



Decisione sul caso 541/2014/PMC concernente la decisione della Commissione europea di cofinanziare contemporaneamente, a diverse condizioni, due programmi di promozione della vendita di olio di oliva nei paesi terzi

Decisione

Caso 541/2014/PMC - Aperto(a) il 23/04/2014 - Decisione del 11/04/2016 - Istituzioni interessate Commissione europea (Risoluzione da parte dell'istituzione) | Commissione europea (Nessuna ulteriore indagine giustificata) |

Il denunciante, un consorzio di produttori di olio di oliva italiani, si è rivolto al Mediatore relativamente alla decisione della Commissione di cofinanziare contemporaneamente, a diverse condizioni, due programmi di promozione della vendita di olio di oliva al di fuori dell'UE. Secondo il denunciante, alcune incoerenze fra i termini di tali programmi hanno creato un vantaggio competitivo per i produttori di olio di oliva spagnoli.

Nel corso della sua indagine il Mediatore ha constatato che il legislatore dell'UE aveva adottato nuove normative contenenti disposizioni che prevedono un migliore coordinamento dei due programmi di finanziamento, il che significa che casi come quello in questione non si verificheranno più in futuro. Il Mediatore ha così ritenuto che l'aspetto sistemico della denuncia fosse stato risolto. Tuttavia, il Mediatore ha ritenuto di non essere in grado di affrontare la situazione specifica del denunciante e ha quindi archiviato il caso.

Antefatti della denuncia

1. Il denunciante, un consorzio di produttori di olio di oliva italiani, promuove la vendita di olio di oliva in paesi al di fuori dell'UE, segnatamente India, Russia e Cina. Esso ha ricevuto per la sua attività un finanziamento a titolo del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), gestito dalla Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale (DG AGRI) della Commissione. Conformemente alla normativa vigente [1], per ricevere i finanziamenti la campagna promozionale doveva avere un messaggio basato sulle qualità e le caratteristiche specifiche del prodotto. Sono consentiti solo riferimenti all'origine europea dei prodotti, e non a quella nazionale. Il contributo dell'Unione alle azioni di promozione del denunciante ha coperto il 50 % delle spese, mentre l'Italia e il denunciante hanno coperto, rispettivamente, il 20 % e il 30 %.

2. Nel corso del suo programma di promozione, il denunciante ha scoperto che il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), gestito dalla Direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) della Commissione, cofinanzia, negli stessi paesi terzi, un analogo



programma di promozione per prodotti agricoli europei, ma a condizioni diverse. Le azioni finanziate a titolo del FESR sono autorizzate a promuovere il paese d'origine del prodotto.

3. Nel marzo del 2012 il denunciante ha contattato la Commissione lamentando il fatto che, mentre nell'ambito del FEAGA era contrattualmente tenuto a promuovere il suo olio di oliva (italiano) come "europeo" in Russia, Cina e India, i concorrenti spagnoli potevano, nell'ambito del FESR, promuovere in questi stessi paesi il loro olio di oliva come "spagnolo".

4. La Commissione ha risposto spiegando che la DG AGRI applica i regolamenti in vigore. In conformità del regolamento (CE) n. 3/2008, le azioni cofinanziate dalla DG AGRI nell'ambito del FEAGA non sono orientate in funzione di marchi commerciali né incentivano il consumo di un determinato prodotto in virtù della sua origine geografica specifica. La Commissione precisava che vi erano, tuttavia, anche altri modi di ottenere dei finanziamenti, ad esempio nel quadro del FESR. Secondo la Commissione, l'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1080/2006 relativo al FESR [2] non esclude il finanziamento di azioni di promozione dell'olio di oliva in paesi terzi. La Commissione ha pertanto concluso che le azioni finanziate dalla Spagna a titolo del FESR rispettano le norme applicabili.

5. Il denunciante ha presentato le proprie doglianze al ministero italiano delle politiche agricole, il quale ha scritto alla Commissione sostenendo di trovare "imbarazzante" il fatto di constatare che essa ha cofinanziato una campagna promozionale che "danneggia" gli interessi dei produttori di olio di oliva italiani. Il ministero ha pertanto chiesto alla Commissione i) di sospendere il programma di promozione in corso in Cina e Russia con effetto immediato e ii) di compensare economicamente il denunciante per le spese sostenute. La Commissione ha risposto al ministero che il fatto che esistano programmi finanziati dalla DG REGIO per la promozione degli stessi prodotti agricoli sugli stessi mercati non giustifica la richiesta del denunciante di essere autorizzato a sospendere la campagna di promozione dell'olio di oliva. La Commissione ha basato le proprie argomentazioni sul fatto che i contratti in vigore devono essere rispettati. Non soddisfatto della posizione della Commissione, nel marzo 2014 il denunciante si è infine rivolto al Mediatore.

L'indagine

6. Il Mediatore ha avviato un'indagine sull'allegazione secondo cui, cofinanziando contemporaneamente due programmi di promozione dell'olio di oliva simili sugli stessi mercati internazionali ma a differenti condizioni, la Commissione avrebbe agito in contrasto con i principi della buona amministrazione [3].

7. A sostegno della sua allegazione, il denunciante ha avanzato i seguenti argomenti: i) consentendo ai produttori di olio di oliva spagnoli di pubblicizzare il loro olio come "spagnolo" e chiedendo nel contempo ai produttori italiani di fare riferimento al loro olio come "europeo", la Commissione ha fornito un ingiustificato vantaggio competitivo ai produttori spagnoli a scapito di quelli italiani; ii) la Commissione non ha cercato di correggere tale distorsione, ma ha semplicemente sottolineato gli obblighi contrattuali che incombono al denunciante; e iii) la Commissione non ha coordinato i lavori dei propri servizi, il che l'ha portata ad adottare due politiche diverse e incoerenti.

8. Nel corso dell'indagine il Mediatore ha ricevuto il parere della Commissione sulla denuncia



e, successivamente, le osservazioni del denunciante in risposta al parere della Commissione. La squadra d'inchiesta del Mediatore ha altresì svolto un'ispezione del dossier della Commissione sull'argomento. Il denunciante ha trasmesso osservazioni relativamente al rapporto di ispezione.

La presunta violazione da parte della Commissione dei principi di buona amministrazione

Le argomentazioni presentate al Mediatore

9. La Commissione ha respinto l'allegazione del denunciante e ha sostenuto che gli ambiti e i principali obiettivi dei due programmi dell'UE erano diversi. Inoltre, a causa della diversità dei quadri giuridici applicabili al programma della DG AGRI e a quello della DG REGIO, anche le condizioni di ammissibilità al finanziamento a titolo degli stessi sono diverse.

10. La politica di promozione posta in atto dalla DG AGRI (FEAGA) [4] mira a finanziare azioni, realizzate sul mercato interno o nei paesi terzi, che pubblicizzano prodotti agricoli europei e il relativo metodo di produzione, come pure prodotti alimentari a base di prodotti agricoli europei. L'obiettivo è di promuovere l'immagine dei prodotti dell'UE agli occhi dei consumatori nell'Unione europea e nei paesi terzi. L'indicazione della regione o dello Stato membro di origine sui prodotti pubblicizzati non è consentita, al fine di rispettare il principio della libera circolazione delle merci in seno al mercato interno e di evitare le discriminazioni. Tuttavia, le norme applicabili consentono l'uso di etichette specifiche nel caso di prodotti che provengono da determinate zone [5].

11. La Commissione ha ulteriormente spiegato che la politica regionale attuata invece dalla DG REGIO è intesa a ridurre le disparità tra i livelli di sviluppo delle varie regioni europee. Questo obiettivo di politica regionale viene perseguito tramite diversi fondi, tra cui il FESR. La Commissione ha aggiunto che non può intervenire nella selezione dei progetti, poiché ciò rientra nella sfera di competenza esclusiva delle autorità di gestione nazionali. La Spagna aveva cercato di promuovere azioni da parte dei produttori di olio di oliva spagnoli nell'ambito dei programmi operativi spagnoli del FESR e il regolamento FESR non escludeva questa possibilità. Come la Spagna, l'Italia avrebbe potuto anch'essa chiedere finanziamenti a titolo del FESR.

12. La Commissione ha altresì argomentato che il denunciante aveva stipulato un contratto giuridicamente vincolante con l'autorità nazionale competente e che detto contratto doveva essere rispettato.

13. Infine, la Commissione ha informato il Mediatore di aver presentato, il 21 novembre 2013, una proposta legislativa sulla politica di promozione dei prodotti agricoli europei con l'obiettivo di aprire nuovi sbocchi, sensibilizzare maggiormente i consumatori alla qualità di tali prodotti e promuovere una maggiore apertura nei confronti dell'inserimento dell'indicazione di origine e dei marchi.

14. Nelle sue osservazioni il denunciante affermava che la Commissione non aveva per nulla affrontato l'essenza della sua denuncia, vale a dire se l'esistenza di due programmi di promozione diversi, pubblicizzanti lo stesso prodotto agricolo a condizioni diverse, non



avesse garantito un vantaggio competitivo ingiustificato ai produttori spagnoli a scapito di quelli italiani. Il denunciante affermava di essere al corrente del fatto che la DG REGIO aveva chiesto alla DG Concorrenza un parere sulla questione, ma di non conoscerne l'esito. Egli affermava di essere altresì al corrente del fatto che la DG AGRI aveva scritto alla DG REGIO proponendo, per il futuro, una migliore cooperazione fra i due servizi. Il denunciante chiedeva per quale motivo la Commissione non facesse riferimento a tale corrispondenza.

15. Il denunciante riconosceva di essere vincolato giuridicamente dal contratto stipulato con l'autorità nazionale italiana. Egli aggiungeva tuttavia che la Commissione aveva il dovere di informarlo dell'esistenza di un programma analogo prima che firmasse il contratto. Se fosse stato al corrente dell'esistenza dell'altro programma, il denunciante non avrebbe mai firmato il contratto in questione.

16. Infine, il denunciante si compiaceva della proposta legislativa della Commissione che, tuttavia, non ovvia al pregiudizio arrecato. Secondo il denunciante, a causa dell'esistenza di due programmi di promozione simili, i produttori di olio di oliva italiani hanno cofinanziato il programma dell'UE a vantaggio dei produttori di olio di oliva spagnoli. Egli concludeva pertanto che sarebbe stato più corretto che la Commissione finanziasse le azioni del denunciante al 100 %.

L'ispezione dei documenti

17. L'11 novembre 2014 la squadra di inchiesta del Mediatore ha esaminato il dossier della Commissione sulla questione oggetto della denuncia. La squadra di inchiesta individuava tre lettere scambiate sull'argomento tra la DG REGIO e la DG AGRI, ma nessun documento scambiato con la DG Concorrenza.

18. Il personale della Commissione presente all'ispezione ha affermato che non c'erano stati incontri tra la DG AGRI e la DG REGIO per discutere della questione. Si è anche precisato che erano stati adottati nuovi regolamenti [6] per sottolineare l'importanza del coordinamento tra i vari fondi dell'UE e fornire visibilità ai marchi commerciali e all'origine dei prodotti.

19. Nelle sue osservazioni sul rapporto di ispezione, il denunciante affermava che la Commissione continuava a non affrontare la questione dei due programmi all'origine di un effetto di distorsione della concorrenza.

La valutazione del Mediatore

20. Il Mediatore riconosce che gli obiettivi dei due Fondi UE in questione – il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) – sono diversi. Anche le condizioni del finanziamento sono quindi diverse. Il merito delle disposizioni giuridiche pertinenti in vigore nel momento in cui il denunciante sottoscriveva un contratto di finanziamento non può costituire cattiva amministrazione, dal momento che è espressione della volontà del legislatore UE.



21. Ciascuno Stato membro sceglie a quale regime di finanziamento dell'UE desidera aderire. L'Italia avrebbe così potuto chiedere finanziamenti a valere sul FESR, così come ha fatto la Spagna. I vantaggi competitivi risultanti per i produttori spagnoli derivano dal fatto che le autorità italiane non hanno aiutato i loro produttori ad aderire al programma FESR a titolo del quale erano assolutamente liberi di chiedere finanziamenti (ad esempio, informandoli quanto meno dell'esistenza di detto programma). Le autorità italiane hanno invece optato per il programma FEAGA. Deve essere responsabilità ultima degli Stati membri scegliere i regimi di finanziamento che ritengono più appropriati alla luce delle loro esigenze specifiche. Il denunciante ha concluso un contratto con le autorità italiane, pienamente consapevole delle condizioni che doveva rispettare, fra cui quella secondo cui il riferimento all'origine dei prodotti dovrebbe essere secondario rispetto al messaggio centrale della campagna. La Commissione non è responsabile della scelta del regime o dei regimi di finanziamento effettuata dalle autorità nazionali, i cui dettagli sono stati decisi e gestiti dal rispettivo Stato membro.

22. Se da un lato può comprendere la sorpresa e la conseguente delusione provate dal denunciante nell'apprendere l'esistenza di un altro programma di finanziamento probabilmente più vantaggioso, dall'altro il Mediatore non condivide il punto di vista del denunciante secondo cui la Commissione avrebbe dovuto adoperarsi in modo particolare per informarlo o per informare le autorità italiane dell'esistenza del programma FESR. Piuttosto, sta a qualsiasi firmatario di un contratto raccogliere tutte le informazioni necessarie cui può liberamente accedere prima di avviare una relazione contrattuale. Inoltre, a livello degli Stati membri è normale che le autorità nazionali abbiano interesse a garantire che tutte le informazioni pertinenti riguardanti i regimi UE siano messe a disposizione delle parti interessate.

23. Ciononostante, se la Commissione ha fatto giustamente riferimento a due basi legislative per spiegare i diversi obiettivi del FEAGA e del FESR, il semplice fatto che i due programmi siano disciplinati da disposizioni legislative diverse non significa automaticamente che la Commissione non avrebbe potuto coordinare meglio le proprie azioni, né significa che la loro messa in atto concreta non possa avere effetti alquanto strani, sconcertanti, indesiderati e pregiudizievole. Sebbene il denaro dell'UE sia stato usato in due modi perfettamente legali, questi due modi avevano obiettivi ed effetti non coerenti fra loro. Il Mediatore ritiene pertanto che un maggiore coordinamento e una migliore comunicazione interna sarebbero stati possibili, per non dire auspicabili, al momento dell'approvazione delle richieste di finanziamento.

24. Sebbene un coordinamento e una comunicazione interna scarsi possano essere sinonimo di cattiva amministrazione, il Mediatore rileva che il legislatore UE ha recentemente adottato nuovi regolamenti [7] contenenti disposizioni in vista di un coordinamento migliore, il che significa che casi come quello in questione non dovrebbero più verificarsi in futuro. Il Mediatore ritiene pertanto che l'aspetto sistemico della denuncia sia stato risolto e considera inoltre che non sarebbe di alcuna utilità concludere che si configura cattiva amministrazione da parte della Commissione. Il Mediatore procede pertanto all'archiviazione del caso concludendo che non si ritengono giustificate ulteriori indagini.



Conclusioni

Sulla base delle indagini condotte nel presente caso, il Mediatore giunge alla seguente conclusione:

L'aspetto sistemico della questione oggetto della denuncia è stato risolto. Non si ritengono giustificate ulteriori indagini.

Il denunciante e la Commissione saranno informati della presente decisione.

Strasburgo, 11/04/2016

Emily O'Reilly

Mediatore europeo

[1] Regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio, del 17 dicembre 2007, relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei paesi terzi, GU L 3 del 5.1.2008, pag. 1; regolamento (CE) n. 501/2008 della Commissione, del 5 giugno 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei paesi terzi, GU L 147 del 6.6.2008, pag. 3.

[2] Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999, GU L 210 del 31.7.2006, pag. 1.

[3] Per quanto attiene alla richiesta del denunciante di ricevere dalla Commissione il rimborso delle spese sostenute in relazione alle sue azioni promozionali, il Mediatore ha ritenuto che non vi fossero motivi sufficienti per includerla nell'indagine. Infatti, per il Mediatore era difficile valutare come l'esistenza di un altro programma della Commissione suscettibile di essere incompatibile con il programma cui il denunciante partecipava e definito dalla legislazione UE, potesse obbligare la Commissione a rimborsare il denunciante per le spese sostenute in relazione alle sue attività promozionali. Inoltre, sembra che il denunciante abbia firmato i contratti pertinenti di propria iniziativa e abbia sostenuto solo una parte dei costi dell'investimento.

[4] Vale a dire, a norma del regolamento (CE) n. 3/2008 e del regolamento (CE) n. 501/2008.

[5] Ad esempio, denominazione d'origine protetta, indicazione geografica protetta e specialità tradizionale garantita (altresì note, rispettivamente, come DOP, IGP e STG).

[6] Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul



Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320; regolamento (UE) n. 1144/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, relativo ad azioni di informazione e di promozione riguardanti i prodotti agricoli realizzate nel mercato interno e nei paesi terzi e che abroga il regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio, GU L 317 del 4.11.2014, pag. 56.

[7] Cfr. il punto 13, come anche la nota 6.