

Decisione del Mediatore europeo che conclude l'indagine sulla denuncia 301/2008/IP contro la Commissione europea

Decisione

Caso 301/2008/IP - Aperto(a) il 06/03/2008 - Raccomandazione su 12/10/2009 - Decisione del 16/09/2010

CONTESTO DELLA DENUNCIA

1. Il caso in esame riguarda due questioni: in primo luogo, una domanda di accesso a documenti presentata alla Commissione europea a norma del regolamento n. 1049/2001 [1] ; in secondo luogo, il trattamento, da parte della Commissione, di una domanda di modifica del disciplinare di produzione di un formaggio italiano presentata dal ministero dell'Agricoltura italiano (di seguito definito "il ministero italiano") nel giugno 2003.

2. Il 4 giugno 2003, il ministero italiano trasmette alla Commissione una domanda di modifica del disciplinare di produzione del formaggio *Provolone Valpadana* [2] . Con il decreto del 19 settembre 2003, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale italiana n. 234 dell'8 ottobre 2003, il ministero italiano autorizza misure transitorie volte a modificare il disciplinare a livello nazionale.

3. Il 15 settembre 2004 il denunciante [3] scrive alla Commissione formulando alcune osservazioni circa la domanda presentata dal ministero italiano e chiedendo (i) alla Commissione di respingere la domanda presentata il 4 giugno 2003 e (ii) al ministero italiano di abrogare il decreto del 19 settembre 2003. Il 12 novembre 2004 la Commissione risponde alla lettera del denunciante, affermando che la domanda sarà trattata conformemente al regolamento n. 2081/92 [4] .

4. Il 26 febbraio 2007 il denunciante chiede alla Commissione di accordargli l'accesso a tutti i documenti in suo possesso concernenti la procedura da essa avviata in relazione alla summenzionata domanda del ministero italiano. Egli inoltre ribadisce la richiesta rivolta alla Commissione di respingere la domanda di modifica del disciplinare di produzione chiedendo di essere informato riguardo allo stato della procedura.

5. Il 3 aprile 2007 la Commissione informa il denunciante che le autorità italiane stanno esaminando il dossier relativo alla procedura in questione e che i servizi della Commissione



successivamente lo valuteranno, conformemente al regolamento n. 1898/2006 [5] . La Commissione inoltre precisa che la domanda di accesso ai documenti deve essere presentata alle autorità italiane, che sono in possesso del relativo dossier.

6. Il denunciante pertanto contatta il ministero italiano chiedendo se, come compreso dalla citata lettera della Commissione, il fascicolo sia ancora in possesso delle autorità nazionali o se sia stato trasmesso alla Commissione e in quale data. Nella sua risposta del 20 settembre 2007 il ministero italiano afferma di aver presentato la domanda alla Commissione nel giugno 2003, ma che quest'ultima non ha ancora risposto. Il 30 gennaio 2008 il denunciante si rivolge al Mediatore europeo.

OGGETTO DELL'INDAGINE

7. Nella denuncia al Mediatore, il denunciante espone i seguenti fatti contestati e richieste in relazione ai quali il Mediatore avvia un'indagine.

Fatti contestati :

- Il rifiuto opposto dalla Commissione alla concessione, al denunciante, dell'accesso ai documenti richiesti è erroneo e illecito poiché, secondo quanto emerso, il dossier è stato debitamente presentato all'istituzione dal ministero italiano.
- La Commissione nega l'accesso ai documenti richiesti adducendo erroneamente che il dossier non è in suo possesso.
- La Commissione non adotta una decisione in merito alla domanda di modifica delle norme che disciplinano la produzione del *Provolone Valpadana* , comportando così la proroga *sine die* di una misura transitoria.

Richieste :

- La Commissione dovrebbe reperire il dossier trasmesso dal ministero dell'Agricoltura italiano.
- La Commissione dovrebbe (i) concedere al denunciante l'accesso ai documenti richiesti e (ii) informarlo dello stato della relativa procedura.

L'INDAGINE

8. La denuncia è trasmessa alla Commissione affinché questa esprima un parere. Il 3 settembre 2008 la Commissione invia il suo parere, che è successivamente trasmesso al denunciante perché formuli le sue osservazioni. Il 23 settembre 2008 il Mediatore riceve le osservazioni del denunciante.

9. Il 17 giugno 2009 i servizi del Mediatore chiedono al servizio competente della Commissione se, nel frattempo, quest'ultima abbia adottato una decisione definitiva riguardo alla domanda del ministero italiano. La Commissione risponde di non aver ancora adottato una posizione e non fornisce informazioni in merito ad una possibile scadenza al riguardo.



10. Il 12 ottobre 2009 il Mediatore invia un progetto di raccomandazione alla Commissione. Il 9 marzo 2010 la Commissione invia il suo parere dettagliato. Il Mediatore lo trasmette al denunciante invitandolo a formulare osservazioni entro fine aprile 2010. Il Mediatore non riceve osservazioni dal denunciante.

ANALISI E CONCLUSIONI DEL MEDIATORE

A. Fatti contestati in riferimento all'improprio trattamento, da parte della Commissione, della domanda di accesso ai documenti e corrispondenti richieste

Argomentazioni presentate al Mediatore

11. Il denunciante sostiene che il rifiuto opposto dalla Commissione alla concessione, al suo assistito, dell'accesso ai documenti richiesti sia erroneo e illecito. A sostegno di quanto contestato, il denunciante afferma che, nella sua lettera del 20 settembre 2007 il ministero italiano dichiara che i documenti concernenti la domanda sono stati presentati alla Commissione nel giugno 2003. Se così fosse, l'istituzione avrebbe negato l'accesso ai documenti richiesti in base all'inesatta motivazione che essi non erano in suo possesso.

12. Nel suo parere la Commissione sottolinea di non aver mai affermato di non essere in possesso o di non aver ricevuto il dossier relativo alla domanda di modifica del disciplinare di produzione del *Provolone Valpadana*. Essa afferma che la domanda delle autorità italiane sarà valutata dai suoi servizi una volta completato il dossier. Non è pertanto necessario "reperire" il dossier, come sostenuto dal denunciante.

13. La lettera in data 15 settembre 2004 trasmessa dal denunciante alla Commissione non contiene una domanda di accesso ai documenti. La sua lettera in data 26 febbraio 2007 è interpretata dall'istituzione come una richiesta di informazioni sull'avanzamento della procedura in questione. I servizi della Commissione rispondono il 3 aprile e il 12 giugno 2007. Il denunciante non si avvale della procedura prevista dal regolamento n. 1049/2001 al fine di contestare la risposta della Commissione. Alla luce di tali circostanze, le risposte della Commissione non possono essere considerate come un rifiuto dell'accesso ai documenti ai sensi del regolamento n. 1049/2001. Soltanto nella denuncia presentata al Mediatore il denunciante chiarisce che la Commissione "avrebbe dovuto inviare al suo assistito una copia dei documenti e presenta apposita domanda a tal fine" [6].

14. Inoltre, la Commissione sottolinea che il ministero italiano possiede copie di tutta la documentazione presentata nell'ambito della procedura relativa alla sua domanda. Tale documentazione è pertanto disponibile a fini di consultazione a livello nazionale.

15. Nelle sue osservazioni, il denunciante afferma che, anche ammettendo che la lettera del 26



febbraio 2007 possa essere stata interpretata dalla Commissione come una semplice richiesta di informazioni, la Commissione non menziona un'ulteriore lettera del 10 maggio 2007. In tale lettera, inviata a mezzo raccomandata, egli chiarisce il possibile equivoco nell'interpretazione della sua lettera del 26 febbraio 2007 e ribadisce la domanda di accesso ai documenti. Più specificatamente, chiede alla Commissione di inviargli copia della documentazione relativa agli atti da essa adottati nell'ambito della procedura concernente la domanda presentata dal ministero italiano [7] .

16. Il fatto che, come affermato dalla Commissione, la domanda di accesso ai documenti avrebbe potuto essere indirizzata al ministero dell'Agricoltura italiano non esonerava la Commissione dal trattamento di una tale domanda. Il regolamento n. 1049/2001 non contiene in effetti alcuna disposizione che autorizzi l'istituzione interessata ad astenersi dal trattamento di domande di accesso ai documenti qualora le stesse possano essere indirizzate alle autorità nazionali. Inoltre, il denunciante sottolinea che la sua domanda di accesso ai documenti riguardava anche la documentazione relativa agli atti adottati dalla Commissione nell'ambito della procedura avviata a seguito della domanda presentata dal ministero italiano. Tale documentazione poteva dunque ragionevolmente includere documenti interni della Commissione come note o relazioni tecniche. Non era pertanto evidente che gli stessi fossero in possesso delle autorità nazionali.

Valutazione del Mediatore preliminare al progetto di raccomandazione

17. Il Mediatore rileva che il regolamento n. 1049/2001 elenca le norme che disciplinano l'accesso pubblico ai documenti in possesso delle istituzioni comunitarie.

18. L'articolo 7 stabilisce che:

"[E] ntro 15 giorni lavorativi dalla registrazione della domanda, l'istituzione concede l'accesso al documento richiesto ... oppure, con risposta scritta, motiva il rifiuto totale o parziale e informa il richiedente del suo diritto di presentare una domanda di conferma ...

... Nel caso di un rifiuto totale o parziale, il richiedente può, entro 15 giorni lavorativi dalla ricezione della risposta dell'istituzione, chiedere alla stessa di rivedere la sua posizione, presentando una domanda di conferma. "

19. L'articolo 8 definisce come trattare una domanda di conferma:

" Le domande confermative sono trattate prontamente. Entro 15 giorni lavorativi dalla loro registrazione, l'istituzione concede l'accesso al documento richiesto e gli fornisce l'accesso ai sensi dell'articolo 10 entro tale termine oppure, con risposta scritta, motiva il rifiuto totale o parziale. ..."

20. Il Mediatore rileva inoltre che nel caso in questione e a norma dell'articolo 7 del summenzionato regolamento, il denunciante ha presentato una domanda di accesso ai documenti a mezzo lettera datata 26 febbraio 2007. In un'ulteriore lettera in data 10 maggio



2007, il denunciante ha chiarito la possibile erronea interpretazione della sua precedente lettera da parte della Commissione e ribadito esplicitamente la sua domanda di accesso ai documenti.

21. Tuttavia, dalle informazioni fornite nella denuncia al Mediatore, non emerge che il denunciante abbia presentato una domanda di conferma al fine di contestare le risposte della Commissione del 3 aprile e del 12 giugno 2007. Alla luce di ciò il Mediatore conclude quindi che l'affermazione della Commissione, secondo cui il denunciante non si è avvalso della procedura prevista dal regolamento n. 1049/2001 al fine di contestare la risposta dell'istituzione, sia pertanto corretta.

22. Prima di esaminare il trattamento, da parte della Commissione, della domanda presentata dal denunciante e al fine di evitare possibili equivoci, il Mediatore ritiene importante procedere ai seguenti chiarimenti.

23. L'articolo 2, paragrafo 4, del suo statuto stabilisce che "*la denuncia [al Mediatore] deve essere preceduta dai passi amministrativi appropriati presso le istituzioni o gli organi interessati.*" Nelle denunce concernenti l'accesso ai documenti il Mediatore deve pertanto verificare che il denunciante abbia agito conformemente alla procedura di cui al regolamento n. 1049/2001 prima di rivolgersi al Mediatore stesso.

24. Ciò significa che in genere il Mediatore avvia un'indagine completa in relazione a un determinato caso soltanto laddove risulti evidente che è stata presentata una domanda di conferma. È tuttavia possibile che i fatti specifici di un caso possano giustificare l'avvio di un'indagine senza che via siano elementi attestanti la presentazione di tale domanda di conferma.

25. Dal caso in questione emerge che il servizio della Commissione ha essenzialmente informato il denunciante di non essere in possesso dei documenti da lui richiesti. Sarebbe stato chiaramente inopportuno, da parte del Mediatore, informare il denunciante che avrebbe dovuto presentare una domanda di conferma in relazione a documenti di cui la Commissione affermava di non essere in possesso. Alla luce della corrispondenza presentata al Mediatore in questo caso e delle prassi in uso presso la Commissione in materia di trattamento delle domande di accesso, era ragionevole interpretare la risposta iniziale della Commissione come menzionato sopra. Per tale motivo il Mediatore ha avviato un'indagine nel momento in cui il denunciante ha affermato che il rifiuto opposto dalla Commissione alla concessione al suo assistito dell'accesso ai documenti richiesti era erroneo e illecito, poiché, secondo le risultanze esistenti, il relativo dossier era stato debitamente presentato all'istituzione dal ministero italiano.

26. Risulta inoltre assodato che il ministero italiano ha presentato il dossier concernente la sua domanda nel giugno 2003. Pertanto, l'affermazione della Commissione secondo cui il denunciante avrebbe dovuto presentare la domanda di accesso ai documenti alle autorità italiane non risulta pertinente. Il fatto che una domanda di accesso ai documenti possa essere presentata ad altre autorità non esonera l'istituzione interessata dal trattamento di una domanda presentata conformemente al regolamento n. 1049/2001.



27. Alla luce di quanto sopra, il Mediatore ha concluso che la contestazione del denunciante fosse giustificata. Egli ha formulato pertanto questo progetto di raccomandazione:

" La Commissione dovrebbe prendere una decisione sulla richiesta del denunciante di accesso ai documenti relativi alla decisione che avrebbe preso in risposta ad una domanda di conferma.

Poiché i documenti richiesti sembrano includere documenti provenienti dall'Italia, il Mediatore ricorda che la Corte di giustizia nella causa Svezia contro Commissione [8] ha stabilito regole precise per l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 5 del regolamento 1049/2001 [9] . "

B. Fatti contestati in riferimento alla mancata adozione, da parte della Commissione, di una decisione in merito alla domanda presentata dal ministero italiano e corrispondenti richieste

Argomentazioni presentate al Mediatore

29. Il denunciante afferma che la Commissione non ha preso una decisione concernente la richiesta di modifica delle norme che disciplinano la produzione di *Provolone Valpadana* . Tale omissione ha comportato la proroga *sine die* delle misure transitorie adottate dalle autorità italiane nell'ottobre 2003. Il denunciante afferma che l'istituzione doveva informarlo dello stato di avanzamento della procedura.

30. Nel suo parere la Commissione spiega di aver ricevuto un elevato numero di domande di riconoscimento di denominazioni di origine, indicazioni geografiche e domande di modifica dei disciplinari. Alcune di esse erano ancora in attesa di risposta al momento dell'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 383/2004 [10] il 15 marzo 2004. La Commissione ha pertanto richiesto agli Stati Membri di inviare i relativi moduli, compresi quelli concernenti le modifiche ai disciplinari già presentati. L'Italia era fra questi Stati membri e le autorità italiane non hanno dato seguito alla richiesta. La Commissione non ha quindi potuto procedere all'esame iniziale della domanda presentata nel giugno 2003 e, conseguentemente, pubblicare il relativo testo, secondo quanto previsto dalla legislazione in vigore.

31. Il 14 marzo 2008 la Commissione scrive nuovamente alle autorità italiane invitandole a fornire entro il termine di due mesi i documenti richiesti con la lettera in data 1° marzo 2004. Le autorità italiane rispondono il 6 maggio 2008.

32. La Commissione sottolinea che adotterà una decisione definitiva in merito alla domanda del ministero italiano, conformemente alle norme vigenti.

33. Nelle sue osservazioni, il denunciante conferma quanto già contestato e le corrispondenti richieste, aggiungendo che la Commissione non può giustificare con il carico di lavoro i ritardi verificatisi nel trattamento della domanda presentata dal ministero italiano nel 2003. Il denunciante rileva che il *Provolone Valpadana* è ancora in vendita in base al decreto approvato



dalle autorità italiane nell'ottobre 2003, che prevedeva soltanto misure *transitorie* .

Valutazione del Mediatore preliminare al progetto di raccomandazione

34. Il Mediatore rileva che al momento della presentazione, da parte del ministero italiano, della domanda di modifica del disciplinare di produzione del *Provolone Valpadana* era in vigore il regolamento n. 2081/92 [11] , indicante le norme applicabili in materia di protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari. Tale regolamento è stato sostituito dal regolamento n. 510/2006 [12] , entrato in vigore il 31 marzo 2006.

35. I due regolamenti recano norme simili in materia di pubblicazione delle domande di riconoscimento della denominazione di origine, di esame delle stesse da parte della Commissione e di eventuali obiezioni sollevate da terzi contro la decisione della Commissione in merito.

36. L'articolo 4 di entrambi i regolamenti indica il contenuto e i requisiti cui un prodotto agricolo o alimentare deve essere conforme per beneficiare di una denominazione d'origine protetta.

37. La Commissione deve verificare, con opportuni mezzi, se la domanda di registrazione sia giustificata e soddisfi le condizioni richieste. L'articolo 6 del regolamento n. 2081/92 prevede sei mesi per lo svolgimento di tale verifica, mentre in base al regolamento n. 510/2006, quest'ultima non dovrebbe superare il termine di 12 mesi.

38. L'articolo 9 di entrambi i regolamenti contempla la possibilità di chiedere l'approvazione di una modifica al disciplinare di un prodotto specifico. Come indicato da entrambi i regolamenti, le norme procedurali che devono essere applicate in tal caso sono le stesse applicabili per il riconoscimento della denominazione d'origine.

39. Nel caso in questione il ministero italiano presenta la domanda nel giugno 2003.

40. Il Mediatore afferma che dal parere della Commissione emerge che questa ha chiesto informazioni agli Stati membri, tra cui l'Italia, il 15 marzo 2004. Il Mediatore presume che tale richiesta di informazioni sia stata presentata nell'ambito della procedura di verifica che l'istituzione deve svolgere a seguito della ricezione di una domanda di modifica di un disciplinare.

41. In mancanza di una risposta, nel marzo 2008 la Commissione scrive una seconda lettera alle autorità italiane, che rispondono il 6 maggio 2008.

42. Il Mediatore rileva che, nel suo parere, la Commissione fa un generico riferimento a "richieste informali" avanzate da suoi servizi alle autorità italiane "in varie riunioni", svoltesi evidentemente tra il 2004 e il 2008. Essa non enuncia tuttavia alcuna argomentazione specifica e concreta che possa spiegare la mancata adozione di una decisione entro il summenzionato termine. Più precisamente, egli rileva che la Commissione non fornisce alcuna informazione o



spiegazione circa la possibile compatibilità di tale omissione con i termini stabiliti dai regolamenti di cui sopra.

43. Alla luce dei termini previsti da detti regolamenti e in assenza di argomentazioni convincenti da parte della Commissione, il Mediatore conclude che quest'ultima non ha fornito una motivazione valida e adeguata riguardo alla mancata adozione di una decisione in merito alla domanda presentata dal ministero italiano nel giugno 2003. Egli pertanto formula il seguente progetto di raccomandazione:

" La Commissione dovrebbe concludere quanto prima e non oltre il 31 gennaio 2010 l'esame della domanda presentata dal ministero italiano nel giugno 2003. Qualora essa ritenga di non poter rispettare tale termine, dovrebbe fornire valide e adeguate motivazioni al riguardo. "

C. Argomentazioni presentate al Mediatore a seguito del suo progetto di raccomandazione

44. La Commissione presenta il suo parere circostanziato sul progetto di raccomandazione del Mediatore il 9 marzo 2010.

45. Per quanto riguarda l'aspetto del progetto di raccomandazione riguardante la richiesta del denunciante di accesso ai documenti, la Commissione afferma che avrebbe affrontato questa richiesta a norma del regolamento 1049/2001. Dichiarò inoltre che, visto che alcuni dei documenti richiesti provengono dalle autorità nazionali, la Commissione ha proceduto ad una consultazione di tali autorità conformemente all'articolo 4, paragrafo 5 del regolamento 1049/2001.

46. Per quanto concerne l'aspetto del progetto di raccomandazione riguardante l'esame della Commissione della domanda presentata dal Ministero italiano dell'Agricoltura nel giugno 2003, l'istituzione sottolinea che con lettera in data 26 gennaio 2010 è stata informata dalle autorità italiane della loro intenzione di ritirare la richiesta in questione. La Commissione chiude pertanto il fascicolo in parola.

47. Il Mediatore trasmette la risposta della Commissione al denunciante con l'invito a presentare osservazioni. Non essendo pervenute osservazioni da parte sua, i servizi del Mediatore contattano il denunciante il 17 agosto 2010 al fine di verificare se, nel frattempo, abbia ricevuto la decisione della Commissione in merito alla sua richiesta di accesso ai documenti. Il denunciante conferma che la Commissione gli ha dato l'accesso ai documenti richiesti. Egli ringrazia il Mediatore per il lavoro svolto.

Valutazione del Mediatore dopo il suo progetto di raccomandazione

48. Alla luce di quanto sopra il Mediatore conclude che la Commissione ha accettato e attuato la sua raccomandazione di prendere una decisione definitiva sulla richiesta di accesso ai documenti da parte del denunciante. La sua decisione ha inoltre soddisfatto il denunciante.



49. Per quanto riguarda la raccomandazione del Mediatore secondo la quale la Commissione dovrebbe concludere il suo esame della domanda presentata dal ministero italiano nel giugno 2003, il Mediatore osserva che il fondamento di questa parte della causa non sussiste più in quanto le autorità italiane hanno nel frattempo deciso di ritirare la domanda in questione.

D. Conclusioni

In base all'indagine svolta nella presente denuncia il Mediatore conclude nel seguente modo:

La Commissione ha accettato il progetto di raccomandazione del Mediatore per quanto riguarda la richiesta del denunciante di accesso ai documenti. Quanto all'esame della Commissione della richiesta da parte delle autorità italiane non sussiste più il fondamento di questo aspetto del caso in quanto le autorità italiane hanno nel frattempo deciso di ritirare la domanda in questione.

Il denunciante e la Commissione saranno informati di questa decisione.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

Fatto a Strasburgo il 16 settembre 2010

[1] Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, GU L 145 del 29.6.2001, pag. 43.

[2] A questo formaggio è stata attribuita la protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche in base al regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992.

[3] Il denunciante è un avvocato italiano che ricorre a nome del suo cliente, il direttore dell'*Istituto Bromatologico italiano*.

[4] Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, GU L 208 del 24.7.1992, pag. 1.

[5] Regolamento (CE) n. 1898/2006 della Commissione, del 14 dicembre 2006, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, GU L 93 del 31.3.2006, pag. 1.



[6] Tratto dal parere della Commissione.

[7] " *Confidando che l'equivoco sia chiarito sono con la presente a reiterare l'istanza di accesso agli atti già contenuta nella mia ultima del 26 febbraio 2007, chiedendo che la Spett.le Commissione europea voglia indicare quali atti ha adottato in relazione alla richiesta di modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine Provolone Valpadana che contempla l'impiego dell'additivo E239 nella nota DOP, trasmettendomi in copia la relativa documentazione* ".

[8] Causa C-64/05 Svezia contro Commissione [2007] ECR I-11389, paragrafi 75-77.

[9] L'articolo 4, paragrafo 5 stabilisce che: " *Uno Stato membro può chiedere all'istituzione di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il previo accordo.* "

[10] Regolamento (CE) n. 383/2004 della Commissione, del 1° marzo 2004, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio per quanto concerne la scheda riepilogativa dei principali elementi dei disciplinari, GU L 64 del 2.3.2004, pagg. 16-20.

[11] Di cui sopra.

[12] Di cui sopra.