

Bollettino UE N° 66



Edizione Aprile 2014

Sommario

Attualità

- La proposta di regolamento relativa alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici: **pag 3**
- Il nuovo quadro normativo UE in materia di appalti pubblici: **pag 6**
- La Comunicazione sul finanziamento a lungo termine dell'Unione europea: **pag 11**
- Il nuovo programma europeo per i consumatori 2014/2020: **pag 14**
- L'accordo BEI/Gruppo UniCredit: **pag 19**
- La raccomandazione della Commissione europea su un nuovo approccio al fallimento delle imprese e all'insolvenza: **pag 21**
- Il quadro di valutazione 2014 della giustizia: **pag 25**
- L'indagine UE sul lavoro sommerso: **pag 27**
- Le conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 20 /21 marzo 2014: **pag 28**

Rassegna GUUE

- 05/03/2014 - 05/04/2014: **pag 30**

Approfondimenti

- FAQ sull'applicazione del regolamento (UE) n. 1169/2011 relativo alla fornitura d'informazioni sugli alimenti ai consumatori: **pag 37**

Attualità

La proposta di regolamento relativa alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici

Produzione di nicchia apprezzata da una ristretta cerchia di consumatori, l'agricoltura biologica ha conquistato via via una fascia di consumatori sempre più ampia. Negli ultimi anni il settore dell'agricoltura biologica ha registrato una forte crescita a livello mondiale e particolarmente all'interno dell'Unione europea. Attualmente l'Europa occupa il primo posto tra i produttori, seguita da Stati Uniti, Canada e Australia. Più in particolare, nel corso dell'ultimo decennio, la superficie dei terreni agricoli nell'UE è aumentata ogni anno di mezzo milione di ettari e l'Europa conta attualmente più di 186.000 aziende biologiche. Tuttavia, né l'offerta interna né il quadro normativo hanno saputo tenere il passo con siffatta espansione ed adattarsi all'evolversi delle preoccupazioni e delle aspettative dei cittadini. Ecco perché la Commissione europea ha adottato in data 24/3/2014 una proposta di regolamento¹ volta ad aggiornare, adeguare e migliorare l'attuale quadro normativo disciplinato dal regolamento (CE) 834/2007.

Più nel dettaglio, la nuova proposta dell'Esecutivo UE:

- Introduce **semplificazioni e chiarimenti**: le nuove disposizioni prevedono, infatti, l'abolizione di 37 dei 135 obblighi attualmente imposti dal regolamento (CE) 834/2007². In particolare, benché le norme di produzione generali restino nel corpo del regolamento, le norme specifiche relative alla produzione biologica figurano in uno specifico allegato³. Gli atti delegati da essa derivanti saranno elaborati sulla base degli stessi principi.
- Agevola considerevolmente - con riguardo alle **norme di produzione** - il compito degli operatori e delle amministrazioni nazionali limitando la possibilità per gli Stati membri di autorizzare eccezioni - salvo ove occorrono misure temporanee a sostegno del proseguimento o del ripristino della produzione biologica in seguito a circostanze calamitose.
- Dispone che le **aziende agricole biologiche** dovranno essere interamente gestite in conformità dei requisiti applicabili alla produzione biologica. Il riconoscimento retroattivo del periodo di conversione non sarà (in linea di principio) più possibile.

¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti, che modifica il regolamento (UE) n. XXX/XXX del Parlamento europeo e del Consiglio [regolamento sui controlli ufficiali] e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio - COM (2014) 180 del 25/3/2014.

http://ec.europa.eu/agriculture/organic/documents/eu-policy/policy-development/report-and-annexes/proposal_it.pdf

² Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91 - GU L 189 del 20/7/2007.

³ Il documento è strutturato come segue:

- L'**allegato I** riguarda altri prodotti di cui all'articolo 2 - paragrafo 1 (campo di applicazione);
- L'**allegato II** riguarda le norme di produzione specifiche di cui al Capitolo III (Regole di produzione);
- L'**allegato III** riguarda la raccolta, l'imballaggio, il trasporto e il magazzinaggio;
- L'**allegato IV** riguarda i termini di cui all'articolo 21 (Uso di termini riferiti alla produzione biologica);
- L'**allegato V** riguarda il logo di produzione biologica dell'Unione europea e codici numerici.

- Sancisce che gli **ingredienti agricoli** che rientrano nella composizione dei prodotti biologici trasformati dovranno essere esclusivamente biologici.
- Migliora il **sistema di controllo** grazie all'integrazione di tutte le disposizioni legate al controllo in un testo legislativo unico nell'ambito della proposta della Commissione per un regolamento sui controlli ufficiali e altre attività ufficiali nel settore dei mangimi e dei prodotti alimentari: gli operatori, le autorità competenti, le autorità di controllo e gli organismi di controllo non dovranno, pertanto, più basarsi su due testi legislativi diversi.
- Rafforza l'**approccio basato sul rischio in materia di controlli ufficiali**, attraverso la soppressione dell'obbligo di verificare annualmente la conformità di tutti gli operatori, prevista dal regolamento (CE) n. 834/2007. Ciò consentirà di adeguare la frequenza dei controlli, tramite atti delegati, in modo tale che gli operatori con un basso profilo di rischio possano essere sottoposti a ispezioni materiali meno frequenti (a intervalli superiori a un anno) e/o meno esaustive, mentre gli operatori a rischio più elevato siano sottoposti a controlli più mirati. La pressione esercitata sugli operatori in materia di controlli sarà, pertanto, più equilibrata con un onere minore per coloro che presentano buoni antecedenti in materia di rispetto delle norme ed un impiego più efficace ed efficiente delle risorse da parte delle autorità competenti, delle autorità di controllo e degli organismi di controllo.
- Introduce disposizioni specifiche destinate ad accrescere la **trasparenza per quanto concerne le tariffe** che possono essere imposte ai fini del controllo - Rafforza le disposizioni relative alla pubblicazione dell'elenco degli operatori insieme ad informazioni sulla loro **stato di certificazione**.
- Introduce per i **piccoli agricoltori** un **sistema di certificazione di gruppo** al fine di ridurre i costi d'ispezione e di certificazione e gli oneri amministrativi ivi connessi, rafforzare le reti locali, contribuire allo sviluppo di migliori sbocchi di mercato, ed assicurare parità di condizioni con gli operatori dei paesi terzi.
- Prevede che (ad eccezione delle microimprese) **gli operatori del comparto biologico diversi dagli agricoltori o dai produttori di alghe marine o animali d'acquacoltura** saranno tenuti a definire un sistema che consenta di migliorare le proprie prestazioni in campo ambientale.
- Introduce disposizioni specifiche al fine di rafforzare la **tracciabilità e la prevenzione delle frodi**: gli operatori non potranno essere controllati da autorità o organismi di controllo diversi per gli stessi gruppi di prodotti nei diversi stadi della filiera biologica.
- Introduce disposizioni specifiche per **armonizzare le misure da adottare qualora siano rilevati prodotti o sostanze non autorizzati**. La Commissione potrà autorizzare gli SM a concedere pagamenti nazionali volti a indennizzare le perdite sostenute in tali casi; gli SM potranno inoltre ricorrere agli strumenti della PAC per coprire in tutto o in parte tali perdite.
- Definisce le misure da prendere a livello UE per le principali categorie d'inadempienze, in modo da garantire parità di trattamento tra gli operatori e un mercato interno correttamente funzionante, e conservare la fiducia dei consumatori, lasciando al tempo stesso impregiudicata la determinazione delle **sanzioni**, che permane di competenza degli Stati membri.

- Mantiene la possibilità di concludere accordi di equivalenza con i paesi terzi, mentre il **sistema di equivalenza unilaterale è gradualmente soppresso**. È inoltre prevista una graduale evoluzione del riconoscimento degli organismi di controllo verso un regime di conformità.

Per aiutare agricoltori, produttori e dettaglianti del comparto biologico ad adeguarsi alla proposta di riforma delle politiche e ad affrontare le sfide future, l'Esecutivo UE ha inoltre approvato (parallelamente alla proposta di regolamento) un **Piano d'azione per il futuro della produzione biologica nell'Unione europea**⁴. Il Piano - che illustra la strategia della Commissione europea per la produzione, i controlli e gli scambi commerciali nel settore biologico per il prossimo decennio - enuclea **tre aree d'azione prioritarie**:

- La **prima area** intende aumentare la **competitività dei produttori biologici UE**:
 - *Stimolando una sempre maggior consapevolezza degli strumenti dell'UE nell'ambito della produzione biologica e creando sinergie con tali strumenti;*
 - *Affrontando le lacune tecniche presenti nella produzione biologica, grazie a ricerca e innovazione e alla diffusione dei loro risultati;*
 - *Aumentando la disponibilità d'informazioni sul settore della produzione biologica, nonché sul mercato e sugli scambi commerciali.*
- La **seconda area** riguarda il **consolidamento e il rafforzamento della fiducia dei consumatori** nei confronti del regime europeo per l'agricoltura e gli alimenti biologici, nonché nei confronti dei prodotti biologici importati, in particolare per quanto riguarda le misure di controllo.
- La **terza area** si propone di **rafforzare la dimensione esterna** del regime di produzione biologica dell'UE.

La proposta di regolamento è accompagnata da un **documento di lavoro**⁵ predisposto dai servizi della Commissione europea intitolato "**Sintesi della valutazione d'impatto**" che analizza l'efficacia degli strumenti legislativi - in particolare il regolamento (CE) n. 834/2007 - nonché la pertinenza di un nuovo piano d'azione per l'agricoltura biologica nell'UE.

Da segnalare, infine, che la proposta di regolamento passa ora al vaglio del Parlamento europeo e del Consiglio, (procedura legislativa ordinaria - ex codecisione) in vista della sua adozione.

Il nuovo regolamento dovrebbe entrare in vigore il **1° luglio 2017**.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni - Piano d'azione per il futuro della produzione biologica nell'Unione europea - COM (2014) 179 del 24/3/2014.

http://ec.europa.eu/agriculture/organic/documents/eu-policy/european-action-plan/act_it.pdf

⁵ SWD(2014) 66 del 24/3/2014.

http://ec.europa.eu/agriculture/organic/documents/eu-policy/policy-development/impact-assessment/resume-impact-assessment-part1_it.pdf

Il nuovo quadro normativo UE in materia di appalti pubblici

Semplificazione, flessibilità e certezza giuridica. Sono questi i tre obiettivi chiave delle nuove norme UE in materia di appalti pubblici adottate dal Consiglio dell'Unione europea in data 11/2/2014 e pubblicate nella GUUE L 94 del 28 marzo 2014. Tra le principali novità: l'introduzione di misure per stimolare la partecipazione delle PMI (revisione dei requisiti di accesso e semplificazione della documentazione obbligatoria); l'introduzione di misure di contrasto ai conflitti d'interesse e di un generico obbligo d'informazione a carico degli Stati membri - che avranno il compito di applicare efficacemente le tre direttive attraverso attività di monitoraggio e documentazione; l'incremento dell'utilizzo della comunicazione digitale nelle procedure di gara; una maggiore trasparenza nei subappalti; e la preferenza per i criteri di qualità nella selezione dei lavori o dei servizi in gara, rispetto al mero criterio del prezzo più basso. Il nuovo quadro normativo - una delle 12 azioni prioritarie per migliorare il funzionamento del mercato unico - rappresenta un importante passo in avanti nella riforma degli appalti pubblici nell'UE, e dovrebbe produrre benefici in molti settori relativi alla fornitura di beni, opere e servizi.

Più nel dettaglio, il nuovo quadro normativo europeo si compone di **tre direttive**:

1. Una direttiva per il coordinamento delle **procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici** di lavori, di forniture e di servizi (in sostituzione della 2004/18/CE);
2. Una direttiva per il **coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali** (che sostituisce la precedente direttiva 2004/17/CE);
3. Una direttiva sull'aggiudicazione dei **contratti di concessione**, che disciplina un'area precedentemente lasciata alla discrezionalità degli Stati membri.

Le principali novità

- La **semplificazione**: grazie a un **documento unico europeo di gara standard**, basato sull'autocertificazione, la procedura è destinata a diventare più semplice per le imprese. Solo il vincitore sarà tenuto a fornire la documentazione originale, (certificati e attestati). Inoltre, i termini minimi per presentare le offerte sono accorciati: il tutto con una riduzione di oltre l'80% dell'onere amministrativo per le imprese, secondo le stime dell'Esecutivo UE.
- L'introduzione del **criterio di "offerta economicamente più vantaggiosa"** (MEAT) nella procedura di aggiudicazione, che consentirà alle autorità pubbliche di privilegiare la qualità, pur tenendo conto del prezzo e dei costi del ciclo di vita dei prodotti o dei servizi. Inoltre, nelle forniture di beni o servizi e nei contratti di concessione, gli Enti pubblici potranno scegliere l'offerta che ritengono più adatta, invece di accettare quella più bassa.
- Le nuove regole intendono promuovere gli **appalti elettronici**, in grado di generare importanti risparmi e migliorare i risultati delle procedure, riducendo contemporaneamente sprechi ed errori; **modernizzare le procedure**, attraverso l'abbreviazione di termini o la distinzione tra criteri di selezione degli offerenti e di aggiudicazione dell'appalto; migliorare **l'accesso al mercato delle piccole e medie imprese** e delle imprese in fase di avviamento, tramite ad esempio la semplificazione degli obblighi d'informazione, la maggiore accessibilità agli accordi quadro conclusi nei settori di pubblica utilità e la possibilità di pagamento diretto dei sub-appaltatori.

- L'introduzione di una procedura che punta a rafforzare soluzioni innovative negli appalti pubblici. Si tratta dei nuovi "**partenariati per l'innovazione**", che intendono consentire alle Autorità pubbliche di indire bandi di gara per risolvere un problema specifico, senza pregiudicarne la soluzione, lasciando quindi spazio alle autorità pubbliche e all'offerente per trovare insieme soluzioni innovative.

Le tre direttive

1. 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.

La direttiva stabilisce norme sulle procedure per gli appalti indetti da amministrazioni aggiudicatrici, per quanto riguarda appalti pubblici e concorsi pubblici di progettazione e si applica agli appalti con un importo, al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), pari o superiore alle seguenti soglie:

- **5.186.000 €** per gli appalti pubblici di **lavori**;
- **134.000 €** per gli appalti pubblici di **forniture e di servizi** aggiudicati dalle **autorità governative centrali** e per i concorsi di progettazione organizzati da tali autorità; se gli appalti pubblici di forniture sono aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici operanti nel settore della difesa, questa soglia si applica solo agli appalti concernenti i prodotti menzionati nell'allegato III;
- **207.000 €** per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati da **amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali** e concorsi di progettazione organizzati da tali amministrazioni; tale soglia si applica anche agli appalti pubblici di forniture aggiudicati dalle autorità governative centrali che operano nel settore della difesa, allorché tali appalti concernono prodotti non menzionati nell'allegato III;
- **750.000 €** per gli appalti di **servizi sociali** e di altri servizi specifici elencati all'allegato XIV.

Ai sensi della direttiva si parla di appalto quando una o più amministrazioni aggiudicatrici acquisiscono, mediante appalto pubblico, lavori, forniture o servizi da operatori economici scelti dalle amministrazioni aggiudicatrici stesse, indipendentemente dal fatto che i lavori, le forniture o i servizi siano considerati per una finalità pubblica o meno.

La direttiva fa salva la libertà, per gli Stati membri, di definire, in conformità del diritto dell'Unione, quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati, in conformità delle regole sugli aiuti di Stato, e a quali obblighi specifici debbano essere soggetti.

Analogamente, la direttiva fa salva la possibilità per le autorità pubbliche di decidere se, come e in che misura desiderano espletare funzioni pubbliche autonomamente in conformità dell'articolo 14 TFUE⁶ e del protocollo n. 26⁷.

⁶ Fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi d'interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi.

La direttiva fa salve le modalità con cui gli Stati membri organizzano i propri sistemi in materia di previdenza sociale.

Gli accordi, le decisioni o altri strumenti giuridici che disciplinano i trasferimenti di competenze e responsabilità per la realizzazione di compiti pubblici tra amministrazioni aggiudicatrici o associazioni di amministrazioni aggiudicatrici e non prevedono una remunerazione in cambio di una prestazione contrattuale sono considerati questioni di organizzazione interna dello Stato membro interessato e, in quanto tali, esulano del tutto dalla direttiva.

2. Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

La direttiva - che stabilisce le norme applicabili alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione indette da amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori il cui valore stimato non è inferiore alla **soglia di 5.186.000 €** - si applica all'aggiudicazione di concessioni di lavori o di servizi a operatori economici da:

- *Amministrazioni aggiudicatrici; o*
- *Enti aggiudicatori, purché i lavori o i servizi siano destinati allo svolgimento di una delle attività di cui all'allegato II.*

Gli accordi, le decisioni o altri strumenti giuridici che disciplinano i trasferimenti di competenze e responsabilità per l'esecuzione di compiti pubblici tra amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori o associazioni di amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori e che non prevedono una remunerazione a fronte di una prestazione contrattuale sono considerati questioni di organizzazione interna dello Stato membro interessato e, in quanto tali, esulano dall'ambito di applicazione della direttiva.

La direttiva riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione.

⁷ Articolo 1 - I valori comuni dell'Unione con riguardo al settore dei servizi d'interesse economico generale ai sensi dell'articolo 14 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea comprendono in particolare:

- Il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi d'interesse economico generale il più vicino possibile alle esigenze degli utenti;
- La diversità tra i vari servizi d'interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse;
- Un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.

Articolo 2 - Le disposizioni dei trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare servizi d'interesse generale non economico.

Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici.

Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni.

La direttiva fa salvi i regimi di proprietà degli Stati membri. In particolare non richiede la privatizzazione d'impresе pubbliche che forniscono servizi al pubblico.

La direttiva non si applica all'aggiudicazione di concessioni per le quali è stata presentata un'offerta o che sono state aggiudicate **prima del 17 aprile 2014**.

3. Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 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 direttiva stabilisce norme sulle procedure per gli appalti indetti da enti aggiudicatori per quanto riguarda appalti e concorsi di progettazione il cui valore è stimato come non inferiore alle soglie di sotto riportate:

- **414.000 €** per gli appalti di forniture e di servizi nonché per i concorsi di progettazione;
- **5.186.000 €** per gli appalti di lavori;
- **1.000.000 €** per i contratti di servizi per i servizi sociali e altri servizi specifici elencati all'allegato XVII.

Ai sensi della direttiva si parla di appalto quando uno o più enti aggiudicatori acquisiscono, mediante un appalto di lavori, forniture e servizi, lavori, forniture o servizi da operatori economici scelti dagli enti aggiudicatori stessi, a condizione che i lavori, le forniture o i servizi siano destinati all'esercizio di una delle attività di cui agli articoli da 8 a 14 (gas ed energia termica; elettricità; acqua; servizi di trasporto; porti e aeroporti; servizi postali; estrazione di petrolio e gas e prospezione o estrazione di carbone o di altri combustibili solidi).

La direttiva fa salva la libertà, per gli Stati membri, di definire, in conformità del diritto dell'Unione, quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati, in conformità delle regole sugli aiuti di Stato, e a quali obblighi specifici debbano essere soggetti.

Analogamente, la presente direttiva fa salva la possibilità per le autorità pubbliche di decidere se, come e in che misura, desiderano espletare funzioni pubbliche autonomamente in conformità dell'articolo 14 TFUE e del protocollo n. 26.

La direttiva fa salve, inoltre, le modalità con cui gli Stati membri organizzano i propri sistemi in materia di previdenza sociale.

I servizi non economici d'interesse generale non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva. L'applicazione della direttiva è soggetta all'articolo 346 TFUE⁸.

Si segnala, infine, che le tre direttive dovranno essere **recepite** negli ordinamenti nazionali entro il **18 aprile 2016**.

Per consultare le tre direttive, si rinvia al sito:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L:2014:094:TOC>

⁸ 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.