



Decisione nel caso 715/2020/EIS in merito al presunto mancato trattamento tempestivo da parte della Commissione di una denuncia relativa agli aiuti di stato nel settore del grano duro in Italia

Decisione

Caso 715/2020/EIS - Aperto(a) il 19/05/2020 - Decisione del 18/08/2020 - Istituzione coinvolta Commissione europea (Cattiva amministrazione non riscontrata) |

Il caso riguardava la tempestività della Commissione nel trattamento di una denuncia in materia di aiuti di Stato riguardante il settore del grano duro in Italia. Il denunciante sosteneva che, due anni dopo aver presentato la sua denuncia, la Commissione non aveva ancora raggiunto una decisione definitiva sul caso.

La Mediatrice ha esaminato il fascicolo della Commissione e ha ottenuto ulteriori chiarimenti nel corso di una riunione.

La Commissione ha spiegato che ha proceduto sulla base delle proprie norme e procedure interne. Ha inoltre spiegato le ragioni dei ritardi sostenuti nel trattamento del caso. La Mediatrice ha constatato che non vi erano elementi di prova che indicassero che la Commissione avesse commesso alcuna negligenza o rinvio ingiustificato nel suo trattamento del fascicolo.

La Mediatrice ha pertanto chiuso l'indagine ritenendo che non vi fosse cattiva amministrazione in merito al modo in cui la Commissione ha gestito la denuncia relativa agli aiuti di Stato del denunciante.

Antefatti della denuncia

- 1.** Il denunciante è un cittadino italiano che produce grano duro. Il 17 aprile 2018, ha presentato una denuncia alla Commissione nei confronti dell'Italia in merito a un regime di aiuti di Stato a favore di aziende agricole che coltivano grano duro e che hanno firmato dei contratti di filiera. Il denunciante sosteneva che il decreto italiano di riferimento che prevedeva l'aiuto, violava le norme dell'Unione sugli aiuti di Stato [1] .
- 2.** Il denunciante riteneva che l'applicazione del decreto fosse scorretta, in quanto i contratti di filiera lasciavano le aziende agricole dipendenti dai contraenti 'più forti'. Di fatto, secondo il denunciante, tali contratti hanno creato disparità tra gli operatori nel settore del grano duro, violando le norme in materia di concorrenza e provocando una distorsione del mercato.
- 3.** Il denunciante ha fornito quattro motivi a sostegno della sua denuncia: (i) i contratti



impongono l'uso di varietà specifiche e limitate di grano duro, a scapito delle varietà importate e di altre varietà nazionali; (ii) i contratti determinano l' 'influenza dominante' dei molini o pastifici sugli agricoltori, creando un' 'impresa unica' [2] ; (iii) impongono l'obbligo di acquistare una determinata quantità di sementi per ettaro di coltivazione; e (iv) impongono l'obbligo di consegnare e vendere tutta la produzione all'industria di trasformazione e/o commercializzazione.

4. Il 8 giugno 2018, la Commissione ha inviato una lettera di pre-archiviazione al denunciante. La Commissione ha concluso che gli aiuti di Stato non prevedevano una limitazione della varietà di semi di frumento e, di conseguenza, non violavano le norme UE in materia di aiuti di Stato. Inoltre, la Commissione ha ritenuto che il denunciante non avesse dimostrato l'esistenza di 'imprese uniche'.

5. Il 3 luglio 2018 il denunciante ha contestato le conclusioni della Commissione e ha spiegato più in dettaglio le sue argomentazioni. Egli ha inoltre fornito alcuni elementi supplementari.

6. Il 17 settembre 2018 la Commissione ha risposto al denunciante di aver deciso di contattare il governo italiano per chiedere chiarimenti sulla questione. Infatti, il 27 settembre 2018 la Commissione ha contattato le autorità italiane, dando un mese di tempo per la risposta. Non avendo ricevuto alcuna risposta, il 10 gennaio 2019 la Commissione ha inviato un sollecito, indicando nuovamente un termine di un mese per la risposta.

7. Il 12 marzo 2019 il governo italiano ha risposto alla Commissione. Ha spiegato che il decreto prevedeva una definizione dei contratti di filiera e precisava che non vi era alcun obbligo per il produttore agricolo, idoneo all'aiuto, di concedere l'intera produzione ad una singola impresa di trasformazione né il decreto faceva riferimento ad una varietà specifica di sementi nazionali.

8. Sulla base di tali informazioni, il 10 maggio 2019 la Commissione ha inviato una seconda lettera di pre-archiviazione al denunciante, in quanto nuovamente non aveva riscontrato alcuna violazione delle norme sugli aiuti di Stato.

9. Il 29 maggio 2019 il denunciante ha risposto alla Commissione ribadendo le proprie argomentazioni e fornendo ulteriori elementi. Il 26 novembre 2019, non avendo ricevuto alcun aggiornamento sullo stato della sua denuncia sugli aiuti di Stato, il denunciante ha ricordato alla Commissione la sua lettera senza risposta. Inoltre, ha allegato una comunicazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) relativa ad un'indagine. L'indagine forniva la prova di alcune pratiche commerciali sleali nel settore del grano duro, tra cui il potere commerciale più forte di alcuni soggetti, i contratti di filiera sbilanciati e l' 'influenza dominante'.

10. Il 27 novembre 2019 la Commissione ha risposto che avrebbe esaminato il documento prima di completare la sua risposta al denunciante. Il 30 gennaio 2020 la Commissione ha informato il denunciante di aver invitato il governo italiano [3] a presentare le sue osservazioni in merito alla comunicazione inviata dal denunciante e di essere in attesa di



una risposta. In mancanza di risposta, il 2 marzo 2020 la Commissione ha inviato al governo italiano un sollecito.

11. Essendo trascorsi due anni dal momento in cui ha presentato la denuncia sugli aiuti di Stato, il 23 aprile 2020 il denunciante si è rivolto alla Mediatrice sostenendo che la Commissione non aveva affrontato la sua denuncia tempestivamente né aveva fornito una risposta definitiva. Egli ha inoltre sottolineato che, dopo aver contattato il governo italiano e non aver ricevuto una risposta, la Commissione ha ritardato nel sollecitare le autorità a fornire il proprio parere sulla denuncia in due occasioni. Il denunciante ha inoltre sottolineato che la sua lettera del 29 maggio 2019 è rimasta senza risposta.

L'indagine

12. La Mediatrice ha avviato un'indagine sulla tempestività dell'azione della Commissione nel trattare la denuncia sugli aiuti di Stato, dato che il termine indicativo di un anno, previsto dal Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato della Commissione ('il Codice'), era stato superato [4] .

13. La squadra investigativa della Mediatrice europea ha discusso il caso nel corso di una riunione con la Commissione e ha ispezionato il fascicolo della Commissione.

Informazioni raccolte nel corso della riunione di ispezione

14. Per quanto riguarda la lettera senza risposta del 29 maggio 2019, la Commissione ha precisato che, nel periodo tra giugno e novembre 2019, ha avuto un elevato carico di lavoro relativo alle valutazioni degli aiuti di Stato. Durante questo periodo, la Commissione ha dato la priorità alle attività soggette a scadenze più rigorose, come le richieste di esenzione degli aiuti di Stato e le notifiche da parte degli Stati membri. Nel novembre 2019, mentre una lettera al denunciante era in fase di elaborazione, il denunciante ha presentato ulteriori elementi. La Commissione ha deciso pertanto di invitare il governo italiano a formulare le sue osservazioni in merito, ritenendo che fossero necessarie per valutare la situazione e fornire una risposta completa al denunciante. Non avendo ancora ricevuto alcuna risposta, la Commissione non è tuttora nella posizione di prendere una decisione sulla denuncia.

15. Per quanto riguarda i presunti ritardi nel sollecitare una risposta da parte del governo italiano, la Commissione ha spiegato che, quando scade il termine per una risposta, la prassi abituale è di concedere alle autorità nazionali più tempo prima di inviare un sollecito. La Commissione tiene delle riunioni mensili di follow-up per valutare lo stato delle scadenze e decidere i passi successivi da intraprendere. In questo caso, dopo la scadenza del termine previsto nel sollecito, la Commissione non ha ritenuto necessario procedere all'ingiunzione di fornire informazioni [5] , in quanto tale procedura è riservata a casi gravi e ben documentati [6] . Questo caso non soddisfaceva quei criteri. Inoltre, a causa delle restrizioni nazionali relative alla crisi del COVID-19, la Commissione ha ritenuto di concedere maggiore flessibilità agli Stati membri e ha evitato di esercitare pressioni non strettamente necessarie sugli stessi.

16. Infine, la Commissione ha chiarito che, nel trattare il caso in oggetto, ha seguito le proprie norme e procedure interne per la gestione delle denunce relative agli aiuti di Stato e per la valutazione del grado di priorità tra le denunce. Le denunce sugli aiuti di Stato che, a prima vista, hanno un'incidenza sulla sostanza, acquisiscono la priorità rispetto ad altre che sono



meno comprovate. Secondo la Commissione, la denuncia in oggetto non ha raggiunto la soglia per essere considerata prioritaria.

Conclusioni della Mediatrice

17. Gli aiuti di Stato costituiscono un mezzo essenziale per informare la Commissione di possibili violazioni delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato. La Commissione dovrebbe pertanto cercare di rispettare per quanto possibile le scadenze che essa stessa si è fissata per trattare tali denunce.

18. Il ruolo della Mediatrice in questo contesto si estende all'amministrazione e alla gestione procedurale dei casi di aiuti di Stato da parte della Commissione, anche per quanto riguarda il tempo impiegato e le ragioni addotte per gli eventuali ritardi. In linea generale, la Mediatrice ravvisa un caso di cattiva amministrazione in questo ambito solo se c'è stata negligenza o ci sono stati dei rinvii ingiustificati da parte della Commissione [7] .

19. La Mediatrice riconosce che la Commissione dispone di un potere discrezionale per decidere come dare priorità sia al suo lavoro in generale che a quello relativo alle denunce sugli aiuti di Stato [8] . Nel caso di specie, la Commissione ha precisato i criteri per la classificazione delle sue priorità di lavoro in funzione all'urgenza e al grado di fondatezza della denuncia, che la Mediatrice ritiene generalmente ragionevoli.

20. Per quanto riguarda in particolare i presunti ritardi della Commissione nel **ricordare alle autorità nazionali** di fornire una risposta, la Commissione ha spiegato che dispone di un sistema di monitoraggio; allo stesso tempo, applica un approccio flessibile ai suoi contatti con le autorità nazionali, ove necessario. Di conseguenza, può concedere un ulteriore periodo di tempo prima di inviare un sollecito. Ciò non significa tuttavia che il mancato rispetto di una scadenza viene trascurato. In questo caso, il tempo impiegato dalla Commissione per inviare un sollecito una volta scaduto il termine era di due mesi e mezzo dopo la prima richiesta di informazioni e circa di un mese e mezzo dopo la seconda richiesta di informazioni. Date le circostanze, tali lassi di tempo non sono eccessivi. Inoltre, poiché gli Stati membri stanno attualmente affrontando delle limitazioni nazionali connesse alla crisi relativa al COVID-19, la Mediatrice comprende che la Commissione abbia recentemente concesso alle autorità nazionali ulteriore tempo per rispondere.

21. Per quanto riguarda l'inattività della Commissione in relazione alla **lettera del denunciante del maggio 2019** , la Commissione ha spiegato l'elevata mole di lavoro nei mesi successivi alla ricezione della lettera. Sebbene tale ritardo sia riprovevole, la Mediatrice è consapevole del fatto che la Commissione ha dovuto dare priorità a taluni casi. Nel corso della riunione d'ispezione, la Commissione ha inoltre spiegato che stava redigendo una risposta alla lettera quando il denunciante inviò ulteriori informazioni. Date queste premesse, le spiegazioni fornite dalla Commissione sono ragionevoli.

22. In merito alla **tempestività complessiva** del trattamento della denuncia, la Mediatrice è consapevole del fatto che il termine di 12 mesi per giungere a una decisione è indicativo e che la sua conformità spesso dipende dalla tempestività delle risposte fornite dagli Stati membri o da terzi alle richieste di ulteriori informazioni [9] . In questo caso, le autorità italiane hanno accumulato due volte ritardi nel rispondere.



23. Sulla base di quanto precede, la Mediatrice ritiene che non vi siano prove che la Commissione abbia trascurato il presente fascicolo o che la Commissione abbia rinviato in modo ingiustificato il trattamento della denuncia relativa agli aiuti di Stato. La Mediatrice auspica che la Commissione informi il denunciante sull'esito della procedura non appena sarà possibile.

Conclusione

Alla luce dell'indagine, la Mediatrice archivia il caso sulla base della seguente conclusione:

Non si ravvisa cattiva amministrazione per quanto riguarda il modo in cui la Commissione ha gestito la denuncia relativa agli aiuti di Stato.

Il denunciante e la Commissione saranno informati della presente decisione .

Emily O'Reilly Mediatrice europea

Strasburgo, 18/08/2020

[1] Regolamento (UE) N. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis», GU L 352, 24.12.2013, p. 1-8, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1407&from=EN> ; Regolamento (UE) N. 1408/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore agricolo, GU L 352, 24.12.2013, p. 9-17, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1408&from=GA> ; e gli Articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativi agli aiuti di Stato.

[2] Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1408/2013, che definisce "impresa unica": "*l'insieme delle imprese fra le quali esiste almeno una delle relazioni seguenti: [...] (c) un'impresa ha il diritto di esercitare un'influenza dominante su un'altra impresa in virtù di un contratto concluso con quest'ultima oppure in virtù di una clausola dello statuto di quest'ultima*". In base a tale definizione, il denunciante sosteneva che gli aiuti di Stato in questione dovrebbero essere applicati agli agricoltori considerati insieme al contraente (mulino/pastificio/stoccatore) come un'unica impresa.

[3] La Commissione aveva già inviato la sua lettera al governo italiano il 16 dicembre 2019.

[4] Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, C/2018/4412, OJ 2018 C 253, p. 14, paragrafo 71, disponibile al: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018XC0719\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018XC0719(01)&from=EN)



[5] Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione), OJ L 248, 24.9.2015, p. 9–29, disponibile al: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015R1589&from=EN> . L'Articolo 12, comma 3, del regolamento stabilisce che: "*[s]e lo Stato membro interessato, nonostante un sollecito a norma dell'articolo 5, paragrafo 2, non fornisce le informazioni richieste nel termine stabilito dalla Commissione o fornisce informazioni incomplete, la Commissione adotta una decisione con la quale richiede tali informazioni («ingiunzione di fornire informazioni»). La decisione specifica le informazioni richieste e stabilisce un termine adeguato entro il quale devono essere fornite*".

[6] Come ad esempio, quando è già in corso un'indagine formale nei confronti di uno Stato membro e lo Stato membro in questione non collabora.

[7] Cfr. per analogia la decisione della Mediatrice nel caso 369/2018/JAP, disponibile al: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/it/119020> .

[8] Di cui al paragrafo 74 del Codice.

[9] Di cui al paragrafo 71 del Codice.