniture e/o servizi facendo ricorso ad una centrale di committenza nei casi di cui all'articolo 1, punto 18, sono considerati in linea con la presente direttiva nella misura in cui:

- la centrale di committenza l'abbia rispettata, oppure
- la centrale di committenza non sia un'amministrazione aggiudicatrice/un ente aggiudicatore, le disposizioni che applica per l'aggiudicazione dell'appalto siano conformi a tutte le disposizioni della presente direttiva e gli appalti aggiudicati possano essere misure correttive efficienti comparabili a quelle previste al titolo IV.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

Sebbene l'articolo 10 non stabilisca alcuna disposizione specificamente connessa a situazioni concernenti diversi Stati membri che acquistino congiuntamente per il tramite di una centrale di committenza, il contesto normativo indica che la possibilità di organizzare tali procedure congiunte non è incompatibile con gli obiettivi della Direttiva, purché siano rispettati determinati requisiti. In particolare, il ricorso a una centrale di committenza non deve avere come risultato l'elusione dei requisiti previsti dalla Direttiva. Pertanto, gli appalti congiunti di varie amministrazioni aggiudicatrici di diversi Stati membri eseguiti per il tramite di una centrale di committenza sembrano essere uno strumento assolutamente valido per gli appalti pubblici nel settore della difesa, purché un accordo tra gli Stati membri coinvolti renda possibili tali appalti congiunti. L'articolo 1, punto 18, della Direttiva 2009/81/CE definisce una centrale di committenza come un'amministrazione aggiudicatrice/un ente aggiudicatore oppure un ente pubblico europeo che:

- acquista forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori, o

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

- aggiudica appalti o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori²⁰³.

Pertanto la centrale di committenza potrebbe essere quella di uno degli Stati membri partecipanti all'appalto congiunto o un ente pubblico europeo.

13.3. Ente pubblico europeo in qualità di centrale di committenza.

Come menzionato in precedenza, l'articolo 1, punto 18, della Direttiva 2009/81/CE, riconosce che un ente pubblico europeo, il quale non è esso stesso una amministrazione aggiudicatrice/un ente aggiudicatore, può operare in qualità di centrale di committenza ai sensi dell'articolo 10. La Direttiva non definisce la nozione di "ente pubblico europeo". Tuttavia, il considerando

²⁰³ La corrispondente definizione nella direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici differisce per certi aspetti. A norma dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 16, di detta direttiva, una «centrale di committenza» è un'amministrazione aggiudicatrice che fornisce attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie, mentre a norma dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 14, della stessa direttiva, le «attività di centralizzazione delle committenze» sono attività svolte su base permanente, in una delle seguenti forme:

- a) l'acquisizione di forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici;
- b) l'aggiudicazione di appalti o la conclusione di accordi quadro per lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici.

Taluni aspetti organizzativi del coinvolgimento delle centrali di committenza sono definiti nella direttiva 2014/24/UE ed è imposto al riguardo l'obbligo di comunicazione elettronica.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

23²⁰⁴ indica che “gli Stati membri dovrebbero essere liberi di designare enti pubblici europei non soggetti alla presente Direttiva, come l’Agenzia Europea per la Difesa (EDA), quali centrali di committenza, purché questi enti applichino a tali acquisti norme d’appalto che rispettino tutte le disposizioni della presente Direttiva”. Nel caso in cui la centrale di committenza non sia essa stessa un’amministrazione aggiudicatrice, le amministrazioni aggiudicatrici che vi fanno ricorso hanno l’obbligo di assicurarsi che le norme applicate dalla centrale di committenza siano conformi a quelle della Direttiva. Al di là di tale specificità, le norme che disciplinano il ricorso a un ente pubblico europeo che opera in qualità di centrale di committenza e quelle che riguardano il ricorso a una centrale di committenza che è una amministrazione aggiudicatrice/un ente aggiudicatore sono le stesse, come descritto nel seguente paragrafo.

²⁰⁴ Le tecniche di acquisto centralizzato contribuiscono ad aumentare la concorrenza e ad ottimizzare gli acquisti. Di conseguenza, agli Stati membri dovrebbe essere consentito stabilire che le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori possano acquistare beni, lavori e/o servizi facendo ricorso ad una centrale di committenza. Pertanto dovrebbe essere stabilita una definizione comunitaria per le centrali di committenza nonché fissare le condizioni in base alle quali, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di parità di trattamento, le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori che acquistano lavori, forniture e/o servizi facendo ricorso ad una centrale di committenza possono essere considerate in linea con la direttiva. Un’amministrazione aggiudicatrice/un ente aggiudicatore tenuto ad applicare la presente direttiva dovrebbe in ogni caso poter agire come centrale di committenza. Nel contempo, gli Stati membri dovrebbero essere liberi di designare enti pubblici europei non soggetti alla presente direttiva, come l’Agenzia europea per la difesa, quali centrali di committenza, purché questi enti applichino a tali acquisti norme d’appalto che rispettino tutte le disposizioni della presente direttiva.

13.4. Scenario della nazione guida.

Per scenario della nazione guida si intende una situazione nella quale due o più Stati membri effettuano un acquisto congiunto e organizzano tale acquisto attraverso la designazione dell'amministrazione aggiudicatrice/ente aggiudicatore di uno degli Stati membri partecipanti quale centrale di committenza. Analizziamo due aspetti:

- a. Diritto applicabile e responsabilità delle centrali di committenza e dei loro utilizzatori.

Sebbene la Direttiva non preveda disposizioni specifiche riguardanti lo scenario della nazione guida, secondo la Commissione il contesto normativo fornito dalla Direttiva 2014/24/UE (in particolare del citato articolo 39²⁰⁵) indica che la possibilità di organizzare acquisti congiunti conformemente allo scenario della nazione guida non è incompatibile con gli obiettivi della Direttiva, purché siano rispettati determinati requisiti. In particolare, il ricorso allo scenario della nazione guida non deve avere come risultato l'elusione dei requisiti previsti dalla Direttiva. A tale riguardo, la Commissione esprime il parere che tale elusione sia esclusa in situazioni nelle quali le amministrazioni ag-

²⁰⁵ Articolo 39, Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici di Stati membri diversi

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

giudicatrici seguono *mutatis mutandis* le procedure di cui all'articolo 39 della Direttiva 2014/24/UE per i loro appalti che rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva. Pertanto, in una situazione nella quale due o più Stati membri effettuano un acquisto congiunto e organizzano tale acquisto attraverso la designazione dell'amministrazione aggiudicatrice/ente aggiudicatore di uno degli Stati membri partecipanti quale centrale di committenza, l'acquisto congiunto è effettuato conformemente alle disposizioni nazionali dello Stato membro in cui è ubicata la centrale di committenza (articolo 39, paragrafo 4, della Direttiva 2014/24/UE). Inoltre, per analogia con l'articolo 39, paragrafo 4, della Direttiva 2014/24/UE, gli accordi o le intese tra gli Stati membri partecipanti dovranno stabilire: le responsabilità della centrale di committenza e delle altre amministrazioni aggiudicatrici, le pertinenti disposizioni nazionali applicabili (riguardanti anche i mezzi di ricorso) e l'organizzazione interna della procedura di aggiudicazione degli appalti. Per motivi di trasparenza e certezza del diritto, l'assegnazione delle responsabilità e il diritto nazionale di conseguenza applicabile sono menzionate nelle specifiche e nei documenti di gara.

b. Responsabilità della conformità alla Direttiva.

Per quanto riguarda la questione relativa alla divisione della responsabilità della conformità alla Direttiva, l'articolo 10 pre-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

scrive: "Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori che acquistano lavori, forniture e/o servizi facendo ricorso ad una centrale di committenza [...] sono considerati in linea con la [...] Direttiva nella misura in cui [...] la centrale di committenza l'abbia rispettata". Ciò significa che un'amministrazione aggiudicatrice che acquista lavori, forniture o servizi facendo ricorso ad una centrale di committenza rispetta gli obblighi derivanti dalla Direttiva, a condizione che la centrale di committenza alla quale fa ricorso per effettuare l'acquisto applichi la Direttiva attraverso la normativa nazionale di recepimento. Si possono presentare situazioni nelle quali la centrale di committenza gestisce soltanto parti della procedura di aggiudicazione degli appalti per le altre amministrazioni aggiudicatrici. Tale caso può ad esempio verificarsi quando la centrale di committenza è responsabile dell'aggiudicazione di un accordo quadro e le singole amministrazioni aggiudicatrici sono responsabili della riapertura del confronto competitivo per l'aggiudicazione di appalti specifici basati su tale accordo quadro. In tali situazioni, le amministrazioni aggiudicatrici che fanno ricorso alla centrale di committenza avranno la responsabilità esclusiva di rispettare gli obblighi previsti dalla Direttiva per quanto riguarda le parti della procedura di aggiudicazione dell'appalto

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

da loro gestite. Un accordo tra gli Stati membri coinvolti renderebbe possibili tali appalti congiunti.

14. Programmi di cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti.

L'articolo 13, lettera c)²⁰⁶, della Direttiva 2009/81/CE riguarda una categoria specifica di iniziative di cooperazione nel settore della difesa. Tale disposizione stabilisce un'esclusione specifica per i programmi di cooperazione basati su R&S. La Direttiva non si applica agli "appalti aggiudicati nel quadro di un programma di cooperazione basato su Ricerca e Sviluppo, condotto congiuntamente da almeno due Stati membri per lo sviluppo di un nuovo prodotto e, ove possibile, nelle fasi successive di tutto o parte del ciclo di vita di tale prodotto". Questa esclusione riconosce la particolare importanza dei programmi di cooperazione per il rafforzamento delle capacità militari europee e per l'istituzione di una base industriale e tecnologica di difesa europea forte e competitiva, dal momento che tali programmi

²⁰⁶ Articolo 13, Esclusioni specifiche: c) gli appalti aggiudicati nel quadro di un programma di cooperazione basato su ricerca e sviluppo, condotto congiuntamente da almeno due Stati membri per lo sviluppo di un nuovo prodotto e, ove possibile, nelle fasi successive di tutto o parte del ciclo di vita di tale prodotto. Dopo la conclusione di un siffatto programma di cooperazione unicamente tra Stati membri, questi ultimi comunicano alla Commissione l'incidenza della quota di ricerca e sviluppo in relazione al costo globale del programma, l'accordo di ripartizione dei costi nonché, se del caso, la quota ipotizzata di acquisti per ciascuno Stato membro.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

“aiutano a sviluppare nuove tecnologie e sostengono i costi elevati di ricerca e sviluppo di sistemi d’arma complessi” (considerando 28 della Direttiva). L’articolo 11²⁰⁷ della Direttiva precisa: “Nessuna delle norme, procedure, programmi, accordi, intese o appalti menzionati nella presente sezione possono essere utilizzati allo scopo di eludere le disposizioni della presente Direttiva”.

Ciò riguarda anche l’applicazione dell’articolo 13, lettera c), della Direttiva che indica esplicitamente che un programma di cooperazione deve essere “basato su ricerca e sviluppo”. Ai fini della Direttiva 2009/81/CE, la definizione di R&S viene fornita all’articolo 1, punto 27, mentre il considerando 13²⁰⁸ fornisce ulteriori spiegazioni. A norma dell’articolo 1, punto 27, per “ricerca e sviluppo” si intendono “tutte le attività comprendenti la ricerca di base, la ricerca applicata e lo sviluppo sperimentale, laddove quest’ultimo può comprendere la realizzazione di dimostratori tecnologici, vale a dire dispositivi che consentono di dimostrare le prestazioni di un nuovo concetto o tecnologia in un ambiente idoneo o rappresentativo”. Il considerando 13 afferma: “Ai fini della presente Direttiva, la “ricerca e sviluppo” dovrebbe coprire la ricerca di base, la ricerca applicata e lo sviluppo sperimentale. La ricerca di base comprende lavori speri-

²⁰⁷ Articolo 11. Utilizzo delle esclusioni

²⁰⁸ Vedi nota 150.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

mentali o teorici svolti soprattutto per acquisire nuove conoscenze sui fondamenti di fenomeni e di fatti osservabili, senza che siano previste applicazioni o utilizzazioni pratiche particolari. Anche la ricerca applicata comprende lavori originali svolti per acquisire nuove conoscenze. Tuttavia, essa è diretta in primo luogo verso un fine o obiettivo pratico particolare. Lo sviluppo sperimentale comprende l'attività basata sulle conoscenze esistenti ottenute dalla ricerca e/o dall'esperienza pratica, al fine di iniziare la produzione di nuovi materiali, prodotti o dispositivi, mettere in atto nuovi processi, sistemi e servizi o migliorare considerevolmente quelli che già esistono. Lo sviluppo sperimentale può comprendere la realizzazione di dimostratori tecnologici, vale a dire dispositivi che consentono di dimostrare le prestazioni di un nuovo concetto o tecnologia in un ambiente idoneo o rappresentativo. "Ricerca e Sviluppo" non comprendono la costruzione e la qualificazione di prototipi di preproduzione, attrezzature e ingegneria industriale, progettazione o produzione industriale". La condizione secondo la quale un programma di cooperazione deve essere basato su R&S implica che il programma deve includere una fase di ricerca e sviluppo, per comodità di riferimento, la R&S di cui all'articolo 13, lettera c), comprende tipicamente i livelli di maturità tecnologica (TRL

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

- *Technology Readiness Levels*)²⁰⁹ da 1 a 7. Questi TRL costituiscono R&S nella misura in cui essi implicano l'acquisizione di nuove conoscenze o la combinazione, la modellazione, l'utilizzo e la sperimentazione di conoscenze e competenze esistenti con l'obiettivo di sviluppare prodotti, materiali, sistemi, processi e servizi nuovi o migliorati. Ai fini dell'articolo 13, lettera c), non è necessario che il programma di cooperazione includa attività comprendenti tutti i vari livelli TRL. La preparazione di un prototipo di preproduzione (una versione testata per individuare problemi e qualificare i processi di fabbricazione prima di iniziare la produzione) non può tuttavia essere considerata un'attività di R&S ai fini della Direttiva. È opportuno chiarire che la definizione di R&S ai fini della Direttiva non pregiudica le definizioni di R&S contenute in altri atti dell'UE.

14.1. Sviluppo di un nuovo prodotto e fasi successive del ciclo di vita.

Una delle condizioni di applicabilità dell'articolo 13, lettera c), è la finalità del programma, ossia lo sviluppo di un nuovo prodotto. In linea con gli obiettivi generali dell'articolo 13, lette-

²⁰⁹ Una descrizione dei TRL viene fornita nell'ambito del programma Horizon 2020: http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/annexes/h2020-wp1415-annex-g-trl_en.pdf.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

ra c), vale a dire aiutare a sviluppare nuove tecnologie e sostenere i costi elevati di ricerca e sviluppo di sistemi d'arma complessi, i programmi di cooperazione basati su R&S per l'aggiornamento di prodotti esistenti possono anch'essi, in determinate circostanze, rientrare nell'ambito di applicazione di tale disposizione. Per poter applicare l'articolo 13, lettera c), l'aggiornamento in questione deve condurre a modifiche o miglioramenti sostanziali del prodotto. I criteri pertinenti per valutare tali modifiche o miglioramenti possono includere: le modifiche significative alle attrezzature esistenti; la portata delle nuove funzionalità delle attrezzature; le modifiche strutturali delle piattaforme.

Accanto allo sviluppo di un nuovo prodotto, l'articolo 13, lettera c), stabilisce che il programma può includere le fasi successive di tutto o parte del ciclo di vita del prodotto, come la prototipazione di preproduzione, la produzione o la manutenzione. Gli appalti relativi a queste fasi successive rientrano nell'esclusione, purché essi siano anche aggiudicati nel quadro del programma di cooperazione. Per contro, uno Stato membro che partecipa alla fase di R&S, ma che decide di effettuare i propri acquisti separatamente nelle fasi successive del ciclo di vita del prodotto, dovrà applicare la Direttiva per l'aggiudicazione di tali appalti.

14.2. Appalti aggiudicati nel quadro di un programma di cooperazione.

L'articolo 13, lettera c), si applica a tutti gli appalti aggiudicati da o per conto di amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori degli Stati membri nel quadro di un programma di cooperazione basato su R&S, nella misura in cui l'appalto soddisfa le altre condizioni di tale disposizione. A tale riguardo, il considerando 28 afferma esplicitamente che l'eccezione di cui all'articolo 13, lettera c), dovrebbe applicarsi a programmi basati su R&S gestiti da organizzazioni internazionali, come l'Organizzazione Congiunta per la Cooperazione in Materia di Armamenti (OCCAR) o le agenzie della NATO (NSPA), o da agenzie dell'Unione, come l'Agenzia Europea per la Difesa (EDA), che aggiudicano poi gli appalti per conto degli Stati membri. Lo stesso vale per appalti aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori di uno Stato membro nell'ambito del modello della "nazione guida", i quali agiscono per proprio conto e per conto di almeno un altro Stato membro. Gli appalti vengono aggiudicati "nel quadro di un programma di cooperazione", in cui vengono aggiudicati dall'ente o dagli enti designati a tal fine dalle intese che disciplinano il programma di cooperazione e conformemente alle norme e proce-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

ture contenute in tali intese. L'esistenza di varie intese, ognuna delle quali contempla diverse fasi del programma, o di modifiche nella configurazione degli Stati membri partecipanti (purché almeno due facciano parte del programma) non preclude il soddisfacimento di questa condizione per l'applicabilità dell'articolo 13, lettera c).

14.3. Programmi “condotti congiuntamente da almeno due Stati membri”.

I programmi di cooperazione devono essere “condotti congiuntamente da almeno due Stati membri”. La partecipazione può essere o meno ristretta agli Stati membri dell'UE. In altri termini, anche i programmi di cooperazione che prevedono la partecipazione di paesi terzi rientrano nell'esclusione, a condizione che almeno due Stati membri vi partecipino. Ad ogni modo, e in linea con l'articolo 11, i termini “condotto congiuntamente” e “programma di cooperazione” implicano che il programma deve essere basato su un concetto realmente cooperativo. La partecipazione a un programma di cooperazione è pertanto interpretata come qualcosa di più del semplice acquisto delle attrezzature, ma include in particolare la condivisione proporzionale di rischi e opportunità tecnici e finanziari e la

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

partecipazione alla gestione e al processo decisionale del programma. Date le differenze nei bilanci per la difesa degli Stati membri e nelle necessità delle rispettive forze armate, l'entità dei contributi individuali ai programmi di cooperazione può variare considerevolmente. Pertanto, per valutare se un programma si basi su un concetto realmente cooperativo, ai fini dell'applicazione dell'articolo 13, lettera c), è necessario che la valutazione si concentri sulla natura cooperativa del programma e sulla qualità della partecipazione di ciascuno Stato membro, piuttosto che su un approccio quantitativo. Un programma di R&S gestito da istituzioni o agenzie dell'UE, vale a dire attuato in conformità alle norme dell'UE e finanziato dal bilancio dell'UE (o da un'altra organizzazione internazionale della quale fanno parte almeno due Stati membri), costituirebbe un programma di cooperazione gestito congiuntamente da almeno due Stati membri ai sensi dell'articolo 13, lettera c). A un siffatto programma si potrebbe (come per qualsiasi programma di R&S) dare seguito nelle fasi successive alla R&S, nel qual caso anche gli appalti aggiudicati nel quadro del programma che ne costituisce il seguito potrebbero essere esclusi a norma dell'articolo 13, lettera c).

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

14.4. Stati membri che aderiscono successivamente e comunicazione alla Commissione.

Al fine di stimolare la partecipazione degli Stati membri a programmi di cooperazione basati su R&S, l'esclusione di cui all'articolo 13, lettera c), dovrebbe essere interpretata nel senso che essa consente a uno Stato membro di aderire a un siffatto programma dopo la conclusione della fase di R&S per le fasi successive del ciclo di vita del prodotto, purché tale Stato membro divenga un membro a pieno titolo del programma. Ciò significa che la sua partecipazione è formalizzata in un accordo o un'intesa con gli altri Stati membri partecipanti e implica che al nuovo Stato membro si applichino i diritti e gli obblighi specifici riservati ai membri del programma di cooperazione. In linea con l'articolo 11 della Direttiva, la partecipazione degli Stati membri che aderiscono successivamente deve essere una reale partecipazione al programma, che eviti qualsiasi elusione delle disposizioni della Direttiva. In tal caso, lo Stato membro interessato deve anche comunicare la sua adesione al programma.

La parte finale dell'articolo 13, lettera c), elenca le informazioni che gli Stati membri devono comunicare alla Commissio-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

ne dopo la conclusione del programma²¹⁰. Sebbene essa non specifichi quanto dettagliate debbano essere le informazioni relative alla quota di R&S, alla ripartizione dei costi e alla quota ipotizzata di acquisti, sulla base del suo significato generale questa disposizione dovrebbe essere interpretata nel senso che essa richiede informazioni sufficienti a dimostrare che:

- a. il programma riguarda lo sviluppo di un nuovo prodotto o un prodotto aggiornato che soddisfa le condizioni menzionate nei paragrafi percenti;
- b. la partecipazione degli Stati membri in linea con l'articolo 11 della Direttiva è più di un semplice contributo simbolico a un programma nazionale e riguarda una reale partecipazione.

Per fare ciò, è opportuno che la comunicazione indichi almeno l'incidenza della quota di R&S in relazione al costo globale del programma e l'accordo di ripartizione dei costi. La quota ipotizzata di acquisti per ciascuno Stato membro dovrebbe essere fornita solo nella misura in cui tali informazioni siano già disponibili al momento della comunicazione. Tutti gli Stati membri partecipanti sono responsabili delle proprie comunicazioni e che aderiscano a un programma di cooperazione dopo le sue fasi iniziali, anche dopo la conclusione della fase di R&S,

²¹⁰ Tali informazioni devono essere comunicate alla Commissione quando un programma di cooperazione è concluso solo tra Stati membri.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

devono anche comunicare alla Commissione la loro adesione al programma (con l'opzione di comunicarlo in copia anche agli altri Stati membri partecipanti). In termini di tempistica della comunicazione, l'articolo 13, lettera c), indica chiaramente che essa dovrebbe avvenire "dopo la conclusione di un [...] programma di cooperazione". Ciò significa che la comunicazione dovrebbe avvenire subito dopo la conclusione del programma di cooperazione tra i vari Stati membri. In ogni caso, la comunicazione dovrebbe avvenire prima che gli appalti siano aggiudicati.

15. Appalti eseguiti attraverso le organizzazioni internazionali.

Il termine "organizzazione internazionale" non è definito nella Direttiva. La nota orientativa del 2010 sulle esclusioni specifiche relative alla difesa e alla sicurezza²¹¹ faceva riferimento a "un'istituzione permanente con una personalità giuridica distinta, istituita da un trattato tra Stati sovrani o organizzazioni intergovernative e dotata di proprie norme e strutture organizzative". La definizione della Commissione del diritto interna-

²¹¹ Directive 2009/81/EC on the award of contracts in the fields of defence and security — Guidance Note - Defence - and security-specific exclusions, direzione generale del Mercato interno e dei servizi (<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/15408/attachments/1/translations/>).

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

zionale delle Nazioni Unite²¹² è la seguente: “un’organizzazione istituita da un trattato o da un altro strumento disciplinato dal diritto internazionale e in possesso della propria personalità giuridica internazionale”. L’articolo 12, lettera c)²¹³, della Direttiva stabilisce due eccezioni. Secondo la prima eccezione, la Direttiva non si applica agli appalti disciplinati dalle norme procedurali specifiche di un’organizzazione internazionale che si approvvigiona per le proprie finalità. L’ultima frase del considerando 26²¹⁴ della Direttiva chiarisce infatti, che ciò si riferisce ad “appalti aggiudicati da organizzazioni internazionali per i

²¹² Annuario della Commissione del diritto internazionale 2011, Volume II, parte 2 (http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/publications/yearbooks/english/ilc_2011_v2_p2.pdf&lang=EFS).

²¹³ Articolo 12, Appalti aggiudicati in base a norme internazionali: La presente direttiva non si applica agli appalti disciplinati da:

- a) norme procedurali specifiche in base a un accordo o intesa internazionale conclusi tra uno o più Stati membri e uno o più paesi terzi;
- b) norme procedurali specifiche in base a un accordo o intesa internazionale conclusi in relazione alla presenza di truppe di stanza e concernenti imprese di uno Stato membro o di un paese terzo;
- c) norme procedurali specifiche di un’organizzazione internazionale che si approvvigiona per le proprie finalità o ad appalti che devono essere aggiudicati da uno Stato membro in conformità di tali norme.

²¹⁴ È opportuno inoltre prevedere casi in cui la presente direttiva non si applica a causa dell’applicabilità di norme specifiche di aggiudicazione degli appalti previste da accordi internazionali o da intese tra Stati membri e paesi terzi. Le norme contenute in taluni accordi relativi allo stazionamento di truppe di uno Stato membro in un altro Stato membro o in un paese terzo oppure lo stazionamento di truppe di un paese terzo in uno Stato membro dovrebbero altresì precludere l’impiego di procedure d’aggiudicazione previste dalla presente direttiva. La presente direttiva non dovrebbe applicarsi né ad appalti aggiudicati da organizzazioni internazionali per i propri fini né ad appalti che devono essere aggiudicati da uno Stato membro in conformità di norme applicabili specificatamente a tali organizzazioni.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

propri fini". Dal momento che la Direttiva è destinata agli Stati membri e non può vincolare le organizzazioni internazionali, ai sensi dell'articolo 12, lettera c), le disposizioni della Direttiva non si applicano agli acquisti effettuati da un'organizzazione internazionale a proprio nome e per proprio conto. Gli acquisti effettuati da un'organizzazione internazionale per le proprie finalità dovrebbero comprendere gli acquisti di materiali/servizi di difesa effettuati da un'organizzazione internazionale per (il conseguimento delle) proprie finalità o missioni, come normalmente definite nei pertinenti atti costitutivi. In altri termini, dovrebbe esservi un chiaro nesso tra le finalità e le missioni dell'organizzazione internazionale e ciò che viene acquistato e determinato nell'aggiudicazione dell'appalto.

Ai sensi della seconda eccezione, stabilita dall'articolo 12, lettera c), la Direttiva non si applica ad "appalti che devono essere aggiudicati da uno Stato membro" in conformità di norme procedurali di un'organizzazione internazionale. Ciò può avvenire, ad esempio, quando uno Stato membro agisce per conto di un'organizzazione internazionale o riceve un contributo finanziario da tale organizzazione internazionale per l'esecuzione dell'appalto che lo obbliga ad applicare le norme procedurali specifiche sugli appalti pubblici dell'organizzazione internazionale. L'articolo 11 chiarisce che gli Stati membri non possono ri-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

correre all'aggiudicazione di appalti tramite organizzazioni internazionali allo scopo di eludere le disposizioni della Direttiva. Il ricorso all'eccezione di cui all'articolo 12, lettera c), richiede che lo Stato membro che intende farla valere sia in grado di giustificare tale decisione [ossia di dimostrare che le condizioni di cui articolo 12, lettera c), sono soddisfatte].

15.1. Convergenza delle capacità esistenti tra gli stati e cooperazione in materia di difesa avviata in una fase successiva.

Talune disposizioni della Direttiva disciplinano esplicitamente situazioni nelle quali almeno due Stati membri avviano un'iniziativa di cooperazione nel settore della difesa. Un esempio di una simile disposizione è fornito dall'articolo 13, lettera c), che riguarda programmi di cooperazione basati su R&S condotti congiuntamente da almeno due Stati membri per lo sviluppo di un nuovo prodotto come precedentemente illustrato. Si potrebbero inoltre presentare situazioni nelle quali la decisione di cooperare e avviare un processo di convergenza delle capacità (ad esempio "messa in comune e condivisione") con un altro Stato membro o con un paese terzo è presa quando la ca-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

pacità militare in questione è già in servizio in tale Stato o paese.

Avviare una cooperazione in materia di difesa può richiedere l'acquisto da parte di uno Stato membro di una capacità già in possesso di un altro Stato membro o paese terzo. Se l'acquisto viene effettuato dalle riserve di tale altro Stato o paese, l'articolo 13, lettera f), dispone che la Direttiva non si applica a tale acquisto. La comunicazione della Commissione sugli appalti da governo a governo illustra le norme e le migliori prassi applicabili in una tale situazione²¹⁵.

15.2. Procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara.

Oltre agli acquisti tra governi è anche possibile effettuare l'acquisto direttamente dal produttore delle attrezzature in questione. L'articolo 28, paragrafo 1, lettera e), della Direttiva dispone che le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori possono aggiudicare appalti di lavori, forniture e servizi mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara "qualora, per ragioni di natura tecnica ovvero

²¹⁵ Comunicazione della Commissione, del 30 novembre 2016, «Orientamenti relativi all'aggiudicazione di appalti da governo a governo nei settori della difesa e della sicurezza [articolo 13, lettera f), della direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio]» C(2016) 7727 final (GU C 450 del 2.12.2016, pag. 1).

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

attinenti alla tutela di diritti esclusivi, l'appalto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato". Il ricorso a tale procedura deve essere giustificato nell'avviso relativo all'aggiudicazione dell'appalto, come previsto dall'articolo 30, paragrafo 3²¹⁶, della Direttiva. Il considerando 52²¹⁷ della Direttiva contiene ulteriori spiegazioni relative all'articolo 28, pa-

²¹⁶ Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori che hanno aggiudicato un appalto o concluso un accordo quadro inviano un avviso in merito ai risultati della procedura di aggiudicazione entro quarantotto giorni dall'aggiudicazione dell'appalto o dalla conclusione dell'accordo quadro. Nel caso di accordi quadro conclusi in conformità all'articolo 29, le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori sono esentati dall'invio di un avviso in merito ai risultati della procedura di aggiudicazione di ciascun appalto basato su tale accordo. Talune informazioni relative all'aggiudicazione dell'appalto o alla conclusione dell'accordo quadro possono non essere pubblicate qualora la divulgazione di tali informazioni ostacoli l'applicazione della legge, sia contraria all'interesse pubblico, in particolare agli interessi in materia di difesa e/o sicurezza, pregiudichi i legittimi interessi commerciali di operatori economici pubblici o privati oppure possa recare pregiudizio alla concorrenza leale tra questi.

²¹⁷ Può accadere che, per talune forniture rientranti nell'ambito di applicazione della presente direttiva, un solo operatore economico sia in grado di eseguire l'appalto perché titolare di diritti esclusivi o per ragioni tecniche. In tal caso, l'amministrazione aggiudicatrice/l'ente aggiudicatore dovrebbe poter aggiudicare appalti o accordi quadro direttamente a quell'operatore economico. Tuttavia, le ragioni tecniche in base alle quali un solo operatore economico può eseguire un appalto dovrebbero essere rigorosamente definite e giustificate caso per caso. Esse potrebbero comprendere, ad esempio, l'impossibilità rigorosamente tecnica che un candidato diverso dall'operatore economico selezionato consegua gli scopi richiesti o la necessità di utilizzare conoscenze, strumenti o mezzi specifici di cui solo un unico operatore dispone. Si può trattare, ad esempio, di modifiche o riconfigurazioni di materiale particolarmente complesso. Le ragioni tecniche possono anche derivare da requisiti specifici di interoperabilità o sicurezza che devono essere soddisfatti per garantire il funzionamento delle forze armate o delle forze di sicurezza.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

ragrafo 1, lettera e)²¹⁸, della Direttiva ed esempi di situazioni nelle quali l'appalto può essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato. Tale considerando afferma: "Può accadere che, per talune forniture rientranti nell'ambito di applicazione della presente Direttiva, un solo operatore economico sia in grado di eseguire l'appalto perché titolare di diritti esclusivi o per ragioni tecniche. In tal caso, l'amministrazione aggiudicatrice/l'ente aggiudicatore dovrebbe poter aggiudicare appalti o accordi quadro direttamente a quell'operatore economico. Tuttavia, le ragioni tecniche in base alle quali un solo operatore economico può eseguire un appalto dovrebbero essere rigorosamente definite e giustificate caso per caso. Esse potrebbero comprendere, ad esempio, l'impossibilità rigorosamente tecnica che un candidato diverso dall'operatore economico selezionato consegua gli scopi richiesti o la necessità di utilizzare conoscenze, strumenti o mezzi specifici di cui solo un unico operatore dispone. Si può trattare, ad esempio, di modifiche o riconfigurazioni di materiale particolarmente complesso. Le ragioni tecniche possono anche derivare da requisiti specifici di interoperabilità o sicurezza che devono essere soddisfatti per

²¹⁸ nel caso degli appalti di lavori, forniture e servizi: qualora, per ragioni di natura tecnica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, l'appalto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinate.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

garantire il funzionamento delle forze armate o delle forze di sicurezza”.

Dato che l’acquisto è effettuato sulla base dell’articolo 28, paragrafo 1, lettera e), della Direttiva, l’aggiudicazione dell’appalto da parte dello Stato membro acquirente sarà disciplinata dalle disposizioni della Direttiva relative alle procedure di ricorso (articolo 55 e seguenti). Inoltre, in ciascuna situazione la presenza di ragioni di natura tecnica che precludono la pubblicazione del bando di gara devono essere ben spiegate e giustificate, anche tenendo presente che l’applicabilità dell’eccezione deve essere esaminata caso per caso e interpretata in modo restrittivo. Nelle situazioni di cooperazione tra Stati nel settore della difesa, laddove uno Stato membro acquisti (direttamente dal produttore) una capacità di difesa già posseduta da un altro Stato membro o paese terzo che partecipa alla cooperazione, possono ad esempio intervenire “ragioni di natura tecnica” ai sensi dell’articolo 28, paragrafo 1, lettera e), qualora siano soddisfatte le seguenti condizioni:

- una reale iniziativa di cooperazione nel settore della difesa (ad esempio “messa in comune e condivisione”, manutenzione congiunta e supporto in servizio o operazione interforze) è avviata da un accordo o un’intesa interna-

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

zionale tra lo Stato membro acquirente e altri Stati membri o paesi terzi;

- se ciò avviene prima della definizione della strategia di appalto da parte dello Stato membro acquirente;
- dopo aver valutato se prodotti/attrezzature simili presenti sul mercato renderebbero possibile l'attuazione dell'iniziativa di cooperazione nel settore della difesa, lo Stato membro acquirente comprova che l'acquisizione di attrezzature uguali a quelle già in servizio nell'altro Stato membro o in un paese terzo è l'unico modo per consentire l'attuazione dell'iniziativa suddetta. Questa valutazione potrebbe ad esempio assumere la forma dell'analisi di mercato prevista nel capitolo 3 della comunicazione della Commissione che fornisce orientamenti relativi all'aggiudicazione di appalti da governo a governo (G2G) nei settori della difesa e della sicurezza [già esaminato articolo 13, lettera f), della Direttiva 2009/81/CE].

Le "ragioni" di cui sopra per il ricorso all'articolo 28, paragrafo 1, lettera e), non si applicano alla fornitura originaria dello Stato membro che ha acquistato per primo la capacità in questione.

16. Il Pacchetto difesa dell'UE: genesi, implementazione e prospettive²¹⁹.

16.1. La delicata genesi delle direttive dal 2009.

Al fine di valutare meglio le direttive UE del 2009 sugli appalti (2009/81)²²⁰ è fondamentale capire il sistema integrato di gestione delle attrezzature per la difesa e la sicurezza, per fare ciò è necessario completare il quadro normativo analizzandone la complementarietà con la Direttiva sul trasferimento intracomunitario di materiali per la difesa e sicurezza (2009/43)²²¹, a tal fine è importante conoscere il processo di elaborazione che ha portato alla loro definizione. In effetti, il background delle direttive aiuta a capire non solo la *ratio*, ma anche i termini che dovevano essere accettati e condivisi dall'inizio per trovare il necessario consenso tra gli Stati membri. La comunicazione della Commissione del marzo 2003 è stata il punto di partenza. Il suo

²¹⁹ Alessandro Marrone and Michele Nones, *The EU Defence Market Directives: Genesis, Implementation and Way Ahead* disponibile su <https://www.iai.it/sites/default/files/iai2018.pdf>

²²⁰ European Parliament and Council of the European Union, Directive 2009/81/EC of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security..., <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/81/2020-01-01>.

²²¹ European Parliament and Council of the European Union, Directive 2009/43/EC of 6 May 2009 *simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community*, <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/43/2019-07-26>.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

titolo ha espresso chiaramente l'inizio del processo "Verso una politica dell'UE in materia di attrezzature per la difesa"²²². Nella comunicazione, tre elementi erano particolarmente importanti. Primo, riconoscere per la prima volta nella storia dell'UE la specificità del mercato della difesa, ovvero che le regole dei mercati "civili" non possono essere applicati direttamente al settore militare. Fino ad allora, l'applicazione di regolamenti "civili" era formalmente richiesto ma in pratica raramente applicato. La comunicazione descriveva un approccio più realistico: riduceva le aspettative rispetto al funzionamento del mercato unico, ma ha costretto il settore della difesa a soddisfare le aspettative in termini di maggiore apertura e concorrenza. Un secondo elemento importante è stato il suo approccio globale. Tutto ciò che è rilevante è stato elencato tra gli aspetti del mercato della difesa, evidenziando iniziative per incentivare la costruzione di un mercato europeo più "Europeo" e meno "nazionale". In terzo luogo, la comunicazione annunciava due iniziative. Una ulteriore comunicazione interpretativa per definire l'ambito di applicazione dell'ex articolo 296 TEC (ora articolo 346 TFEU) emanata nel 2003 e un Libro verde sugli appalti per la difesa emanato nel 2004 come base per discussione tra le par-

²²² European Commission, *European defence - Industrial and market issues - Towards an EU Defence Equipment Policy* (COM/2003/113), 11 March 2003, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003DC0113>.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

ti interessate, con le quali è stato tracciato un percorso e quindi, la necessità di trovare il consenso tra gli Stati membri e le parti interessate con le quali la Commissione ha svolto una lunga consultazione. I risultati sono stati presentati con la comunicazione del dicembre 2005²²³, che ha affermato la necessità di una interpretazione comune dell'articolo 346 TFEU perché "resta problematica l'applicazione della deroga". La comunicazione, ha inoltre annunciato la possibilità di una Direttiva specifica "per l'approvvigionamento di beni per la difesa (armi, munizioni e materiale bellico) e servizi"²²⁴. Nel dicembre 2006 è stata pubblicata la comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione dell'articolo 346 TFEU "nel campo degli appalti per la difesa"²²⁵. L'obiettivo generale era quello di spingere gli Stati membri ad accettare una maggiore concorrenza nel mercato della difesa, riducendo la quota protetta dall'ampio ricorso uso dell'esclusione del settore militare dall'applicazione delle Direttive Europee (esclusione ex art. 346 TFEU). Purtroppo, la Commissione non è stata in grado di modificare l'elenco

²²³ Comunicazione relativa ai risultati della consultazione avviata dal Libro verde sugli appalti pubblici della difesa e alle future iniziative della Commissione, COM/2005/626 def. Comunicazione della Commissione del 6 dicembre 2005.

²²⁴ European Commission, *On the results of the consultation launched by the Green Paper on Defence Procurement and on the future Commission initiatives* (COM/2005/626), 6 December 2005, p. 9-10, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52005DC0626>.

²²⁵ European Commission, *Interpretative communication on the application of Article 296 of the Treaty in the field of defence procurement* (COM/2006/779), 7 December 2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52006DC0779>.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

dei prodotti definito nel 1958 che classifica i prodotti identificati come prettamente militari. Il vecchio elenco era troppo generico poiché veniva menzionato solo il tipo di prodotto, consentendo così un uso molto ampio della clausola di esclusione. Non modificare l'elenco del 1958 rappresentava uno dei principali limiti del processo di elaborazione delle direttive.

Nel dicembre 2007 è stata pubblicata una nuova comunicazione²²⁶, dove erano annunciate due direttive, rispettivamente, sugli appalti per la difesa e sui trasferimenti intracomunitari delle stesse in quanto si voleva affrontare l'argomento in maniera completa e complementare. Questi passi della Commissione sono stati strumentali all'adozione delle direttive, perché la tendenza dell'UE verso un maggiore obbligo ad aumentare la concorrenza aveva, di fatto, spinto molti Stati membri ad accettare un intervento normativo del Commissione come un male necessario, poiché in ogni caso avrebbero avuto meno margine di libertà rispetto a prima per poter ricorrere all'esclusione di cui all'articolo 346 TFEU.

²²⁶ European Commission, *A strategy for a stronger and more competitive european defence industry* (COM/2007/764), 5 December 2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007DC0764>.

16.2. Le criticità delle due direttive.

Le due direttive sono state concepite come un unico “pacchetto difesa” purché strutturate in maniera concettualmente interdipendenti. Non è infatti possibile integrare il mercato della difesa senza una regolamentazione comune sia degli acquisti da parte degli Stati membri che dei trasferimenti intracomunitari. La logica comune è quella di incoraggiare l’accesso da parte di aziende non nazionali a tutti gli appalti in tutta l’UE. Purtroppo le due direttive nascono con qualche debolezza. In principio la Commissione ha gestito separatamente le due direttive, tramite due diverse direzioni generali (rispettivamente Mercato e Industria) e due diversi gruppi di lavoro degli Stati membri. In particolare, il primo gruppo sugli appalti è stato formato dagli esperti dei Ministeri della Difesa, mentre il secondo sui trasferimenti intracomunitari da parte di diversi organismi nazionali responsabili del monitoraggio delle esportazioni. Perciò, quest’ultimo gruppo non era pienamente consapevole della necessità di una maggiore concorrenza, sopportando un approccio più impernato sui controllori.

In particolare, la Direttiva sugli appalti doveva affrontare tre aspetti critici: (1) l’area di applicazione; (2) la necessità di proteggere le collaborazioni intergovernative, programmi di appal-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

ti cooperativi, accordi da governo a governo (G2G), progetti NATO, accordi OCCAR, ecc.; (3) la necessità di “compensare” in qualche modo i paesi con piccole capacità industriali riconoscendo la possibilità di imporre la concorrenza per i subappaltatori e, quindi, favorire le loro aziende, per lo più piccole e medie imprese (PMI), negli appalti aggiudicati a fornitori non nazionali. La Direttiva sui trasferimenti intracomunitari doveva trovare un equilibrio tra l’obiettivo di definire una legislazione a livello dell’UE e la volontà degli Stati membri di proteggere la loro prerogative nazionali. In questo contesto, i seguenti quattro aspetti sono risultati particolarmente critici:

- a. l’elenco dei prodotti individuati per la Licenza Generale è stato stabilito a livello nazionale, per sia le società che le forze armate;
- b. la certificazione delle medie/grandi imprese in grado di ricevere prodotti sotto licenza generale è stato anch’esso stabilito a livello nazionale;
- c. la mancanza di una normativa specifica per la gestione dei programmi cooperativi intergovernativi, compresa l’esportazione delle apparecchiature prodotte congiuntamente;
- d. l’assenza di misure per il coordinamento delle esportazioni nazionali verso paesi terzi.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

e. un'attuazione lenta, difficile e parziale. Più di dieci anni dopo, restano sul tavolo diverse questioni per quanto riguarda entrambe direttive.

Per quanto riguarda la Direttiva 2009/81/CE sugli appalti, i principali problemi emersi nei ultimi dieci anni sono stati legati all'impiego sistematico delle esclusioni. Nonostante gli sforzi della Commissione per consultare costantemente gli Stati membri e per preparare note interpretative (2016/C450/01 e 2019/C157/01)²²⁷, questo problema non è stato risolto. Inoltre, le disposizioni della Direttiva sui subappalti possono essere considerate quasi marginalmente usate. C'erano molte aspettative al riguardo, le disposizioni intendevano contrastare la pratica (già trattata) degli *Offset*²²⁸ che diversi Stati membri con piccole

²²⁷ European Commission, Commission Notice – *Guidance on the award of government-to-government contracts in the fields of defence and security* (2016/C 450/01), 2 December 2016, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016XC1202\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016XC1202(01)); and Commission notice on guidance on cooperative procurement in the fields of defence and security (2019/C 157/01), 8 May 2019, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019XC0508\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019XC0508(01)).

²²⁸ Le partecipazioni industriali militari o offset sono pratiche internazionali e legali nell'ambito dell'industria della difesa e nel settore aerospaziale. Non necessitano di regolamentazioni da parte degli stati nazionali ma, dato che gli acquirenti di armi e sistemi d'arma sono principalmente i ministeri della difesa di stati sovrani, molti stati hanno leggi specifiche o direttive e procedure formali interne sugli offset. I nomi internazionali utilizzati per questi accordi collegati al commercio di armi sono svariati: compensazioni o partecipazioni industriali, cooperazione industriale, offset, bilanciamenti, contropartite, ritorni industriali. Una definizione neutra di queste consuetudini dell'industria delle armi è alquanto ardua, a ogni modo si può assumere che le partecipazioni industriali militari sono compensazioni addizionali date a un acquirente da parte di un venditore. "Offset" è qualcosa che controbilancia, compensa o paga la differenza per qualcos'altro. La parola compensazione

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

capacità industriali cercano di utilizzare per l'implementazione dell'industria nazionale. L'idea era quella di costruire un sistema che permettesse la creazione di una filiera europea nei settori della difesa e della sicurezza. Era necessario aprire le disgiunte catene di approvvigionamento nazionali per aprire il mercato, quindi sono state concepite le disposizioni in materia di subappalto. Tuttavia, queste disposizioni avrebbero potuto avere successo solo all'interno di un mercato europeo veramente integrato che consentisse un facile scambio di parti e componenti (per lo più prodotte dalle PMI) per questo era fondamentale concepire un sistema di interscambio comunitario per questo tipo di mercato che consentisse la libera circolazione delle attrezzature per la difesa e sicurezza. Quest'ultima condizione non è stata completamente realizzata, e le disposizioni non sono state realmente attuate. Infine, la crisi finanziaria ed economica esplosa proprio all'epoca della pubblicazione delle direttive, ha spinto molti Stati membri a continuare a proteggere le loro industrie nazionali della difesa. Sfortunatamente, un tale approccio protezionistico potrebbe favorire ancora di più la crisi eco-

(offset) deriva dall'atto di valutare il peso attraverso una bilancia dove cose diverse sono messe a confronto. Bilancio ed *equilibrium* hanno la stessa funzione dell'immagine di una bilancia in *equilibrium*; *juste retour*, contropartita. Gli offset o partecipazioni industriali sono pertanto forme di equilibrio che vogliono andare oltre il mero scambio tra denaro e fornitura di materiale per la difesa, sono pesi o compensazioni addizionali, pesi addizionali posti sul piatto bilancia del compratore.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

nomica e compromettere la ripresa post-COVID 19. Per quanto riguarda la Direttiva 2009/43 sui trasferimenti intracomunitari, esiste una generale mancanza di armonizzazione e attuazione che impedisce il funzionamento del mercato interno dei prodotti per la difesa. I problemi principali riguardano l'uso insufficiente della Licenza Generale e del sistema di certificazione. In realtà, la semplificazione dei controlli non può essere progettata ed effettuata efficacemente da singole autorità nazionali, incaricate di mantenere il massimo controllo nazionale possibile su ciò che diversi Stati membri continuano a considerare esportazioni e non trasferimenti (anche statisticamente, in diversi paesi europei questo commercio rientra nella categoria delle "esportazioni"). È una questione di cultura istituzionale: di solito i controllori non tendono a ridurre i controlli in quanto sono per lo più preoccupati per i possibili rischi, anche se questi rischi sono inesistenti o marginali come nel caso dei trasferimenti intracomunitari. È anche una questione di politica burocratica: controlli semplificati significano una riduzione di competenze e di poteri per i responsabili del trattamento delle pratiche. Nel complesso, i risultati positivi finora raggiunti dalle direttive sono considerati insufficienti, e i mercati nazionali all'interno dell'UE non garantiscono una concorrenza sufficiente. Una situazione del genere implica conseguenze negative per

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

l'industria, le forze armate e in generale la difesa e la sicurezza europea.

16.3. Prospettive sull'applicazione delle due Direttive.

Le due direttive dovrebbero essere ricollegate, e messe a sistema, soprattutto al fine di garantire condizioni di parità ed efficacia di gestione del settore in tutta l'UE. Inoltre, il loro possibile impatto sui programmi di cooperazione definiti nell'ambito del Fondo Europeo per la Difesa (EDF) e la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO), dovrebbe essere studiato per evitare la creazione di qualsiasi ostacolo a queste importanti iniziative di difesa dell'UE. In particolare, l'EDF è il principale strumento che l'Unione può utilizzare per rafforzare la Base Industriale e Tecnologica di difesa europea (EDTIB). Il Fondo può incoraggiare la espansione del mercato delle attrezzature europee più competitive e all'avanguardia per aggiornare e potenziare le forze armate degli Stati membri. Per arrivare ad un mercato comune di difesa europea, infatti gli incentivi economici sono essenziali insieme ad un sistema di regole comuni. Essendo un sostanziale volano finanziario, l'EDF può dare un impulso significativo in questa direzione e diventare determinante per lo sviluppo del settore.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

Pertanto, le disposizioni riguardanti la cooperazione in materia di R&S dovrebbero essere adeguate a sostenere questa funzione dell'EDF. In effetti, è probabile ed auspicabile che in un sistema di cofinanziamento dopo aver finanziato un progetto EDF/PESCO, in caso di risultati positivi, i paesi partecipante al progetto, sarebbero interessati a continuare a finanziare anche la fase di produzione. Un primo passo potrebbe essere quello di consentire a tutti i membri di dichiarare subito l'intenzione di acquistare le attrezzature finanziata tramite l'EDF senza metterle in concorrenza negli appalti. In altre parole, l'esenzione alla Direttiva 2009/81 si trasformerebbe in un incentivo ad acquistare prodotti europei piuttosto che nazionali, massimizzando così l'integrazione delle catene di approvvigionamento e del mercato della difesa. Allo stesso tempo, dovrebbe essere considerato l'impatto delle direttive sulla cooperazione UE/Regno Unito, tenendo presente la collaborazione industriale ed intergovernativa in atto tra Londra e diversi Stati membri dell'UE, nonché la presenza di società transnazionali di difesa (TDC) tra le due sponde della Manica (anche nel settore missilistico). Le implicazioni della Brexit nel campo della difesa sono profonde, diversificate e a lungo termine. In quanto tali, richiedono un accordo specifico tra l'UE e il Regno Unito per garantire continua colla-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

borazione a livello intergovernativo e industriale, anche per quanto riguarda l'attuazione delle direttive stesse.

Per quanto riguarda la Direttiva 2009/81, gli Stati membri stanno ancora lottando con la sua attuazione nonostante gli orientamenti e le raccomandazioni della Commissione. Sembra che l'UE abbia fatto quasi tutto il possibile per sfruttare appieno e attuare questa Direttiva ma rimangono alcune criticità. I due principali problemi sono rappresentati dal testo della Direttiva stessa, in particolare la parte relativa alle esclusioni, quella prudenza della Commissione nel contestarne l'ampio utilizzo, da parte di alcuni stati membri, fino al ricorso alla Corte di giustizia. Pertanto, la soluzione dovrebbe essere cercata aggiornando la Direttiva 2009/81, anche alla luce dell'esperienza di questi dodici anni, come anche dovrebbe essere aggiornata la Direttiva 2009/43. Ad esempio, le PMI sono penalizzate dalla normativa vigente, soprattutto perché non semplifica gli eccessivi e numerosi controlli relativi al commercio intra-UE di attrezzature per la difesa. Una soluzione potrebbe essere cercata lasciando che i componenti e le tecnologie perdano la loro "identità" nazionale, una volta che sono integrate in apparecchiature più complesse. Unica condizione per un'esenzione totale dai controlli di trasferimento potrebbe essere che il loro valore non superi una certa quota del sistema completo (ad esempio il 20 per cento). Ciò

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

contribuirebbe positivamente anche alla politica di esportazione comune, rimuovendo alcuni poteri di veto all'interno dei programmi cooperativi. Ovviamente i trasferimenti intracomunitari non sono relativi alle esportazioni extra-UE di apparecchiature prodotte nell'Unione. Le esportazioni verso paesi terzi sono, e rimangono responsabilità degli Stati membri. Pertanto, la costruzione di una politica di esportazione europea in questo campo, potrebbe essere rafforzata attraverso una maggiore coesione da parte degli stessi Stati membri. Tale coesione dovrebbe essere raggiunta nell'ambito di una Posizione comune del Consiglio dell'UE come quella del 2008 che definiva le norme comuni che disciplinano il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari (2008/944/PESC)²²⁹.

In generale, l'aggiornamento di entrambe le direttive dovrebbe tener conto del cambiamento dello scenario geopolitico del panorama industriale a livello globale e dell'obiettivo di autonomia strategica dell'UE. Nel mercato della difesa, l'Unione dovrebbe favorire la concentrazione industriale nei settori ancora troppo frammentati, come i cantieri navali, i veicoli blindati, i sistemi senza pilota, i diversi tipi di apparecchiature elettroniche. La competizione si svolge già ad un livello globale, ed è

²²⁹ Council of the European Union, *Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 December 2008 defining common rules governing control of exports of military technology and equipment*, <http://data.europa.eu/eli/compos/2008/944/2019-09-17>.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

sempre più feroce come è testimoniato non solo dai concorrenti USA, ma anche dai giganti cinesi e russi che penetrano in numerosi mercati. Perciò, non vi è alcun rischio significativo di diminuire negativamente la concorrenza nel mercato interno della difesa in Europa. Al contrario, il rischio per gli europei è di diventare meno capaci di competere a livello globale. La sovranità tecnologica dovrebbe essere perseguita a livello UE, accettando una crescente interdipendenza tra gli Stati membri. Questo porterebbe a maggiore concentrazione e specializzazione dei produttori nazionali. Tutto sommato, questo processo potrebbe effettivamente basarsi su buone prassi già sviluppate negli Stati Uniti, che hanno raggiunto un buon equilibrio tra concentrazione e competizione. Alla fine, tale processo aiuterebbe definitivamente l'UE a raggiungere un adeguato livello di autonomia strategica.

Dopo aver aggiornato le direttive, sarà fondamentale un miglior controllo della loro applicazione anche adottando delle necessarie misure di esecuzione. Ovviamente, per quanto riguarda gli appalti per la difesa, tale controllo e la relativa applicazione trarrebbero grande vantaggio da una normativa aggiornata più rigida, rigorosa e chiara sulle clausole di esclusione. Una definitiva soluzione potrebbe essere quella di elaborare un nuovo elenco di prodotti militari più dettagliato e limitato,

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

per i quali gli Stati membri possono invocare le esenzioni. Di conseguenza, la Comunicazione interpretativa del 2006 dovrebbe essere aggiornata, anche sulla base dell'esperienza maturata in più di un decennio. In conclusione, è necessario aggiornare e poi dare piena attuazione alle direttive, con provvedimenti idonei a superare definitivamente quegli aspetti di politiche di industrializzazione nazionale che contribuiscono a mantenere una frammentazione artificiale del mercato dell'UE, impedendogli quindi di diventare più efficiente, innovativo e prospero con una serie di vantaggi per l'Unione.

17. Il Pacchetto difesa dell'UE, uno strumento organico: analisi comparata.

Una serie di problematiche relative alla sicurezza nazionale, alla sovranità e alle considerazioni industriali hanno inibito di fatto l'integrazione della difesa nel mercato interno dell'UE e contribuito ad aumentare ciò che alcuni hanno definito "un grado significativo di opacità delle pratiche di acquisizione"²³⁰. Infatti, per molti anni, gli approvvigionamenti legati alla difesa sono stati di essenzialmente esentati dalle norme che discipli-

²³⁰ M. Trybus, *Buying Defence and Security in Europe: The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, Cambridge University Press, 2014; H. Masson, K. Martin, Y. Queau and J. Seniora, *The impact of the 'defence package' Directives on European defence*, Directorate-General for External Policies, European Parliament, 2015.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

nano il mercato unico dell'UE, a causa di vari fattori giuridici, politici, economici e storici. Tuttavia, negli anni, una combinazione di fattori interni ed esterni hanno evidenziato le carenze nelle capacità militari collettive dell'UE e l'impatto limitante della frammentata industriale della difesa europea sul mercato globale. Innanzitutto, sulla scia della crisi finanziaria globale e dell'interesse europeo per le strategie di reindustrializzazione, è sembrato logico optare per la liberalizzazione del mercato attraverso una regolamentazione mirata a facilitare maggiori trasferimenti all'interno dell'UE di beni e servizi per la difesa, cosa che si sperava avrebbe fatto eventualmente diminuire il costo della difesa per gli stati europei. La crisi finanziaria globale del 2007/2008 è stata seguita dall'austerità fiscale e dai successivi tagli alla spesa per la difesa, che hanno frenato all'aumento dei costi di capacità per la difesa, tecnologicamente sempre più complesse, ed hanno depresso le capacità e gli investimenti nel settore. La cooperazione industriale nell'ambito della difesa è strettamente collegata ai vantaggi economici derivanti dal mantenimento di una industria nazionale della difesa, in termini di posti di lavoro, sviluppo locale e regionale, oltre che a migliorare l'interoperabilità delle forze armate europee a livello dell'UE²³¹. Un altro motivo per potenziare la cooperazione nel

²³¹ D. Fiott, *'European defence-industrial cooperation: from Keynes to Clausewitz'*, Global

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

settore della difesa dell'UE è stato quello di voler realizzare, già nel 2012/2013, una base tecnologica e industriali di difesa integrata (DTIB) che non erano precedentemente in grado di competere efficacemente in termini di raffinatezza e avanguardia tecnologica ²³². Inoltre, l'aumento delle minacce alla sicurezza per l'Europa, come risultato ad esempio delle operazioni militari in Libia e della guerra civile in Siria, e loro conseguenze, ha evidenziato la necessità di una politica di sicurezza e difesa comune dell'UE (CSDP) più forte e, quindi, una cooperazione in materia di difesa dell'UE più efficace²³³. L'impatto significativo dei negoziati sulla Brexit, le conseguenze (negative) dell'amministrazione Trump sugli sviluppi del multilateralismo, parallelamente al fatto che attori globali emergenti, quali Russia, Cina e India hanno incrementato sempre di più le proprie spese per la difesa e potenziato di conseguenza le proprie capacità militari, ha ulteriormente sottolineato la necessità per gli Stati membri dell'UE di rafforzare la cooperazione industria-

Affairs, Vol. 1(2), 2015, pp. 159-167.

²³² V. Briani et al., *The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*, Policy Department, Directorate B, Directorate-General for External Policy of the Union, European Parliament, July 2013.

²³³ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, *The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a more competitive and efficient defence and security sector*, COM(2013) 542 final, 2013.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

le per la difesa²³⁴. Questa valutazione della minaccia e i potenziali benefici economici della cooperazione in materia di difesa dell'UE hanno fornito una valida ragione per migliorare l'efficienza del settore della difesa europea e di integrazione degli appalti per la difesa nel mercato interno dell'UE. A tal proposito anche la Commissione europea ha evidenziato "la persistente frammentazione dei mercati europei, [che porta a] inutili duplicazioni di capacità, organizzazione e spese"²³⁵. In risposta, sono stati approvati una serie di provvedimenti legislativi sugli appalti pubblici dell'UE nel settore della difesa, nel tentativo di liberalizzare il mercato degli appalti pubblici in tutti gli Stati membri dell'UE, che stabiliscono una serie di garanzie contro la discriminazione degli Operatori economici sulla base della nazionalità, al fine di agevolare gli appalti pubblici nel mercato interno dell'UE²³⁶. Nel 2009, nell'ambito di uno sforzo più ampio per aprire e aumentare la trasparenza e armonizzare le norme e le pertinenti pratiche in materia di sicurezza e mercati degli appalti della difesa, è stato adottato il cosiddetto "pacchetto difesa dell'UE". Questo pacchetto è volto a "libera-

²³⁴ E. Lazarou, *Europe of Defence? Views on the future of defence cooperation*, EPRS, European Parliament, June 2016, p. 2.

²³⁵ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, *The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a more competitive and efficient defence and security sector*, COM(2013) 542 final, 2013.

²³⁶ M. Trybus, *Buying Defence and Security in Europe: The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, Cambridge University Press, 2014.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

lizzare e regolamentare il mercato europeo delle attrezzature per la difesa (EDEM)” e include la Direttiva sugli appalti per la difesa 2009/81/CE e la Direttiva 2009/43/CE sui trasferimenti intracomunitari (*Intra-Community Transfers* - ICT) dell’UE²³⁷. Anche se il pacchetto di difesa dell’UE ha determinato dei progressi, di cui alcuni necessari, nella trasparenza e nella concorrenza a livello dell’UE in un settore tradizionalmente afflitto dalla frammentazione, duplicazione e inefficienza, la stessa Commissione europea ammette che sono necessari ulteriori sforzi per la corretta applicazione e uso degli strumenti di trasparenza²³⁸ per garantire l’applicazione coerente del pacchetto di difesa dell’UE. Come tutte le altre attività industriali, l’industria della difesa dell’UE è tenuta a migliorare la propria efficienza al fine di fornire un migliore rapporto qualità/prezzo ai propri clienti e, allo stesso tempo, tutelare gli interessi dei propri azionisti.

In definitiva, l’ambizione dell’UE, coerentemente con la recente politica di “*Strategic Autonomy*” è quella di diventare un attore globale della sicurezza, strategicamente autonomo appunto, capace di intraprendere azioni più indipendenti, soprattutto nella propria area di interesse strategico. In tal senso, la

²³⁷ D. Fiott, “*Patriotism, Preferences and Serendipity: Understanding the Adoption of the Defence Transfers Directive*”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55(5), 2017, pp. 1045-1061.

²³⁸ European Commission, Message from Elzbieta Bienkowska, *Commissioner for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs (2014-2019)*, 10th anniversary event for the *Defence and Security Procurement Directive*, 23 October 2019.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

Commissione Juncker e successivamente, in continuità la Commissione Von Der Leyen, hanno lavorato sull'ipotesi che per l'UE fosse più strategico ed autonomo possedere una propria capacità produttiva civile per produrre le capacità operative necessarie attraverso una base industriale europea della difesa competitiva ad alta tecnologia. In pratica, questi sforzi hanno portato allo sviluppo di un'ampia gamma di iniziative di difesa dell'UE, comprese nuove strutture e nuovi programmi a sostegno dello sviluppo dell'industria della difesa dell'UE e della cooperazione. Ciò ha determinato che la Direttiva sugli appalti nel settore della difesa e la Direttiva sui trasferimenti intracomunitari (ICT) hanno dovuto operare in un settore sempre più frenetico, caratterizzato da una serie di elementi fondamentali per lo sviluppo della cooperazione nel settore della difesa dell'UE. In questo contesto, il 26 novembre 2020, nella Conferenza della commissione del Parlamento europeo²³⁹, è stata approvata la richiesta della Commissione per il Mercato Interno e la Protezione dei Consumatori (*Internal Market and Consumer protection* - IMCO) per stendere una relazione sull'attuazione della Direttiva 2009/81/CE concernente gli appalti nei settori

²³⁹ Disponibile su https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2020-11-26_IT.html

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

della difesa e della sicurezza²⁴⁰ e della Direttiva 2009/43/CE concernente il trasferimento di prodotti per la difesa²⁴¹.

17.1. Analisi comparata della componente relativa al procurement.

La Direttiva UE 2009/81/CE sugli appalti nel settore della sicurezza e della difesa, come abbiamo visto stabilisce le norme europee per l'approvvigionamento di armi, munizioni e materiale bellico (oltre a lavori e servizi correlati) per scopi di difesa, stabilisce inoltre regole per l'approvvigionamento di forniture, lavori e servizi sensibili per motivi di sicurezza²⁴². Queste regole sono adattate alle specificità degli appalti per la difesa, che tendono ad essere particolarmente complesse e sensibili, mirando comunque a migliorare la trasparenza e l'apertura nei mercati della difesa tra i paesi dell'UE, in modo da rendere più facile

²⁴⁰ Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC (Text with EEA relevance), OJ L 216 20.8.2009, p. 76.

²⁴¹ Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community (Text with EEA relevance), OJ L 146 10.6.2009, p. 1.

²⁴² Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC (Text with EEA relevance), OJ L 216 20.8.2009, p. 76.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

per le aziende nell'UE degli Stati membri che operano nel settore della difesa, di poter accedere ai mercati della difesa degli altri Stati membri, aprendo così la strada ad una maggiore concorrenza nel mercato europeo, anche in questo settore a vantaggio dell'industria della difesa e della sicurezza, assicurando anche che gli interessi di sicurezza dei singoli paesi siano protetti. Per questo, la Direttiva ha cercato di garantire che gli appalti sensibili per la difesa e la sicurezza siano effettuati secondo le regole dell'UE basate sulla concorrenza, la trasparenza e la parità di trattamento, a mezzo di regole su misura. In pratica, la Direttiva 2009/81/CE contiene una serie di innovazioni orientate alle esigenze specifiche degli appalti nei mercati della difesa e della sicurezza, che includono le seguenti condizioni:

- le autorità aggiudicatrici possano utilizzare la procedura negoziata previa pubblicazione preventiva quale procedura standard, che offre loro la necessaria flessibilità per definire tutti i dettagli del contratto;
- ai candidati può essere richiesto di presentare specifiche garanzie che garantiscano la sicurezza delle informazioni (salvaguardia delle informazioni classificate) e la sicurezza dell'approvvigionamento (tempestività e esecuzione affidabile del contratto, soprattutto in situazioni di crisi);

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

- le norme specifiche sui contratti di R&S possono trovare l'equilibrio tra le necessità sostenere l'innovazione e la necessaria apertura dei mercati di produzione;
- le autorità aggiudicatrici possono obbligare gli appaltatori economici ad aggiudicare i subappalti in modo appropriato, favorendo l'apertura delle catene di approvvigionamento e la creazione di opportunità di business per le PMI nel settore difesa e sicurezza; inoltre possono essere introdotte una serie di procedure di ricorso nazionali ritenute efficaci per proteggere i diritti delle imprese partecipanti alla procedura di aggiudicazione. Sebbene la Direttiva mantenga le disposizioni per l'esenzione dei contratti della difesa ai sensi dell'articolo 346 TFEU²⁴³, si è ritenuto che il quadro integrato transfrontaliero intra-UE per la difesa gli appalti, potrebbe incoraggiare gli Stati membri a limitare l'uso della clausola di esenzione a casi eccezionali e così fornire maggiore trasparenza nell'ambito delle proprie procedure di appalto nel settore della difesa, facilitando un maggiore accesso a tutti gli idonei Operatori Economici europei ai mercati della difesa di tutti gli Stati membri²⁴⁴. Queste procedure consen-

²⁴³ *Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*; ex Art. 296 TEC.

²⁴⁴ H. Masson et al., *The impact of the 'defence package' Directives on European defence*, Directorate-General for External Policies, European Parliament, 2015; A.F. Hanzalik and

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

tono agli Stati membri di escludere l'applicazione del TFEU per motivi di sicurezza nazionale, compresa la "tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza in relazione al produzione o commercio di armi, munizioni e materiale bellico"²⁴⁵. Prima dell'introduzione del "Pacchetto difesa" dell'UE, il quadro giuridico degli appalti pubblici in questo settore era soggetto alla Direttiva UE sul settore pubblico 2004/18/CE in particolare, tra l'altro, all'articolo 346 TFEU. L'auspicio era quello di perseguire sia (1) l'obiettivo generale della Direttiva di sostenere la creazione di un Mercato Aperto e Competitivo delle Attrezzature per la Difesa (EDEM) in Europa e (2) aumentare la competitività della Base Tecnologica e Industriale della Difesa Europea (EDTIB)²⁴⁶. Tuttavia, nonostante le ripetute indicazioni della Commissione Europea e della Corte di Giustizia dell'UE (CJEU)²⁴⁷ secondo cui l'articolo 346 TFEU dovrebbe essere utilizzato solo per motivi specifici valutati caso per caso, in pratica molti

S. Ondrej, *The Defence & Security Directive 2009/81/EC: A comparative evaluation of the position of the individual firm within the procurement process in a European and international setting*, Maastricht University, 2013.

²⁴⁵ Consolidated version of Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), OJ C 202, 7.6.2016.

²⁴⁶ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security, to comply with Article 73(2) of that Directive* {SWD(2016) 407 final}, COM(2016) 762 final, 30 November 2016.

²⁴⁷ Court of Justice of the European Union (CJEU).

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

Stati membri hanno continuato a interpretare la disposizione “come una esclusione categorica o automatica degli armamenti dall’applicazione del diritto dell’UE”²⁴⁸. Questo ha limitato di fatto la trasparenza e l’equità degli appalti della difesa all’interno dell’EDEM ed ha anche potenzialmente ostacolato la competitività dell’EDTIB. Il 20 aprile 2018 la Commissione Europea ha pubblicato la “Raccomandazione relativa all’accesso dei subfornitori e delle PMI al mercato transfrontaliero nel settore della difesa”²⁴⁹ per subfornitori e Piccole e Medie Imprese (PMI/SME²⁵⁰) relativo ai contratti transfrontalieri di difesa e sicurezza, settore in cui le PMI si trovano ad affrontare notevoli sfide²⁵¹. La Commissione Europea ha inoltre adottato diversi avvisi di orientamento, l’ultimo dei quali in merito agli appalti cooperativi per la difesa²⁵²,

²⁴⁸ A.F. Hanzalik and S. Ondrej, *The Defence & Security Directive 2009/81/EC: A comparative evaluation of the position of the individual firm within the procurement process in a European and international setting*, Maastricht University, 2013.

²⁴⁹ Raccomandazione (Ue) 2018/624 Della Commissione del 20 aprile 2018 pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell’Unione europea n. L 102/87 del 23.4.2018. reperibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0624&from=EN>, relativa all’accesso dei subfornitori e delle PMI al mercato transfrontaliero nel settore della difesa.

²⁵⁰ Small and Medium Enterprises

²⁵¹ Commission Recommendation (EU) 2018/624 of 20 April 2018 on cross-border market access for sub-suppliers and SMEs in the defence sector, OJ L102, 23.4.2018, p 87.

²⁵² Commission notice on guidance on cooperative procurement in the fields of defence and security (Defence and Security Procurement Directive 2009/81/EC), OJ C 157, 8.5.2019, pp. 1-9.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

adottato nel maggio 2019, al fine di migliorare l'attuazione delle norme sugli appalti della difesa già in vigore.

17.2. Analisi comparata della componente relativa ai Trasferimenti intracomunitari.

L'assenza di controlli sui trasferimenti intra-UE ha costituito in passato, una significativa preoccupazione per la Commissione Europea, data la possibilità che ciò potesse aggravare il rischio di esportazioni illecite al di fuori dell'UE, anche se l'imposizione di requisiti stringenti per l'ottenimento delle licenze hanno comportato costi e ritardi significativi, creando di fatto barriere commerciali "di prodotti per la difesa all'interno dell'UE"²⁵³. In quanto tale, la Direttiva 2009/43/CE sui trasferimenti di prodotti per la difesa nei paesi intra-UE è stata introdotta per integrare le misure di armonizzazione dell'UE di norme e pratiche in materia, questa ha semplificato le condizioni e le procedure per trasferire tali prodotti in tutta l'UE introducendo un nuovo quadro di licenze per facilitare la circolazione legale di articoli per la difesa nell'ambito del mercato inter-

²⁵³ European Commission, "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security, to comply with Article 73(2) of that Directive", COM(2016)762 final, 2016.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

no. Questo sistema omogeneo e trasparente include i tre seguenti tipi di licenze²⁵⁴:

- Le licenze generali di trasferimento (GTL) che sono “licenze aperte” che si basano sulla verifica ex post che coprono una gamma predeterminata di prodotti per destinatari specifici o per uno specifico scopo. Non è necessaria alcuna richiesta preventiva. Tuttavia, i fornitori devono informare le competenti autorità dei rispettivi Stati membri quando intendono utilizzare una GTL per la prima volta.
- Le “licenze di trasferimento globale” che si basano sulla verifica ex ante e che consentono diverse spedizioni di categorie di prodotti con la stessa licenza a uno o più destinatari in un altro Stato membro per un periodo di tempo delimitato.
- Le “licenze di trasferimento individuali” relative ad un trasferimento di una quantità specificata di prodotti a un destinatario in un altro Stato membro.

La Direttiva sui trasferimenti intracomunitari (ICT) ha lo scopo di migliorare le condizioni per la partecipazione delle PMI nello sviluppo e nella produzione di armamenti e per aumentare la cooperazione industriale sui prodotti legati alla dife-

²⁵⁴ Le condizioni specifiche per l'uso di queste licenze distintive e la valutazione del loro utilizzo sono analizzate nel documento di ricerca all'origine delle direttive.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

sa per generare economie di scala e migliorare l'efficienza generale del sistema. In quest'ottica, la certificazione delle aziende è un elemento chiave della Direttiva. Le aziende considerate affidabili hanno il diritto di effettuare trasferimenti con licenze generali. Le licenze individuali dovrebbero diventare un'eccezione ed essere limitate a casi chiaramente giustificabili. Allo stesso modo, la Direttiva definisce un "sistema di licenze europeo" per il trasferimento di prodotti per la difesa all'interno dell'Unione elencati nell'allegato alla Direttiva. Tutti questi prodotti corrispondono a quelli elencati nell'"elenco militare comune dell'Unione europea"²⁵⁵ e ogni volta che questo elenco viene aggiornato, viene adottato un emendamento per aggiornare il "sistema europeo delle licenze"²⁵⁶.

La Direttiva sulle ICT, come la Direttiva sugli appalti per la difesa, mira quindi a rafforzare il mercato interno dei prodotti per la difesa e, per estensione, rafforzare la competitività del Mercato europeo della difesa. A seguito della rivalutazione del-

²⁵⁵ Elenco Comune Delle Attrezzature Militari Dell'unione Europea, adottato dal Consiglio il 17 febbraio 2020 (attrezzature contemplate dalla posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari), reperibile su [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0313\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0313(07)&from=EN).

²⁵⁶ Vedere per esempio, : *Commission Directive (EU) 2016/970 of 27 May 2016 amending Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council as regards the list of defence-related products*, OJ L 163, 21.6.2016, pp. 1-34; *Commission Directive (EU) 2017/2054 of 8 November 2017 amending Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council as regards the list of defence-related products*, OJ L 311, 25.11.2017, pp. 1-37.

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

la Direttiva ICT nel 2016, la Commissione Europea, scelse all'epoca di concentrarsi sul miglioramento dell'attuazione della Direttiva piuttosto che sul miglioramento e sulla modifica della stessa. Sono state così adottate una serie di raccomandazioni, in particolare sull'armonizzazione del campo di applicazione e delle condizioni per ottenere le licenze generali di trasferimento per le forze armate e per le stazioni appaltanti²⁵⁷ ed i destinatari certificati²⁵⁸.

17.3. Obiettivi congiunti.

Le due direttive sono state formalmente rivalutate l'ultima volta dalla Commissione Europea nel 2016, in tale occasione il Parlamento Europeo non ha chiesto emendamenti. Tuttavia, una serie di questioni rimangono aperte, il livello in cui le due direttive sono state comprese e applicate da ciascuno degli Stati membri dell'UE; la portata, i modi e i motivi per cui gli Stati membri hanno scelto di utilizzare le esenzioni o non applicare integralmente nessuna delle due direttive; inoltre il grado in cui

²⁵⁷ *Commission Recommendation (EU) 2016/2123 of 30 November 2016 on the harmonisation of the scope of and conditions for general transfer licences for armed forces and contracting authorities as referred to in point (a) of Article 5(2) of Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council, OJ L 329, 3.12.2016, pp. 101-104.*

²⁵⁸ *Commission Recommendation (EU) 2016/2124 of 30 November 2016 on the harmonisation of the scope of and conditions for general transfer licences for certified recipients as referred to in Article 9 of Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council, OJ L 329, 3.12.2016, pp. 105-108.*

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

questa attuazione (anche parziale) ha contribuito al raggiungimento degli obiettivi generali dell'UE di apertura del Mercato Europeo delle Attrezzature per la Difesa (EDEM) per prevenire inutili duplicazioni, in modo da promuovere un uso più efficiente delle risorse pubbliche dedicate all'approvvigionamento della difesa, promuovere la cooperazione e la condivisione delle capacità militari e migliorare l'apertura, l'equità e la competitività della Base Tecnologica e Industriale per la difesa Europea (EDTIB).

Vi è anche una ulteriore riconosciuta carenza nella comprensione delle connessioni e dei modi in cui le due direttive interagiscono tra loro nella loro attuazione, cioè se hanno dimostrato di rafforzarsi reciprocamente, o se l'applicazione pratica di una Direttiva ha interferito con il raggiungimento del obiettivi dell'altra. Ciò rimanda ai vincoli sui dati disponibili, così come il focus delle precedenti valutazioni su ogni singola Direttiva, piuttosto che sugli effetti netti dell'attuazione del pacchetto difesa dell'UE nel suo insieme.

In quest'ottica, è stata preparata la prima parte dell'"*EU Defence Package: Defence Procurement and Intra-Community Transfers Directives - European Implementation Assessment*"²⁵⁹ che definisce

²⁵⁹

Reperibile

su

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654171/EPRS_STU\(2020\)654171_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654171/EPRS_STU(2020)654171_EN.pdf)

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

lo scenario, analizzando il contesto politico e istituzionale a livello UE in modo da esaminare in che misura l'attuazione delle Direttive sugli appalti per la difesa e sulle ICT ha facilitato e favorito la cooperazione e il mercato della difesa dell'UE. Come dimostra l'analisi, lo scenario della difesa dell'UE si è evoluto in modo significativo dall'adozione delle direttive nel 2009 e, in particolare, dall'ultima valutazione nel 2016. In questo contesto, la prima parte della valutazione delinea gli obiettivi delle due direttive che compongono il pacchetto difesa dell'UE, esamina quindi le valutazioni della Commissione Europea dell'attuazione del sopraccitato pacchetto ed analizza altre valutazioni effettuate da *think tank* e altre istituzioni dell'UE. Lo sviluppo della Base Tecnologia e Industriale di Difesa Europea (EDTIB) è diventato un punto di riferimento, non solo per gli Stati membri e per il Commissione europea, ma anche per il Parlamento europeo. Di conseguenza, il Parlamento ha attivamente e costantemente monitorato l'attuazione del pacchetto sulla difesa e degli sviluppi in politica di difesa, dell'industria della difesa e dei mercati attraverso una serie di risoluzioni, raccomandazioni, posizioni e interrogazioni scritte alle altre istituzioni dell'UE. Lo studio in questione delinea poi lo sviluppo del contesto politico e istituzionale dell'UE che circonda il pacchetto di difesa e, in questo contesto, analizza il lavoro di

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

controllo svolto dal Parlamento in merito nel periodo 2016-2020. La prima parte dello studio esamina anche i possibili impatti di questo complesso contesto politico/istituzionale sul futuro dell'industria della difesa dell'UE in uno scenario globale frammentato post-Brexit e post-Covid 19, dove le relazioni transatlantiche e globali sono complesse, la minaccia è ibrida e i fondi scarseggiano.

La seconda parte dell'*European Implementation Assessment*, esternalizzata alla *Trans European Policy Studies Association* (TEPSA), mira a fornire uno studio indipendente e aggiornato che valuta in modo specifico l'attuazione e l'impatto del pacchetto sulla difesa dell'UE. Il documento di ricerca mira a valutare l'efficacia, l'efficienza, la rilevanza e il valore aggiunto della Direttiva sugli appalti per la difesa e della Direttiva sulle ICT. Cerca anche di identificare i limiti e le future sfide per esplorare, ove possibile, le connessioni tra l'attuazione delle due direttive. Inoltre, lo studio considera il grado in cui l'attuazione è stata migliorata dall'introduzione degli emendamenti, delle note di orientamento e delle raccomandazioni nel periodo di tempo dal 2009 al 2020. L'analisi si concentra in particolare sulle (1) disposizioni in materia di subappalto, (2) l'impatto che questo ha sulle PMI ed il ruolo ricoperto degli appaltatori principali (*prime contractors*) nel promuovere la cooperazione transfronta-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

liera in materia di difesa, (3) l'utilizzo di esenzioni ai sensi dell'articolo 346 TFEU, (4) l'uso delle certificazioni e (5) l'efficacia degli strumenti di trasparenza e condivisione delle informazioni.

Nella sezione finale, il documento di ricerca in esame considera i modi per rispondere all'implementazione di qualsiasi sfida identificata come, (1) mitigare gli effetti negativi indesiderati delle due direttive, (2) realizzare un EDEM aperto e competitivo sia per i *prime contractors* che per le PMI che sub appaltano, (3) far rispettare le norme UE sugli appalti nel settore della difesa e della sicurezza e (4) migliorare la cooperazione e il coordinamento nell'EDEM (a vantaggio di governi/forze armate europee, quali clienti, e del Industria europea della difesa, promuovendo un EDTIB più competitivo, efficiente e sostenibile).

18. Conclusioni.

Come abbiamo visto nel corso della tesi, il ricorso diffuso alle esenzioni dal diritto comunitario nel campo degli appalti sensibile nel campo della difesa e della sicurezza sono incompatibili con il Trattato ed i casi di diritto affrontati dalla Corte di giustizia hanno concluso che le Istituzioni dell'UE non sono solo gli

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

attori più adatto ma gli unici possibili capaci di affrontare questo problema²⁶⁰.

Questa affermazione rimane, da un punto di vista giuridico, pienamente rilevante anche oggi. È chiaro che, solo l'azione dell'UE, può affrontare la questione in modo compiuto ed omogeneo, vale a dire che la non applicazione delle norme sugli appalti pubblici nell'ambito dell'UE, può ostacolare la creazione di un mercato europeo comune delle attrezzature per la difesa, portando al mancato rispetto dei principi del Trattato. Tuttavia, il valore aggiunto che si ha dalla creazione di un mercato comune in questo settore, va oltre gli argomenti meramente legali. La Direttiva ha portato a un aumento significativo del valore dei contratti per la difesa pubblicati in tutta l'UE e aggiudicati in modo equo e competitivo con procedure di gara trasparenti. Ciò significa che concorrenza, trasparenza e non discriminazione nel mercato degli appalti per la difesa in Europa sono tutti miglioramenti ottenuti come risultato della Direttiva. I risparmi generati dalle direttive superano i costi di gestione delle procedure per le autorità pubbliche e le imprese, di quasi nove volte (ovvero 89 milioni di Euro di costi delle procedure, rispetto a 770 milioni di Euro di risparmio). Se l'adozione della Direttiva dovesse aumentare ulteriormente in futuro, questi risultati po-

²⁶⁰ *The Impact Assessment*, p. 31

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

trebbero essere ancora più significativi. Il coordinamento a livello dell'UE delle procedure per gli appalti pubblici al di sopra di determinate soglie si è dimostrato uno strumento essenziale per garantire un accesso efficace ed equo agli appalti pubblici per le imprese in tutto il mercato unico. Questo non può essere ottenuto tramite azione degli Stati membri che porterebbero inevitabilmente a requisiti divergenti e possibilmente regimi procedurali in conflitto che aumenterebbero la complessità normativa, causando ostacoli ingiustificati per le attività transfrontaliere. In assenza di un regime UE specifico per gli appalti sensibili in materia di difesa e di sicurezza, il maggiore utilizzo di procedure di appalto trasparenti, eque e competitive e la corrispondente diminuzione nell'uso delle esenzioni, non continuerebbe e potrebbe addirittura essere invertito.

In questo contesto, le aspettative delle direttive del pacchetto difesa, istituite nella situazione di crisi economica e finanziaria del 2008, sono state segnatamente impiantate allo scopo di promuovere ulteriormente l'integrazione della catena di approvvigionamento della difesa dell'UE, aumentare la fiducia reciproca tra gli Stati membri, la trasparenza, la parità di trattamento e la competitività generale dell'industria europea della difesa; inoltre le direttive vanno nel senso di affrontare le attuali carenze di capacità operativa nel settore della difesa, garantendo

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

do così che l'UE possa fare affidamento su capacità sufficienti, efficienti e strategiche, allo scopo di aumentare l'interoperabilità, razionalizzare le spese per la difesa e utilizzare meglio il denaro dei contribuenti, efficientando e riducendo la duplicazione, la frammentazione e le sovraccapacità industriali, rafforzando così la competitività della base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB) per renderla più forte, innovativa e resiliente e, al tempo stesso rendere il mercato europeo dei materiali di difesa (EDEM) ben funzionante, affidabile, aperto, competitivo, moderno, solido ed efficiente. È indubbio che gli Stati membri debbano migliorare le proprie abilità e capacità di difesa e ritiene che l'efficace attuazione delle direttive costituisca un passo avanti verso l'ambizione dell'UE di autonomia strategica e di un'Unione europea della difesa, nel pieno rispetto delle sue alleanze e dei suoi partner, e che serva a rafforzare la sua azione multilaterale e sia un elemento necessario per lo sviluppo dell'industria europea della difesa e della sua sicurezza e della capacità di difendersi dalle minacce attuali e future. Inoltre, le direttive potrebbero rendere più coerente la politica europea di difesa, a condizione che gli Stati membri abbiano una visione comune e una prospettiva strategica condivisa sulle iniziative europee in materia di difesa.

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

I progressi evidenziati nelle relazioni di valutazione della Commissione del 2016 e nello studio del Servizio di ricerca del Parlamento europeo (EPRS) del 19 ottobre 2020, dimostrano che entrambe le direttive hanno contribuito ad aprire il mercato interno della difesa e a progredire verso il completamento di un mercato interno dei beni e dei servizi della difesa, ma che sono necessari ulteriori progressi, è importante che siano effettuate valutazioni più aggiornate, dal momento che la mancanza di dati affidabili, precisi e completi sull'uso di entrambe le direttive impedisce ai decisori e alle parti interessate di valutarne pienamente l'attuazione e di impegnarsi in un processo significativo per generare un EDEM efficace, solido e moderno e ostacola la trasparenza e il controllo, Per di più. la creazione di una Direzione generale per l'Industria della difesa e lo spazio (DG DEFIS) della Commissione, il cui mandato riunisce il monitoraggio e la gestione delle due direttive, contribuirà anche a rafforzare i legami tra le due direttive e, infine, a integrare realmente l'industria della difesa nel mercato interno.

Purtroppo, la persistente frammentazione del mercato europeo della difesa, che sta ancora portando a inutili duplicazioni, al moltiplicarsi di progetti inefficaci e all'inefficienza della spesa per la difesa da parte degli Stati membri, sottolinea che, alla luce della recessione economica che dovrebbe derivare dalla pan-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

demia di COVID-19, che probabilmente eserciterà pressioni sui bilanci della difesa, è necessaria una maggiore integrazione dell'industria della difesa a livello dell'UE, si ritiene perciò che un'efficace attuazione delle direttive rafforzerebbe ulteriormente l'efficacia delle iniziative di difesa avviate negli ultimi anni, in particolare la revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD), la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e il Fondo europeo per la difesa (EDF).

Attualmente, sussistono preoccupazioni in merito alla possibile rinazionalizzazione delle catene di approvvigionamento, che sarebbe in contrasto con gli obiettivi delle direttive; a tal fine è importante cercare di rinnovare gli sforzi per affrontare i divari e le lacune tecnologici e di innovazione che ancora esistono nell'ambito dell'EDTIB, al fine di attenuare la crescente dipendenza europea dalle importazioni per la difesa, è fondamentale perciò, al fine di costruire un mercato europeo dei materiali di difesa affidabile e completo e un settore della difesa efficiente, che la Commissione debba: (1) presentare una strategia globale per un regime di sicurezza dell'approvvigionamento a livello di UE, (2) riconosce l'importanza della cooperazione tra l'UE e il Regno Unito nell'industria della difesa, (3) nonché l'importanza della cooperazione già esistente tra i singoli Stati membri e il Regno Unito e soprattutto riconoscere il fondamen-

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

tale ruolo dei regimi paralleli trattati nella seconda parte della tesi che hanno acquistato sempre più importanza.

Si può quindi concludere che le Direttive hanno un chiaro valore aggiunto per l'UE nel rispetto del principio di sussidiarietà.

In particolare la Direttiva sugli approvvigionamenti nel settore della difesa e sicurezza, ha in una certa misura raggiunto i suoi obiettivi riguardante il mercato europeo delle attrezzature in questo campo. Ha portato ad un aumento iniziale di concorrenza, trasparenza e non discriminazione e ad una corrispondente diminuzione del ricorso alle esenzioni. Tuttavia, l'adozione della Direttiva e quindi il grado di aumento della concorrenza, trasparenza e non discriminazione, rimane disomogeneo tra gli Stati membri. Inoltre, una quota molto significativa di appalti per la difesa la spesa viene ancora effettuata al di fuori delle norme sugli appalti pubblici dell'UE, che a sua volta influisce sull'efficienza della Direttiva. Oltre all'ancora relativamente breve periodo trascorso dall'effettivo recepimento da parte del deputato Stati, si ritiene che le ragioni principali siano, in primo luogo il fatto che le esenzioni, incluso l'articolo 346 TFEU, sembrano essere ancora oggetto di un'interpretazione eccessivamente ampia che non limita il loro ricorso a casi veramente eccezionali come richiesto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Questo fattore è probabil-

Parte II

I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

mente particolarmente rilevante per spiegare l'utilizzo ancora limitato della Direttiva per l'approvvigionamento di attrezzature strategiche e sistemi complessi. Inoltre, una significativa quota della spesa per appalti nel settore della difesa è oggetto di contratti aggiudicati nel quadro dei programmi di cooperazione e da organizzazioni Intergovernative. Infine, la crisi finanziaria potrebbe aver portato alla cancellazione o al rinvio di nuovi grandi progetti di appalti da attuare ai sensi della Direttiva. Le disposizioni della Direttiva intese a rispondere alle esigenze specifiche degli appalti per la difesa (ad es. esclusioni, sicurezza delle informazioni e sicurezza dell'approvvigionamento) hanno dimostrato di essere appropriate e non necessitano di modifiche. L'analisi condotta sulla posizione dell'industria europea della difesa, sulla base dei dati disponibili, dimostra che è difficile concludere che le dimensioni, la struttura e la forma complessive dell'EDTIB siano radicalmente cambiate nel periodo di applicazione della Direttiva. Come confermato dagli Stati membri e dai *feedback* delle parti interessate, si deve concludere che è impossibile in questa fase stabilire alcun nesso di causalità tra gli effetti della Direttiva e gli sviluppi nell'EDTIB. Le disposizioni specifiche, facoltative, di subappalto della Direttiva non sono state utilizzate dalle amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri perché considerate inefficaci. Sebbene ciò non

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

pregiudica l'applicazione e il funzionamento della Direttiva, significa che l'obiettivo di fornire ulteriori opportunità ai subfornitori e alle PMI mediante iniezione di concorrenza nelle catene di approvvigionamento dei primi appaltatori non è stata raggiunta. Alla luce delle stime di costi e risparmi, e dato che l'impatto sull'onere amministrativo è trascurabile, nel complesso la Direttiva è risultata ampiamente efficiente. Un ulteriore lavoro volto a garantire un sempre maggiore un uso coerente della Direttiva da parte degli Stati membri, comporterebbe anche un aumento del risparmi e, quindi, migliorerebbe ulteriormente l'efficienza del mercato. Gli obiettivi della Direttiva sono ancora pienamente pertinenti, quindi anche l'intera logica che ha portato all'adozione della Direttiva. Inoltre non si individuano incoerenze o altri problemi di coerenza tra le diverse disposizioni della Direttiva, con gli altri elementi del settore legislazione pubblico comunitario sugli appalti, o con altri strumenti e politiche dell'UE (ad es. Direttiva 2009/43/CE).

La Direttiva, quindi, ha un chiaro valore aggiunto sul mercato dell'UE e continua a essere conforme alla principio di sussidiarietà. Risultati della valutazione, compreso un consenso generale tra gli Stati membri e le parti interessate, concordano sul fatto che il testo della Direttiva è ampiamente adatto allo scopo e questo non è necessario modificare la Direttiva. C'è un forte

Parte II
I sistemi di approvvigionamento nel campo della difesa comune Europea.

bisogno di concentrarsi su di esso attuazione efficace. Ciò richiede, tra le altre cose, un quadro giuridico stabile. Le azioni di follow-up dovrebbero pertanto mirare a sostenere l'efficacia della Direttiva attuazione, anche attraverso strumenti di *soft law* quali orientamenti in materia di l'applicazione di disposizioni specifiche, nonché la garanzia del rispetto da parte degli Stati membri. Azioni previste per migliorare il funzionamento della Direttiva 2009/43/CE sui trasferimenti di anche i prodotti per la difesa dovrebbero avere un impatto positivo su quelli efficaci attuazione della Direttiva²⁶¹.

²⁶¹ Vedere il *“Report on the evaluation of Directive 2009/43/EC simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community, and the accompanying SWD”*.

Glossario:

AAP o GPA: Government Procurement Agreement

ACSA: Acquisition and Cross-Servicing Agreement

CARD: Coordinated Annual Review of Defence

CCC: Civilian CSDP Compact

CDM: Capability Development Mechanism

CDP: Capability Development Plan

CFSP: EU Common Foreign and Security Policy

CJEU o CGUE: Court of Justice of the European Union

CMF: Cooperative Financial Mechanism

CPCC: Capacità civile di pianificazione e condotta

CSDP: Common Defence and Security Policy

CTISP: Centro di competenza Cyber Rapid Response Team

DIP: Defence Investment Pledge

DG GROW: direzione generale del Mercato interno

DTIB: *Defence Technological and Industrial Base*

ECA: Corte dei conti europea

EDA: European Defence Agency

EDA CFM: European Defence Agency's Common Financial
Mechanism

EDF: European Defence Fund

EDIDP: European Defence Industrial Development Plan

Glossario

EDITB: Defence Technological and Industrial Base

EEAS: European External Action Service

EPF: European Peace Facility

HARMSPRO: sorveglianza trasporto marittimo

HGP: Headline Goal Process

EUGS: EU Global Strategy

FPI: servizio degli strumenti di politica estera

HR/VP: Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza

ICT: Intra-Community Transfers

IMCO: Internal Market and CONsumer protection

EATC European Air Trasport Command

EIB: European Investment Bank

EPEC: European PPP Expertise Centre

EUMS: European Union's Military Staff

EU LoA: European Union's Level of Ambition

G2G: Government-to-Government

GUE: Gazzetta Ufficiale Unione Europea

HTF: Headline Goal Task Force

IS: Islamic State

MCCE: Movement Coordination Centre Europe

MIDCAP: Imprese a media Capitalizzazione

MPCC: Military Planning and Conduct Capability

Glossario

KSA: Key Strategic Activities

MoU: Memorandum of Understandings

MRTT: Multi-Role Tanker Transport

MTT: Multiannual Financial Framework

NATO: North Atlantic Treaty Organization

NIP: National Implementation Plan

NSPA: NATO Support and Procurement Agency

OCCAR: Organisation for Joint Armament
Cooperation/Organisation Conjointe de Coopération en
matière d'Armement

OSRA: Overarching Strategic Research Agenda

PMI: Piccole e Medie Imprese

PADR: *Preparatory Action on Defence Research*

PIL: Prodotto Interno Lordo

PESCO: Permanent Structured Cooperation

PPP: Public Private Partnership

R&S: Ricerca e Sviluppo

R&T: Ricerca e Tecnologia

ECM: European Medic Command

ESSOR: European Secure Software-defined Radio

SALCC: Strategic Air Lift Coordination Cell

SEE o EEA: European Economic Area

SCC: Strategic Context Cases

Glossario

TEC: Trattato Comunità Europea

TED: Tenders Electronic Daily

TEPSA Trans European Policy Studies Association

TEU: Treaty on European Union

TFEU: Treaty on the Functioning of the European Union

TRL: Technology Readiness Levels

UE: Unione Europea

VEAT: Voluntary Ex-Ante Transparency Notice

BIBLIOGRAFIA

Corte dei Conti Europea, Analisi n.09 del 2019, reperibile su https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rew19_09/rew_eu-defence_it.pdf

Report Eurobarometro, n. 90, novembre 2018.

Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Impact Assessment accompanying the document “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund” (Valutazione d’impatto che accompagna il documento “Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa”), SWD(2018) 345 final, 13.6.2018.

Kai Gehring, University of Zurich and Heidelberg University; “External Threat, Group Identity, and Support for Common Policies”, Chair of Political Economy, CESifo Working Paper No. 8061, disponibile su: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3528995.

Michael M. Smith, University of Aberdeen; Transatlantic security relations since the European security strategy: what role for the EU in its pursuit of strategic autonomy?, *Journal of European Integration*, Volume 40, 2018 - Issue 5: Transatlantic Relations in Times of Uncertainty: Crises and EU-US Relations.

Didier Bigo, When Two Become One: Internal and external securitisations in Europe, disponibile su: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.455.2691&rep=rep1&type=pdf>

Paolo Wulzer, Le relazioni internazionali dell’Unione Europea: dalla Cooperazione Politica Europea alla Politica Estera e di Sicurezza Comune, in *Storia del mondo* n. 12, 14 luglio 2003.

Anna Michalski, The EU as a Soft Power: the Force of Persuasion, *The New Public Diplomacy* pp 124-144, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, The Netherlands.

BIBLIOGRAFIA

Hans-Peter Bartels e Anna Maria Kellner Uwe Optenhögel (Hg.), *Strategic Autonomy and the Defence of Europe*, DIETZ, publication in the German National Bibliography, ISBN 978-3-8012-0498-3, 2017.

Lo stato dell'Unione 2016: "Towards a Better Europe – A Europe that Protects, Empowers and Defends", 14.09.2016.

Programma di lavoro proposto dal presidente del Consiglio europeo, dalla presidenza del Consiglio e dal presidente della Commissione alla riunione dei 27 capi di Stato o di governo del 16.09.2016, disponibile su: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-androadmap>.

Report del Parlamento Europeo su "the European Defence Union" (2016/2052(INI)) adottato il 22.11.2016.

Conclusioni del Consiglio "Affari esteri", 14.11.2016.

<https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>.

Europe Economics, "The Economic Case for Investing in Europe's Defence Industry", 2013.

Conclusioni del Consiglio "Affari esteri", del 17.10.2016.

Frédéric Mérand, *European Defence Policy: Beyond the Nation State*, OUP Oxford, 22 mag 2008.

NATO, International Institute for Strategic Studies, SIPRI, *Munich Security Report 2017*.

Francesca Longo, il concetto di Governance e la sua applicazione nell'ambito della sicurezza Europea nella pubblicazione, "L'Unione europea e il "cerchio di amici": sicurezza europea e politica di vicinato", Giuffrè Editore.

Aerospace and Defence Industry Association (ASD).

Antonio Carcala, Dipartimento di Scienze Politiche Università LUISS Guido Carli, Roma, *Cooperation and non-cooperation in European defence procurement*, *Journal of European Integration*, Volume 42, 2020 - Issue 6, Pag 799-815 del 22.10.2019.

BIBLIOGRAFIA

SIPRI Military Expenditure database 2014, Military Database 2015, International Institute for Security Studies.

Group of Personalities report on European Defence Research (GoP), European Union Institute for Security Studies, Febbraio 2016.

Report dell'EDA 2014 e 2015- 7.6.2016.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Verso un settore della difesa e della sicurezza più competitivo ed efficiente", COM (2013) 542 final.

Valerio Brian, "i costi della non-europa della difesa", Pub. Istituto Affari Internazionali (IAI), Aprile 2013, disponibile su: http://iaitestnew.asw.bz/sites/default/files/CSF-IAI_nonEuropadifesa_aprile2013.pdf

Direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che semplifica i termini e le condizioni dei trasferimenti di prodotti per la difesa all'interno della Comunità, GU L 146 del 10.6.2009.

Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di determinati appalti di lavori, forniture e servizi da parte di amministrazioni aggiudicatrici o enti nei settori della difesa e della sicurezza, GU n. L 216 del 20.08.2009,.

[https://www.eda.europa.eu/webzine/issue18/cover-story/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/webzine/issue18/cover-story/coordinated-annual-review-on-defence-(card))

<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/security/20171208STO89939/pesco-per-una-difesa-europea-piu-efficiente>

https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/european-defence-fund_en

Baudouin Heuinckx, The European Defence Agency Capability Development Plan and the European Armaments Cooperation Strategy: Two Steps in the Right Direction. Public Procurement Law Review Volume 18, Issue 4, 2009 (2009) 18(4) PPLR NA136-NA143.

Trattato sull'Unione europea (TUE) GU C 326 del 26.10.2012.

BIBLIOGRAFIA

Servizio Ricerca del Parlamento europeo, *Unlocking the potential of the EU Treaties – An article-by-article analysis of the scope for action* (Liberare il potenziale dei trattati sull'Unione europea – Un'analisi articolo per articolo delle possibilità d'azione), gennaio 2019.

Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al TUE.

“Unlocking the potential of the EU Treaties – An article-by-article analysis of the scope for action (Liberare il potenziale dei trattati sull'Unione europea – Un'analisi articolo per articolo delle possibilità d'azione), gennaio 2019.

Conclusioni del Consiglio europeo del 19-20 dicembre 2013 (EUCO 217/13).

“The European Council’s “rolling agenda’ on European defence cooperation” (L'ordine del giorno ricorrente del Consiglio europeo sulla cooperazione europea in materia di difesa), EPRS briefing, giugno 2018.

La decisione (PESC) n. 2015/1835 del Consiglio, del 12 ottobre 2015,

Daniel Fiott, *The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments* (L'esame del Fondo europeo per la difesa da parte del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali), studio richiesto dalla sottocommissione SEDE, aprile 2019.

Relazione speciale n. 15/2018 “Il potenziamento della capacità delle forze di sicurezza interna in Niger e in Mali: i progressi sono solo lenti e limitati ” e la relazione speciale n. 7/2015 “La missione di polizia dell'UE in Afghanistan: risultati disomogenei”.

Dick Zandee, “Clusters: the drivers of European Defence”, *Nação e Defesa* n. 150, 2018.

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm.

Terza relazione sullo stato dei lavori relativi all'attuazione dell'insieme comune di proposte approvato dai Consigli dell'Unione europea e della NATO il 6.12.2016 e il 5.12.2017, giugno 2018.

Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, giugno 2016.

BIBLIOGRAFIA

Risoluzione del Parlamento europeo del 13 giugno 2018 sulle relazioni UE-NATO (2017/2276(INI)).

Conclusioni del Consiglio concernenti la terza relazione sullo stato dei lavori relativi all'attuazione dell'insieme comune di proposte approvato dai Consigli dell'UE e della NATO, giugno 2018.

<https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>.

https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf.

“Financial instruments in support of a resilient and autonomous defence sector”, Expert Group on the Financial Toolbox, novembre 2018.

K. Hartley, 2013 “Europe’s Defence Industry: An Economic Perspective”.

Defence Sector Report, House of Commons, Exiting the European Union Committee, novembre 2017.

“The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)”, studio presentato alla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo, giugno 2013.

M. Drent e D. Zandee, “More European defence cooperation”, Clingendael Institute, giugno 2018.

Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund (Valutazione d’impatto che accompagna la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa), SWD(2018) 345 final, giugno 2018.

Keith Hartley, “Creating a European Defence Industrial Base”, 2013.

https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence_it.

A. Marrone e A. R. Ungaro, “Actors in the European defence policy area: roles and developments”, Istituto affari internazionali, novembre 2014.

The Aerospace and Defence Industry Association of Europe, Facts and figures, 2017.

BIBLIOGRAFIA

C. Mölling, “Future of the EDTIB at the Defence Council 2013. The German Position, European Realities and December Opportunities”, 2013.

“The State of Europe’s defence industrial base”, Assemblea parlamentare della NATO, commissione Economia e sicurezza, ottobre 2017.

“The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)”, studio presentato alla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo, giugno 2013.

“The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms exports control”, studio presentato alla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo, luglio 2018.

“The State of Europe’s defence industrial base”, Assemblea parlamentare della NATO, commissione Economia e sicurezza, ottobre 2017.

“Coordinated Annual Review on Defence”, EDA, scheda informativa, 26.11.2018.

<https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/defencedata-2016-2017>.

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, COM(2016) 762 final del 30.11.2016.

Giulio Terzi di Sant’Agata, Difesa europea. Ipotesi di aggregazione a partire dall’Eurozona, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, nuova serie, Vol. 84, No. 3 (335) (luglio-settembre 2017), pp. 413-427 – ed. Maria Grazia Melchionni.

Giorgio Daviddi, Verso un’eurozona della difesa: sviluppo delle flessibilità istituzionali, *Quaderni IAI*, Ed. Nuova Cultura, prima edizione dicembre 2012.

Helene Sjursen, *Understanding the European Union’s External Relations*, ed. Michèle Knodt, Sebastiaan Princen, Reutledge/ECPR Studies in European political Science; Novi, Criseide, “La politica di sicurezza esterna dell’Unione europea”, CEDAM, Padova 2005; Mariani, Maria Paola, *Le re-*

BIBLIOGRAFIA

lazioni internazionali dell'Unione europea: aspetti giuridici della politica estera di sicurezza e di difesa comune, Giuffr  2005.

Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29.07.1992, disponibile su: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>.

Gazzetta ufficiale n. C 340/1 del 10.11.97, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=IT>

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 326/13 del 26.10.2012 disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

Consiglio Europeo di HELSINKI del 10 e 11.12.1999, disponibile su: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00300-r1.i9.htm

Gazzetta ufficiale n. C 80 del 10.03.2001, disponibile su: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>.

Nathalie Tocci, From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey, International Politics, volume 54, pag. 487–502(2017).

Gazzetta ufficiale n. L 027 del 30.01.2001, 2001/79/PESC: Decisione del Consiglio, del 22.01.2001, che istituisce il comitato militare dell'Unione Europea, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001D0079&from=ET>

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. C 306, del 17.12.2007, disponibile su: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-lisbon>.

Gli articoli 205-222, della parte 5, del trattato sul funzionamento dell'Europa L'Unione (TFEU) disciplinano l'azione esterna dell'Unione, si applicano anche gli articoli 346 e 347, della parte 7.

BIBLIOGRAFIA

Paladini Luca, “Il servizio europeo per l’azione esterna : aspetti giuridici e prospettive di sviluppo”, Cacucci Editore, 2017, Collana di studi sull’integrazione Europea ; 17

Nota del Segretariato generale del Consiglio n. 10715/16 del 28.06.2016, disponibile su: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/it/pdf>

Mälksoo, Maria, “From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose”, pages 374-388, Published online: 10 Oct 2016, Contemporary Security Policy Volume 37, 2016 - Issue 3.

Félix Arteaga, Senior defence and security analyst at the Elcano Royal Institute, “European defence between the Global Strategy and its implementation”, Working Paper 4/2017 – 16.02.2017,

Legislatura 17^a - Dossier n. 375, disponibile su: https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/990802/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione11-h2_h25.

Decisione (PESC) 2017/2315 che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l’elenco degli Stati membri partecipanti e Decisione (PESC) 2018/340 che fissa l’elenco dei progetti da sviluppare nell’ambito della PESCO, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4335528>.

European Union Common Security and Defence Policy Missions and Operations, Publications Office of the European Union, 2019, disponibile su: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/european_union_common_security_and_defence_policy_-_missions_and_operations_-_annual_report_2018.pdf

EU Global Strategy: la nuova frontiera della cooperazione per la sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea (UE), Gruppo di lavoro 69^a sessione di Studio dell’Istituto Alti Studi per la Difesa, (Codice AN-SGD-02).

Michael E. Smith, University of Aberdeen, “Europe’s Common Security and Defence Policy”, Cambridge University Press.

Titolo V (“Disposizioni generali sull’azione esterna dell’Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune (CFSP)”) del trattato sull’Unione europea (TUE).

BIBLIOGRAFIA

Criseide Novi, “il ruolo ancora decisivo degli stati membri nella politica estera e di sicurezza comune dell’unione europea”, *La Comunità Internazionale* fasc. 2/2019 pp. 253-278 Editoriale Scientifica SRL.

Dichiarazione di Bratislava del 16.09.2016, disponibile su: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/>

Commissione Europea, Documento di riflessione sul futuro della Difesa Europea, Bruxelles, 7.6.2017 COM(2017) 315 final, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0315&from=IT>

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions European Defence Action Plan, Brussels, 30.11.2016 COM(2016) 950 final, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=EN>

Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni Piano d’azione europeo in materia di difesa Bruxelles, 30.11.2016 COM(2016) 950 final, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0950&rid=1>

EU-NATO, Joint Declaration by the President of the European Council, the President of The European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, disponibile su: <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>

Military planning and conduct capability (MPCC) Fact sheet, disponibile su: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mpcc_factsheet_november_2018.pdf

Council of the European Union, Joint Staff Working Document, Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact, , Brussels, 30 April 2019 (OR. en)8962/19, disponibile su: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8962-2019-INIT/en/pdf>.

BIBLIOGRAFIA

Kristi Raik e Pauli Järvenpää, International Centre for Defence and Security, Report “A New Era of EU-NATO Cooperation How to Make the Best of a Marriage of Necessity”, Maggio 2017.

Laura Chappell, Department of Politics, University of Surrey , “A more capable EU? Assessing the role of the EU’s institutions in defence capability development”, pag. 583-600, Pub. 16 Sep 2019 Guildford, UK, Theofanis Exadaktylos & Petar Petrov

Capability Development Plan Fact sheet: https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-06-28-factsheet_cdpb

Nathalie Tocci, “Framing the EU Global Strategy A Stronger Europe in a Fragile World”, Part of the Palgrave Studies in European Union Politics book series (PSEUP), Published 2005 – 2021.

Daniel Fiott, “EU defence capability development Plans, priorities, projects”, European Union Institute for Security Studies (EUISS) June 2018, disponibile su: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%206_CDP.pdf.

Collaborative Database (CODABA) Fact sheet, disponibile su: https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2017-12-19-factsheet_codaba.

“L’impatto dell’Intelligenza Artificiale (AI Artificial Intelligence) sul ciclo di intelligence e sugli strumenti a disposizione per i pianificatori militari e le forze dell’ordine”, Gruppo di lavoro 71^a sessione di Studio dell’Istituto Altitudinali Studi per la Difesa, (Codice AP-CC-01).

Conclusioni del Consiglio Affari esteri, 14.11.2016.

EUGS, pubblicato nel giugno 2016.

Francesca Bitondo e Paola Sartori, La pianificazione della difesa della Nato dopo il vertice di Varsavia, Documenti Istituto Affari Internazionali (IAI) 16/14.11.2016, disponibile su: <https://www.iai.it/sites/default/files/iai1614.pdf>.

BIBLIOGRAFIA

Strategic Context Cases (SCCs) Fact sheet, disponibile su: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2019-10-25-factsheet-scc>.

EDM European Defence Matters (pubblicazione EDA), 2020 ISSUE n. 20, disponibile su: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/edm20-web.pdf>.

Daniel Fiott, “The CARD on the EU defence table”, European Union Institute for Security Studies (EUISS) April 2017, disponibile su: <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/EUISS-The%20CARD%20on%20the%20EU%20Defence%20Table.pdf>

Security Through Partnership (pubblicazione NATO), disponibile su: <https://www.nato.int/docu/sec-partnership/sec-partner-e.pdf>.

Future trends from the Capability Development Plan (pubblicazione EDA) disponibile su: https://eda.europa.eu/docs/documents/brochure_cdp.pdf.

2020 CARD Report Executive Summary, disponibile su: [https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/factsheet-card-\(updated-26-11-2018\)](https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/factsheet-card-(updated-26-11-2018)).

Decisione del Consiglio (CFSP) 2017/2315, Official Journal of the European Union L 331/57, 11.12.2017, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=DE>.

Alessandro Marrone, “Permanent Structured Cooperation: An Institutional Pathway for European Defence”, Istituto Affari Internazionali (IAI) commentaries 17/26.11.2017, ISSN 22532-6570, disponibile su: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaicom1726.pdf>

Bostjan Peternelj, Petar Kurecic e Goran Kozina, “The Permanent Structured Cooperation Initiative (PESCO) as a step towards the European Defense Union”, 29th International Scientific Conference on Economic and Social Development – Rabat, 10/11.05.2018, disponibile su: <https://www.researchgate.net/profile/Samar-Rahi/publication/325402618>.

BIBLIOGRAFIA

La relazione con il programma quadro di ricerca pluriennale previsto all'articolo 182 TFEU sarà determinata nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale (MFF).

Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa 2018/0254 (COD), disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:03540883-6efd-11e8-9483-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, del 02.05.2018 COM(2018) 321, disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF e Allegato della proposta modificata di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5948a946-a0cf-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_2&format=PDF.

Valérie Miranda, Nicolò Sartori, Carolina De Simone, “politica europea di sicurezza e di difesa”, Istituto Affari Internazionali, Luglio 2009, disponibili su: <https://www.iai.it/sites/default/files/iai0917.pdf>

Trattato sull'Unione Europea (92/C 191/01) su Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. C 191/1 del 29.07.92, disponibile su: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>.

Report: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy June 2016 (pubblicazione EEAS) disponibile su: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

Nota del Segretariato generale del Consiglio “Progress Catalogue 2018” n. 9823/18 del 08.06.2018, disponibile su:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9823-2018-INIT/en/pdf>.

BIBLIOGRAFIA

Conclusioni del Consiglio sulla Sicurezza e la Difesa nel contesto dell'EU Global Strategy - Council Conclusions del 25.06.2018) disponibile su: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10246-2018-INIT/en/pdf>.

De la Brosse, G. (2017), "Deploying Financial Tools in Support of European Defence Cooperation", IRIS, disponibile su: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/03/ARES-Group-Comment-G-DelaBrosse-fév-17.pdf>.

<https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-press-releases/2018/02/28/european-defence-agency-and-european-investment-bank-sign-cooperation-agreement>.

[https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2019/09/26/cooperative-financial-mechanism-\(cfm\)-ready-for-signing](https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2019/09/26/cooperative-financial-mechanism-(cfm)-ready-for-signing).

https://armypubs.army.mil/epubs/DR_pubs/DR_a/ARN30109-AR_550-52-000-WEB-1.pdf.

Acquisition and Cross-Servicing Agreement between the European Union and the United States of America Official (US-EU-01) Journal of the European Union L 350/3 del 22.12.2016, disponibile su: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1222\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1222(01)&from=ES).

http://publications.europa.eu/resource/cellar/388240a3-754d-4dcf-863f-509301626301.0020.03/DOC_1

<http://www.occar.int/>.

Convention on the establishment of the Organisation for Joint Armament Cooperation (Organisation Conjointe de Cooperation en matière d'Armement), OCCAR, disponibile su: http://www.occar.int/sites/default/files/downloads/OCCAR_Convention.pdf

Administrative arrangement between the European defence Agency (EDA) and the Organization for Joint Armament Co-operation (OCCAR) concerning the establishment of their Cooperation, disponibile su: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/aa---eda---occar-27-07-12.pdf>.

BIBLIOGRAFIA

<https://www.mcce-mil.org/>.

European Political Strategy Centre, “Joining forces – the way towards the European Defence Union”, febbraio 2019.

EDA, Factsheet on Coordinated Annual Review on Defence CARD, aggiornato il 26.11.2018.

Frédéric Mauro, “EU Defence: The White Book implementation process”, studio richiesto dalla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo, 12.12.2018.

Frédéric Mauro e Olivier Jehin, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) e Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), “A European Army to do what?”, aprile 2019.

Dick Zandee, “PESCO implementation: the next challenge”, Clingendael Institute, settembre 2018.

Frédéric Mauro, EU Defence: The White Book implementation process”, studio richiesto dalla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo, 12.12.2018, pagg. 12-13.

EDA, Factsheet on Coordinated Annual Review on Defence CARD, aggiornato il 26.11.2018.

Daniel Fiott, “European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges”, Nação e Defesa, novembre 2018.

S. Blockmans, “The EU’s modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?”, 2018 e Daniel Fiott “European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges”, Nação e Defesa, novembre 2018.

Bastian Giegerich, “After the EU global strategy: Consulting the Experts”, 2016.

EDA, Factsheet on Coordinated Annual Review on Defence CARD, aggiornato il 26.11.2018.

Daniel Fiott, “European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges”, Nação e Defesa, novembre 2018.

BIBLIOGRAFIA

Alice Billon-Galland e Yvonne-Stefania Efstathiou, European Leadership Network e IISS, “Are PESCO projects fit for purpose?”, 20.2.2019.

Dick Zandee “Developing European defence capabilities – bringing order into disorder”, Clingendael Institute, ottobre 2017.

Burkard Schmitt, “The European Defence Fund – a potential game-changer for European Defence” in European Files, Aerospace and Defence Industries Association of Europe, giugno 2018.

Corte dei conti europea, documento di riflessione intitolato “The Commission’s proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework”, luglio 2018, paragrafo 33.

Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2018 sulla relazione annuale sull’attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune (2018/2099(INI)), paragrafi 60-63.

Trattato Sul Funzionamento Dell’unione Europea (Versione Consolidata), Gazzetta IT ufficiale dell’Unione europea n. C 326/47 del 26.10.2012

Risoluzione del Parlamento europeo del 21 novembre 2013 sulla base tecnologica e industriale della difesa europea (2013/2125(INI)) P7_TA(2013)0514, disponibile su https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0514_IT.pdf

Relazione sull’attuazione della direttiva 2009/81/CE, relativa agli appalti nei settori della difesa e della sicurezza, e della direttiva 2009/43/CE, relativa ai trasferimenti di prodotti per la difesa (2019/2204(INI)), Parlamento europeo 2019-2024, A9-0025/2021 del 8.3.2021

Comunicazione della Commissione sugli orientamenti relativi agli appalti cooperativi nei settori della difesa e della sicurezza (direttiva 2009/81/CE relativa agli appalti nei settori della difesa e della sicurezza) (2019/C 157/01) e comunicazione della Commissione — Orientamenti relativi all’aggiudicazione di appalti da governo a governo nei settori della difesa e della sicurezza [articolo 13, lettera f), della direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio] (2016/C 450/01).

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente.

BIBLIOGRAFIA

[COM(2013)542 final del 24.7.2013 - non pubblicata nella Gazzetta ufficiale]. Disponibile su https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:19020206_1&from=IT

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 24.7.2013 COM(2013) 542 final.

Alessandro Riccardo Ungaro, Le compensazioni industriali nel mercato della difesa e il caso indiano, Quaderni IAI, Prima edizione luglio 2012 - Edizioni Nuova Cultura, disponibile su http://www.iai.it/sites/default/files/iaiq_04.pdf

Peter Hall, Stefan Markowski, “On the normality and abnormality of offsets obligations”, Defence and Peace Economics, Vol. 5, 1994.

Stephen Martin, The Economics of Offsets: Defense Procurement and Countertrade, Harwood Academic Publishers, 1996.

Direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, che abroga la direttiva 2004/17/CE. dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, che abroga la direttiva 2004/17/CE.

Direttiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, la c.d. direttiva sui settori speciali.

Decisione del Consiglio della Comunità Economica Europea (CEE), fu approvata in data 15 aprile 1958 una lista di materiali destinati a fini specificatamente militari (c.d. materiali “warlike”),

COM(2003) 113 dell'11.3.2003

COM(2004) 608 del 23.9.2004.

COM(2005) 626 del 6.12.2005

Michele Nones, Le implicazioni dell'integrazione del mercato europeo della difesa sul controllo parlamentare dei programmi di investimento del ministero della difesa, n. 13 – Giugno 2010 disponibile su

BIBLIOGRAFIA

http://www.iai.it/sites/default/files/pi_n_0013.pdf
http://www.iai.it/sites/default/files/pi_n_0013.pdf

«The Code of Conduct on Defence Procurement of the EU Members States Participation in the European Defence Agency»,

<http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Organisation&id=154> e
«Questions and answers on the Intergovernmental Regime to Encourage Competition in the European Defence Equipment Market», www.eda.eu.int.

«Electronic Bulletin Board», <http://www.eda.europa.eu/ebbweb/>.

Code of Best Practice in the Supply Chain (CoBPSC),
<http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Organisation&id=159>.

COM(2007) 766 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0766:FIN:EN:PDF>.

Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

Sentenza del 4 ottobre 1991 nella causa C-367/89, Richardt e Les Accessoires Scientifiques, punto 20; per gli appalti pubblici, cfr. in particolare: sentenza del 3 maggio 1994 nella causa C-328/92, Commissione/Spagna, punto 15; sentenza del 28 marzo 1995 nella causa C-324/93, Evans Medical e Macfarlan Smith, punto 48.

Sentenza del 16 settembre 1999 nella causa C-414/97, Commissione/Spagna, punto 21; sentenza del 15 maggio 1986 nella causa C-222/84, Johnston, punto 26.

Sentenza del 30 settembre 2003 nella causa T-26/01, Fiocchi Munizioni/Commissione, punto 61. Cfr. anche il parere dell'avvocato generale Jacobs dell'8 maggio 1991 nella causa C-361/89, Richardt e Les Accessoires Scientifiques, punto 30.

Causa T-26/01, Fiocchi Munizioni/Commissione, punti 59 e 61.

BIBLIOGRAFIA

Sentenza del 26 ottobre 1999 nella causa C-273/97, Sirdar, punti 15-16; sentenza dell'11 gennaio 2000 nella causa 285/98, Kreil, punto 16; sentenza dell'11 marzo 2003 nella causa 186/01, Dory, punti 30-31.

risposta del 3 ottobre 1985 del Consiglio all'onorevole signora Van Hemeldonck, membro del Parlamento europeo (1985) 0574/F; per analogia: sentenza del 13 luglio 2000 nella causa C-423/98, Albore, punti 22-23

Causa T-26/01, Fiocchi Munizioni/Commissione, punto 58.

Causa C-414/97, Commissione/Spagna, punto 22.

Causa C-414/97, Commissione/Spagna, punto 22.

Sentenza del 13 luglio 2004 nella causa C-82/03, Commissione/Repubblica italiana, punto 15.

www.thelocal.it/20131204/italys-finmeccanica-builds-uns-first-drone;

www.askanews.it/economia/2018/12/06/leonardoil-drone-falco-inizia-voli-per-il-programma-frontex-pn_20181206_00032/;

Alessandro Cornacchini (a cura di), Una storia di eccellenza. L'addestramento al volo dei piloti dell'Aeronautica Militare, Roma, Ed. Rivista Aeronautica, 2019, p. 200; www.telespazio.com/it/-/cosmo-italy-poland. Nell'ultimo caso il contratto fu siglato da Teledife, una delle direzioni di SGDDNA.

Commission Notice of 30 November 2016, cit.

Gregory Alegi, Esportazione dei sistemi d'arma: G2G, modelli comparati, opzioni per l'Italia, Osservatorio di politica internazionale n. 150, luglio 2019 A cura della Fondazione ICESA

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2013) 542 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0542&rid=1>.

GU L 216 del 20.8.2009, pag. 76.

Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2014)

BIBLIOGRAFIA

387 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0387&rid=1>.

Orientamenti relativi all'aggiudicazione di appalti da governo a governo nei settori della difesa e della sicurezza [articolo 13, lettera f), della direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio] (2016/C 450/01)

causa C-337/06, Bayerischer Rundfunk e altri, punto 64.

causa C-19/13, Fastweb, punto 40.

causa 292/82, Merck, punto 12; causa C-34/05, Schouten, punto 25; causa C-433/08, Yaesu Europe, punto 24 e causa C-112/11, Ebookers.com, punto 12.

Conclusioni del Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013 (EUCO 217/13), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST217-2013-INIT/it/pdf>.

Dichiarazione congiunta del presidente del Consiglio europeo, del presidente della Commissione europea e del segretario generale dell'Organizzazione del trattato del Nord Atlantico, dell'8 luglio 2016 (https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm).

Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (GU L 216 del 20.8.2009, pag. 76).

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 (COM/2016/0762 final).

Discussa con gli Stati membri a livello di esperti e di direttori nazionali degli armamenti.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato

BIBLIOGRAFIA

delle regioni - Piano d'azione europeo in materia di difesa (COM/2016/0950 final).

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Istituzione del Fondo europeo per la difesa [COM(2017) 295 final].

<https://www.consilium.europa.eu/media/23973/22-23-euco-final-conclusions-it.pdf>.

Regolamento (UE) 2018/1092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che istituisce il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa, volto a sostenere la competitività e la capacità di innovazione dell'industria della difesa dell'Unione (GU L 200 del 7.8.2018, pag. 30). <https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/2018-07-18-edidp-regulation-eu-2018-1092.pdf>.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa [COM/2018/476 final — 2018/0254 (COD)].

Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 170/149 del 12.5.2021, che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092.

Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65).

Comunicazione della Commissione sugli orientamenti relativi agli appalti cooperativi nei settori della difesa e della sicurezza (direttiva 2009/81/CE relativa agli appalti nei settori della difesa e della sicurezza) (Testo rilevante ai fini del SEE) (2019/C 157/01).

http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/annexes/h2020-wp1415-annex-g-trl_en.pdf.

Directive 2009/81/EC on the award of contracts in the fields of defence and security — Guidance Note - Defence - and security-specific exclusions, direzione generale del Mercato interno e dei servizi

BIBLIOGRAFIA

(<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/15408/attachments/1/translations/>).

Annuario della Commissione del diritto internazionale 2011, Volume II, parte 2
(http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/publications/yearbooks/english/ilc_2011_v2_p2.pdf&lang=EFS).

Comunicazione della Commissione, del 30 novembre 2016, «Orientamenti relativi all'aggiudicazione di appalti da governo a governo nei settori della difesa e della sicurezza [articolo 13, lettera f), della direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio]» C(2016) 7727 final (GU C 450 del 2.12.2016, pag. 1).

Alessandro Marrone and Michele Nones, The EU Defence Market Directives: Genesis, Implementation and Way Ahead disponibile su <https://www.iai.it/sites/default/files/iai2018.pdf>

European Parliament and Council of the European Union, Directive 2009/81/EC of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security..., <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/81/2020-01-01>.

European Parliament and Council of the European Union, Directive 2009/43/EC of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community, <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/43/2019-07-26>.

European Commission, European defence - Industrial and market issues - Towards an EU Defence Equipment Policy (COM/2003/113), 11 March 2003, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003DC0113>.

Comunicazione relativa ai risultati della consultazione avviata dal Libro verde sugli appalti pubblici della difesa e alle future iniziative della Commissione, COM/2005/626 def. Comunicazione della Commissione del 6 dicembre 2005.

European Commission, On the results of the consultation launched by the Green Paper on Defence Procurement and on the future Commission initia-

BIBLIOGRAFIA

tives (COM/2005/626), 6 December 2005, p. 9-10, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52005DC0626>.

European Commission, Interpretative communication on the application of Article 296 of the Treaty in the field of defence procurement (COM/2006/779), 7 December 2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52006DC0779>.

European Commission, A strategy for a stronger and more competitive european defence industry (COM/2007/764), 5 December 2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007DC0764>.

European Commission, Commission Notice – Guidance on the award of government-to government contracts in the fields of defence and security (2016/C 450/01), 2 December 2016, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016XC1202\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016XC1202(01)); and Commission notice on guidance on cooperative procurement in the fields of defence and security (2019/C 157/01), 8 May 2019, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019XC0508\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019XC0508(01)).

Council of the European Union, Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 December 2008 defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, <http://data.europa.eu/eli/compos/2008/944/2019-09-17>.

M. Trybus, *Buying Defence and Security in Europe: The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, Cambridge University Press, 2014; H. Masson, K. Martin, Y. Queau and J. Seniora, *The impact of the 'defence package' Directives on European defence*, Directorate-General for External Policies, European Parliament, 2015.

D. Fiott, 'European defence-industrial cooperation: from Keynes to Clausewitz', *Global Affairs*, Vol. 1(2), 2015, pp. 159-167.

V. Briani et al., *The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*, Policy Department, Directorate B, Directorate-General for External Policy of the Union, European Parliament, July 2013.

European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Commit-*

BIBLIOGRAFIA

tee and the Committee of the Regions: Towards a more competitive and efficient defence and security sector, COM(2013) 542 final, 2013.

E. Lazarou, Europe of Defence? Views on the future of defence cooperation, EPRS, European Parliament, June 2016, p. 2.

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a more competitive and efficient defence and security sector, COM(2013) 542 final, 2013.

M. Trybus, *Buying Defence and Security in Europe: The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, Cambridge University Press, 2014.

D. Fiott, 'Patriotism, Preferences and Serendipity: Understanding the Adoption of the Defence Transfers Directive', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55(5), 2017, pp. 1045-1061.

European Commission, Message from Elzbieta Bieńkowska, Commissioner for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs (2014-2019), 10th anniversary event for the Defence and Security Procurement Directive, 23 October 2019.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2020-11-26_IT.html

Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC (Text with EEA relevance), OJ L 216 20.8.2009, p. 76.

Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community (Text with EEA relevance), OJ L 146 10.6.2009, p. 1.

Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives

BIBLIOGRAFIA

2004/17/EC and 2004/18/EC (Text with EEA relevance), OJ L 216 20.8.2009, p. 76.

H. Masson et al., The impact of the ‘defence package’ Directives on European defence, Directorate-General for External Policies, European Parliament, 2015; A.F. Hanzalik and S. Ondrej, The Defence & Security Directive 2009/81/EC: A comparative evaluation of the position of the individual firm within the procurement process in a European and international setting, Maastricht University, 2013.

Consolidated version of Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), OJ C 202, 7.6.2016.

European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security, to comply with Article 73(2) of that Directive {SWD(2016) 407 final}, COM(2016) 762 final, 30 November 2016.

A.F. Hanzalik and S. Ondrej, The Defence & Security Directive 2009/81/EC: A comparative evaluation of the position of the individual firm within the procurement process in a European and international setting, Maastricht University, 2013.

Raccomandazione (Ue) 2018/624 Della Commissione del 20 aprile 2018 pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell’Unione europea n. L 102/87 del 23.4.2018. reperibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0624&from=EN>, relativa all’accesso dei subfornitori e delle PMI al mercato transfrontaliero nel settore della difesa.

Commission Recommendation (EU) 2018/624 of 20 April 2018 on cross-border market access for sub-suppliers and SMEs in the defence sector, OJ L102, 23.4.2018, p 87.

Commission notice on guidance on cooperative procurement in the fields of defence and security (Defence and Security Procurement Directive 2009/81/EC), OJ C 157, 8.5.2019, pp. 1-9.

European Commission, ‘Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/81/EC on

BIBLIOGRAFIA

public procurement in the fields of defence and security, to comply with Article 73(2) of that Directive’, COM(2016)762 final, 2016.

The specific conditions for the use of these distinctive licences and the evaluation of their use are analysed in the annexed research paper.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0313\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0313(07)&from=EN).

Commission Directive (EU) 2016/970 of 27 May 2016 amending Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council as regards the list of defence-related products, OJ L 163, 21.6.2016, pp. 1-34; Commission Directive (EU) 2017/2054 of 8 November 2017 amending Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council as regards the list of defence-related products, OJ L 311, 25.11.2017, pp. 1-37.

Commission Recommendation (EU) 2016/2123 of 30 November 2016 on the harmonisation of the scope of and conditions for general transfer licences for armed forces and contracting authorities as referred to in point (a) of Article 5(2) of Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council, OJ L 329, 3.12.2016, pp. 101-104.

Commission Recommendation (EU) 2016/2124 of 30 November 2016 on the harmonisation of the scope of and conditions for general transfer licences for certified recipients as referred to in Article 9 of Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council, OJ L 329, 3.12.2016, pp. 105-108.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654171/EPRS_STU\(2020\)654171_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654171/EPRS_STU(2020)654171_EN.pdf)

“Report on the evaluation of Directive 2009/43/EC simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community, and the accompanying SWD”.

Allegato I

Progetti PESCO

Progetto	Membri del progetto
1. Comando medico europeo	Germania, Belgio, Cechia, Spagna, Francia, Italia, Paesi Bassi, Romania, Slovacchia, Svezia
2. Sistema radio sicuro europeo definito da software (ESSOR)	Francia, Belgio, Germania, Spagna, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Finlandia
3. Rete di centri logistici in Europa e supporto alle operazioni	Germania, Belgio, Bulgaria, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lituania, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia, Slovacchia
4. Mobilità militare	Paesi Bassi, Belgio, Bulgaria, Cechia, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia, Svezia
5. Centro di competenze delle missioni di formazione dell'Unione europea (EU TMCC)	Germania, Cechia, Irlanda, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Austria, Paesi Bassi, Romania, Svezia
6. Centro europeo di certificazione dell'addestramento per gli eserciti europei	Italia, Grecia
7. Funzione operativa energia (EOF)	Francia, Belgio, Italia, Spagna
8. Pacchetto per il dislocamento della capacità di soccorso militare nelle emergenze	Italia, Grecia, Spagna, Croazia, Austria
9. Sistemi marittimi (semi)autonomi per contromisure mine(MAS MCM)	Belgio, Grecia, Lettonia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania
10. Sorveglianza e protezione marittima e dei porti (HARMSPRO)	Italia, Grecia, Polonia, Portogallo
11. Rinforzo della sorveglianza marittima	Grecia, Bulgaria, Irlanda, Spagna, Croazia, Italia, Cipro
12. Piattaforma per la condivisione di informazioni in materia di minaccia informatica e di risposta agli incidenti informatici	Grecia, Spagna, Italia, Cipro, Ungheria, Austria, Portogallo
13. Gruppi di risposta rapida agli incidenti informatici e mutua assistenza in materia di cibersicurezza	Lituania, Estonia, Croazia, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Finlandia
14. Sistema di comando e controllo (C2) strategici per le operazioni e missioni PSDC	Spagna, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo, Portogallo
15. Veicoli corazzati da combattimento per la fanteria/veicoli d'assalto anfibo/veicoli corazzati leggeri	Italia, Grecia, Slovacchia
16. Sostegno di fuoco indiretto (Euroartiglieria)	Slovacchia, Italia, Ungheria
17. Centro operativo EUFOR di risposta alle crisi (EUFOR CROC).	Germania, Spagna, Francia, Italia, Cipro

18. Addestramento per elicotteri ad alta temperatura e ad alta quota (H3 Training)	Grecia, Italia, Romania
19. Scuola interforze di intelligence dell'UE	Grecia, Cipro
20. Centri di valutazione e test dell'UE	Francia, Svezia, Spagna, Slovacchia
21. Sistema terrestre integrato senza pilota (UGS)	Estonia, Belgio, Cechia, Germania, Spagna, Francia, Lettonia, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Finlandia
22. Sistemi missilistici dell'UE per il campo di battaglia terrestre oltre la linea di veduta (BLOS)	Francia, Belgio, Cipro
23. Pacchetto di capacità di intervento subacqueo modulare schierabile (DIVEPACK)	Bulgaria, Grecia, Francia
24. Sistemi aerei a pilotaggio remoto a media quota e lunga autonomia europei - MALE RPAS (Eurodrone)	Germania, Cechia, Spagna, Francia, Italia
25. Elicotteri da attacco europei TIGER Mark III	Francia, Germania, Spagna
26. Contrasto al sistema aereo senza pilota (C-UAS)	Italia, Cechia
27. Piattaforma europea aeronavi in alta atmosfera (EHAAP) - Capacità persistente di intelligence, sorveglianza e ricognizione (ISR)	Italia, Francia
28. Un posto di comando (CP) schierabile per il comando e controllo (C2) tattici delle forze per operazioni speciali (SOF) per operazioni congiunte di piccole dimensioni (SJO) - (SOCC) per SJO	Grecia, Cipro
29. Capacità di guerra elettronica e programma di interoperabilità per la futura cooperazione in materia di intelligence, sorveglianza e ricognizione (JISR)	Cechia, Germania
30. Sorveglianza chimica, biologica, radiologica e nucleare (CBRN) come servizio (CBRN SaaS)	Austria, Francia, Croazia, Ungheria, Slovenia
31. Condivisione di basi	Francia, Belgio, Cechia, Germania, Spagna, Paesi Bassi
32. Elemento di coordinamento del supporto geometeorologico e oceanografico (GeoMETOC) (GMSCE)	Germania, Grecia, Francia, Austria, Portogallo, Romania
33. Soluzione di radionavigazione dell'UE (EURAS)	Francia, Belgio, Germania, Spagna, Italia, Polonia
34. Rete di conoscenza della sorveglianza spaziale militare europea (EU-SSA-N)	Italia, Francia
35. Centro europeo comune integrato di addestramento e simulazione (EUROSIM)	Ungheria, Germania, Francia, Polonia, Slovenia
36. Accademia e polo di innovazione dell'UE nel settore dell'informatica (EU CAIH)	Portogallo, Spagna
37. Centro di formazione medica delle forze per operazioni speciali (SMTC)	Polonia, Ungheria

38. Poligono di addestramento per la difesa chimica, biologica, radiologica e nucleare (CBRNDTR)	Romania, Francia, Italia
39. Rete dei centri di immersione dell'Unione europea (EUNDC)	Romania, Bulgaria, Francia
40. Sistema marittimo antisommergibili senza equipaggio (MUSAS)	Portogallo, Francia, Spagna, Svezia
41. Corvetta di pattuglia europea (EPC)	Italia, Francia
42. Attacco elettronico aeroportato (AEA)	Spagna, Francia, Svezia
43. Centro di coordinamento nel settore informatico e dell'informazione (CIDCC)	Germania, Cechia, Spagna, Ungheria, Paesi Bassi
44. Allarme e intercettazione tempestivi con sorveglianza spaziale dei teatri di operazione (TWISTER)	Francia, Spagna, Italia, Paesi Bassi, Finlandia
45. Materiali e componenti per la competitività tecnologica dell'UE (MAC-EU)	Francia, Spagna, Romania
46. Capacità di guerra collaborative dell'UE (ECoWAR)	Francia, Belgio, Spagna, Ungheria, Romania, Svezia
47. Sistema globale europeo di architettura per l'integrazione di sistemi aerei a pilotaggio remoto (RPAS)	Italia, Francia, Romania»