

*La traduzione di questa pagina è stata generata mediante la traduzione automatica [Link]. Le traduzioni automatiche possono contenere errori che rischiano di compromettere la chiarezza e l'accuratezza del testo; la Mediatrice non accetta alcuna responsabilità per eventuali discrepanze. Per le informazioni più affidabili e la certezza del diritto, La preghiamo di fare riferimento alla versione in lingua originale in inglese il cui link si trova in alto. Per ulteriori informazioni consulti la nostra [politica linguistica e di traduzione \[Link\]](#).*

## **Decisione nel caso 2577/2004/OV - Presunto recupero ingiustificato di una somma di denaro nell'ambito di un progetto di sviluppo**

Decisione

**Caso 2577/2004/OV - Aperto(a) il 12/10/2004 - Decisione del 26/07/2007**

Il denunciante, una società appartenente a un consorzio, era contraente per l'attuazione del progetto della Commissione denominato "Assistenza dell'UE alla riabilitazione dell'amministrazione libanese". Nell'agosto 1999 il denunciante firmava un contratto con l'autorità aggiudicatrice per il progetto, vale a dire il ministero di Stato per la riforma amministrativa della Repubblica del Libano ("OMSAR"). Il denunciante incontrava una serie di problemi per il modo in cui la delegazione della Commissione gestiva il progetto in Libano. Con lettera del 22 gennaio 2003 la delegazione informava il denunciante della sua intenzione di recuperare la somma di 29 306,65 EUR, corrispondente alle indennità giornaliere e al costo dei biglietti aerei, già corrisposta al consorzio per la squadra di supporto logistico (supporto all'ufficio centrale). Secondo il denunciante, la gestione non corretta del contratto da parte della Commissione avrebbe comportato gravi danni economici al denunciante e avrebbe leso la reputazione del consorzio.

Nell'agosto 2004 il denunciante presentava denuncia al Mediatore europeo, dichiarando che: (i) la decisione della Commissione di recuperare la somma di 29 306,65 EUR non era giustificata; (ii) la Commissione aveva dimostrato indecisione e apatia nei confronti del piano che il consorzio aveva presentato nei mesi di giugno e dicembre 2002, e ancora nel marzo 2003 per una seconda fase del progetto. Nelle sue osservazioni il denunciante sosteneva inoltre che (iii) la proposta di una seconda fase del progetto era stata semplicemente respinta, senza dare all'OMSAR o al denunciante la possibilità di essere ascoltati.

Nel suo parere la Commissione affermava, per quanto riguarda la prima contestazione, di avere sufficienti motivi giuridici per reclamare il rimborso della somma in questione. Per quanto riguarda la seconda contestazione, la Commissione precisava che i ritardi non potevano essere



attribuiti esclusivamente alla Commissione stessa e che quest'ultima non era rimasta inattiva. La Commissione respingeva inoltre la terza contestazione del denunciante, chiarendo di aver dimostrato la massima flessibilità nei suoi confronti.

Dopo un'attenta analisi del fascicolo il Mediatore europeo ha ritenuto di dover fare una distinzione tra il periodo di dieci giorni precedente l'attuazione del progetto (nell'ottobre 1999) e il rimanente periodo contrattuale. Per quanto riguarda la fase preliminare, il Mediatore ha concluso che la decisione della Commissione di recuperare le spese di viaggio e le indennità giornaliere della squadra di supporto logistico poteva costituire un esempio di cattiva amministrazione. Il Mediatore ha quindi proposto una soluzione amichevole tra il denunciante e la Commissione, suggerendo alla Commissione di rivedere la propria decisione di recuperare la somma di 29 306,65 EUR.

Per quanto concerne le altre due contestazioni, il Mediatore ha ritenuto che non vi fossero gli estremi di una cattiva amministrazione.

Nella sua risposta alla proposta di soluzione amichevole, la Commissione ha affermato che, al fine di comporre la controversia, aveva riesaminato il fascicolo e accettato la proposta del Mediatore. La Commissione ha spiegato che l'ammontare di 3 536,23 EUR per le indennità giornaliere e i biglietti aerei era stato considerato ammissibile ed era stato dedotto dalla somma recuperata. Pertanto, l'importo da recuperare sarebbe stato ridotto a 25 770,42 EUR. Nelle sue osservazioni il denunciante ha accettato la soluzione amichevole e ha ringraziato il Mediatore per il suo intervento.

Nella sua decisione il Mediatore ha notato che era stato possibile comporre la controversia tra il denunciante e la Commissione in via amichevole e ha pertanto archiviato il caso.

Strasburgo, 26 luglio 2007

Egregio signor X,

Il 24 agosto 2004, per conto di una società, Lei ha presentato una denuncia al Mediatore europeo contro la Commissione riguardante un progetto dell'UE.

Il 12 ottobre 2004 ho trasmesso la denuncia al presidente della Commissione. Il 6 dicembre 2004 Lei ha inviato un messaggio di posta elettronica contenente la Sua lettera del 3 dicembre 2004, scritta in risposta alla mia lettera del 12 ottobre 2004, nella quale ha espresso il Suo rammarico per il fatto che alcune accuse relative alla Sua denuncia non potevano essere esaminate a causa del "termine di due anni". Ha inoltre suggerito di riesaminare l'articolo 2, paragrafo 4, dello statuto del Mediatore.

La Commissione ha trasmesso il suo parere il 22 dicembre 2004. L'ho trasmesso il 12 gennaio 2005 con l'invito a formulare osservazioni da Lei trasmesse il 26 febbraio 2005. Nella Sua lettera, Lei ha nuovamente fatto riferimento al "termine di due anni" e ha raccomandato di riesaminare l'articolo 2, paragrafo 4, dello statuto del Mediatore.



In risposta alla Sua lettera del 22 giugno 2005, nella quale Lei ha chiesto informazioni sullo stato della Sua denuncia, il mio Ufficio Le ha contattato telefonicamente e Le ha fornito ulteriori informazioni.

Il 7 novembre 2005 Lei ha inviato un messaggio di posta elettronica allegando una lettera del 1° novembre 2005 contenente un'ulteriore richiesta relativa allo stato della Sua denuncia. Il 16 novembre 2005 ha avuto una conversazione telefonica con il mio ufficio in materia. Il 22 novembre 2005 ho risposto alla Sua lettera del 1° novembre 2005 e Le ho fornito ulteriori informazioni sul trattamento del Suo caso e ho comunicato che Le avrei comunicato l'esito delle mie indagini, al più tardi entro la fine di febbraio 2006. Nella mia lettera ho anche risposto alle Sue osservazioni in merito all'articolo 2, paragrafo 4, dello statuto del Mediatore.

Il 1° marzo 2006 le ho scritto un'ulteriore lettera in merito all'indagine in corso.

Il 15 marzo 2006 ho inviato alla Commissione una richiesta di ulteriori informazioni e un parere complementare da presentare entro il 30 aprile 2006. L'ho informata in una lettera dello stesso giorno.

Il 21 aprile 2006 la Commissione ha chiesto una proroga del termine per il suo parere complementare fino al 31 maggio 2006, che ho concesso con lettera del 3 maggio 2006.

Il 9 giugno 2006 la Commissione ha informato il mio ufficio che vi sarebbe stato un ulteriore ritardo.

Il 20 luglio 2006 la Commissione ha trasmesso il proprio parere complementare. L'ho inviato il 7 agosto 2006 con l'invito a presentare ulteriori osservazioni, che Lei ha inviato il 26 settembre 2006.

Il 15 febbraio 2007 ho presentato alla Commissione una proposta di soluzione amichevole, chiedendole di rispondere entro il 31 marzo 2007. Lei è stato informato di conseguenza lo stesso giorno.

Con lettera del 2 marzo 2007, la Commissione ha chiesto una proroga del termine per la sua risposta fino al 31 maggio 2007. Con lettera del 12 marzo 2007 ho accolto la richiesta della Commissione. Lei è stato informato di conseguenza lo stesso giorno.

Con lettera del 5 aprile 2007 mi ha comunicato che la sua società era diventata membro di un altro gruppo di società e che, a seguito di tale cambiamento, il nome della sua società e il suo indirizzo erano cambiati.

Il 14 maggio 2007 la Commissione ha inviato la sua risposta in merito alla proposta di soluzione amichevole. L'ho trasmesso con un invito a presentare osservazioni, da Lei inviato il 15 giugno 2007.

Vi scrivo ora per informarvi sui risultati delle indagini che sono state fatte.



Per evitare equivoci, è importante ricordare che il trattato CE conferisce al Mediatore il potere di indagare su eventuali casi di cattiva amministrazione solo nelle attività delle istituzioni e degli organi comunitari, nel caso di specie la Commissione europea. Lo Statuto del Mediatore prevede specificamente che nessun'altra autorità o persona, come, nel caso di specie, le autorità nazionali, più in particolare il Ministro della riforma amministrativa, possa essere oggetto di una denuncia dinanzi al Mediatore.

## LA DENUNCIA

Il denunciante è una società di consulenti di gestione. Secondo il denunciante, i fatti pertinenti sono, in sintesi, i seguenti:

Il denunciante, che ha costituito un consorzio insieme ad un'altra società, è stato un appaltatore nell'attuazione di un progetto di sviluppo della Commissione europea in un paese terzo. L'amministrazione aggiudicatrice per il progetto in questione era il ministro aggiunto per la riforma amministrativa del paese in cui ha avuto luogo il progetto ("OMSAR"). Il contratto per il progetto è stato firmato nell'agosto/settembre 1999 (1), e il consorzio ha iniziato a fornire i suoi servizi l'8 ottobre 1999.

La denuncia riguarda la gestione di questo progetto da parte della delegazione della Commissione nel paese del progetto ("la delegazione"). Secondo il denunciante, la gestione abusiva del contratto da parte della Commissione ha comportato gravi perdite finanziarie per il denunciante, causando anche danni alla reputazione del consorzio.

Un consorzio indipendente incaricato dalla Commissione ha effettuato una revisione intermedia del progetto nell'ottobre 2001 e ha pubblicato una relazione di monitoraggio nell'aprile 2002.

Insieme alla sua denuncia al Mediatore, il denunciante ha allegato una nota dettagliata di 14 pagine sui problemi di gara e di attuazione del progetto. In tale nota, il denunciante ha esposto le seguenti quattro affermazioni:

(1) Vi sono state violazioni durante la gara d'appalto: la gara d'appalto, che ha portato alla firma del contratto (il 30 agosto 1999), è stata prolungata, controversa e soggetta a molte manovre politiche. Tra la richiesta di proposta ("RFP") nel settembre 1998 e l'inizio dei servizi da parte del consorzio nell'ottobre 1999 è trascorso più di un anno.

(2) Vi è stata un'interpretazione abusiva del contratto per quanto riguarda (i) la squadra di supporto dell'ufficio, ii) il personale di supporto dell'ufficio e iii) la sostituzione di esperti:

(i) Con lettera del 22 gennaio 2003, la delegazione ha informato il denunciante che sarebbe stato recuperato un importo di 29 306,65 EUR, pari a 29 306,65 EUR, corrispondenti alle spese di pagamento e ai biglietti fatturati dal consorzio nel corso degli anni per la squadra di supporto dell'ufficio nazionale. Tuttavia, il denunciante ha osservato di aver seguito tale procedura per tre



anni e mezzo e di essere sempre stata rimborsata dalla Commissione. Il denunciante ha fatto riferimento a una lettera del 30 settembre 1999 dell'OMSAR in cui si affermava che quest'ultima aveva raggiunto un accordo con la delegazione su una serie di questioni, tra cui il sostegno all'ufficio di domicilio. La lettera, copiata alla delegazione, prevede che: "Il sig. [X] [l'amministratore delegato del denunciante], il sig. [P.] e il sig. [B.] sono considerati come squadra di sostegno della sede centrale (2), e di conseguenza hanno diritto solo al [suc] per il biglietto aereo e le tasse giornaliere" (enfasi del denunciante). Il denunciante ha inoltre fatto riferimento a una lettera del capo delegazione del 10 dicembre 1999, che, a suo parere, ha sostenuto la sua posizione. La lettera del capodelegazione afferma che "se si desidera avvalersi di membri del gruppo di vigilanza Backstopping in qualità di esperti a breve termine, la proposta dovrà essere approvata in precedenza e formalmente dall'amministrazione aggiudicatrice dopo precedenti informazioni alla Commissione". La stessa lettera prevedeva inoltre che "[a] già discussa, la missione preliminare di [l'amministratore delegato del denunciante] (...) deve essere considerata come un backstop da [il denunciante] e non sarà ammessa alcuna fattura delle tasse" (enfasi del denunciante). Se la procedura utilizzata dal denunciante fosse sempre stata errata, sarebbe stata necessaria una notifica e una correzione precedenti da parte della Commissione e avrebbe dovuto applicarsi ai contributi futuri e non passati della squadra di supporto dell'ufficio nazionale.

II) Prima della firma del contratto nell'agosto 1999, l'OMSAR ha informato il denunciante che non sarebbe stato in grado di mettere a disposizione il personale di supporto agli uffici e si è convenuto che la questione dovesse essere sollevata con la delegazione durante il periodo di avvio. Sulla base di tale intesa, il contratto è stato firmato e approvato dalla delegazione. Successivamente, durante il periodo di avviamento (3), la delegazione ha informato il denunciante che il consorzio aveva interpretato erroneamente il PRR e che doveva coprire di per sé i costi legati al personale di supporto degli uffici.

(III) Nel corso del tempo, i requisiti relativi alla sostituzione degli esperti sono diventati più severi e hanno comportato costi considerevoli per il consorzio. A tale riguardo, il denunciante ha fatto riferimento agli eventi verificatisi nel 2000 e 2001, nonché alla relazione di monitoraggio dell'aprile 2002.

(3) Vi è stata un'incoerenza nel processo decisionale della delegazione. Il denunciante ha fatto riferimento a cinque esempi che hanno coinvolto le agenzie beneficiarie del progetto: i) il ministero dell'Interno e dei comuni, ii) il ministero degli affari sociali, iii) il ministero delle Finanze, iv) il ministero del commercio e dell'economia e v) l'amministrazione centrale delle statistiche. A tale riguardo, il denunciante ha fatto riferimento a vari incidenti verificatisi nei primi due anni di attuazione del progetto.

(4) Mancavano trasparenza e reattività da parte della delegazione nel monitoraggio del progetto, vale a dire i) comunicazione poco chiara, ii) confusione di ruoli e responsabilità e iii) indecisione e incapacità di rispondere al piano del denunciante per una seconda fase del progetto.

Per quanto riguarda la mancanza di decisione e di reattività, il denunciante ha dichiarato che il



piano per una seconda fase del progetto è stato presentato nel giugno e dicembre 2002 e di nuovo nel marzo 2003. Tuttavia, non vi è stato alcun seguito sostanziale da parte della Commissione. Più in particolare, il denunciante ha sottolineato che il piano è stato presentato per la prima volta nel giugno 2002, ma è seguito un periodo di completo silenzio da parte della delegazione. Nel novembre 2002 e solo dopo che il consorzio aveva esercitato pressioni sulla delegazione, quest'ultima ha rilasciato una dichiarazione suggerendo alcune modifiche minori. Questi sono stati elaborati e un piano riveduto è stato presentato all'inizio di dicembre 2002. Ancora una volta, è seguito un periodo di completo silenzio. Il denunciante ha dovuto ancora una volta esercitare pressioni sulla delegazione per fornire orientamenti sull'ambito di una seconda fase. Come nella prima occasione, c'è stato solo un feedback minore. Nel marzo 2003 è stata elaborata una terza proposta, che comprendeva un bilancio, che affrontava tutti i punti sollevati dalla delegazione, ma, dopo un notevole ulteriore ritardo, è stata semplicemente respinta dalla delegazione in quanto non rispettava i parametri di bilancio disponibili.

#### *La reazione del Mediatore*

Nella sua lettera del 12 ottobre 2004 in cui rispondeva alla denuncia, il Mediatore ha informato il denunciante che, ad eccezione delle accuse 2, i) e 4, punto iii), non aveva il diritto, in virtù dell'articolo 2, paragrafo 4, del suo statuto, di trattare la denuncia. Tale disposizione stabilisce che "il reclamo deve essere presentato entro due anni dalla data in cui i fatti su cui si basa sono venuti a conoscenza della persona che ha presentato la denuncia".

Il Mediatore ha quindi chiesto alla Commissione di presentare un parere sulle accuse 2, i) e 4, punto iii), vale a dire che:

(i) la decisione della Commissione del 22 gennaio 2003 di recuperare l'importo di EUR 29 306.65 rappresentativo delle spese di pagamento e dei biglietti (relative alla squadra di supporto dell'ufficio di domicilio) fatturata dal consorzio nel corso degli anni è ingiustificata. Il denunciante chiede il rimborso di tale somma.

II) la Commissione ha mostrato indecisione e insensibilità per quanto riguarda il piano per una seconda fase del progetto, che il denunciante ha presentato nel giugno e dicembre 2002, e di nuovo nel marzo 2003.

#### *L'ulteriore corrispondenza del denunciante*

In risposta alla lettera del Mediatore del 12 ottobre 2004, il denunciante ha suggerito, in una lettera del 3 dicembre 2004, che l'articolo 2, paragrafo 4, dello statuto del Mediatore potesse essere riesaminato in modo che il termine di due anni non si applicasse più alle denunce legittime.

## **L'INCHIESTA**

### **Parere della Commissione**

Nel suo parere, la Commissione ha formulato, in sintesi, le seguenti osservazioni:

Il progetto è stato concordato nel giugno 1998 tra la Commissione e l'OMSAR. La consulenza di monitoraggio del progetto ("PMC") è stata assegnata da OMSAR al consorzio del denunciante. L'obiettivo di questo contratto di servizio di 36 mesi era quello di assistere il governo del paese



nell'attuazione del programma nazionale di riabilitazione amministrativa.

Il contratto è stato firmato dall'OMSAR e dal denunciante (per conto del consorzio) il 30 settembre 1999. Il 30 settembre 2002, vale a dire, prima della data di scadenza, è stato firmato un addendum che proroga la durata del contratto per altri sei mesi, dall'ottobre 2002 al marzo 2003.

Per quanto riguarda le due affermazioni, la Commissione ha formulato le seguenti osservazioni: *(1) Rimborso dell'importo di EUR 29 306,65 a causa dell'interpretazione abusiva del contratto relativo al sostegno all'home office*

Per quanto riguarda la prima affermazione del denunciante, la Commissione ha affermato che, in seguito alla verifica di una fattura ricevuta dal denunciante il 28 ottobre 2002 e relativa al periodo luglio-settembre 2002, la delegazione ha osservato che i costi per le attività di backstop erano stati inclusi nella rubrica "Remunerazione del personale". Dato che tali costi non erano previsti dalle disposizioni contrattuali, la delegazione ha verificato i pagamenti precedenti risalenti all'agosto 2000 e relativi ai servizi prestati tra il 30 settembre 1999 e il 30 giugno 2002. A seguito di tale verifica, la delegazione si è resa conto che al denunciante era stato indebitamente versato un importo complessivo di 29 306,65 EUR.

Con lettera del 22 gennaio 2003, la delegazione ha informato il denunciante che il backstopping era considerato parte delle spese generali del contraente e che pertanto le tasse e le relative spese non avrebbero dovuto essere fatturate. La Commissione ha pertanto informato il denunciante che era necessaria una rettifica della fattura e che l'importo indebitamente pagato sarebbe stato recuperato deducendolo dalla fattura successiva della società.

Con lettere del 5 marzo e del 19 maggio 2003, il denunciante ha asserito che l'OMSAR aveva presentato un'offerta " *per compensare (...) i costi dei biglietti e per diem per le missioni di backstop*" e che il denunciante aveva agito in conformità con le istruzioni ricevute. Tuttavia, poiché il denunciante è stato informato il 14 maggio 2003, la delegazione non ha trovato documenti a sostegno dell'approvazione da parte della Commissione di tale accordo. Nonostante una richiesta in tal senso, non è stata fornita alcuna prova al riguardo.

Nella sua denuncia, il denunciante ha fatto riferimento a una lettera inviata dal capo delegazione il 10 dicembre 1999 che stabilisce le condizioni per le richieste di pagamento, vale a dire l'approvazione formale da parte dell'amministrazione aggiudicatrice dopo precedenti informazioni alla Commissione in merito all'impiego di un membro del gruppo di vigilanza retrostante come esperto a breve termine. La Commissione ha osservato che, nel rispetto delle condizioni contrattuali, tali esperti sono stati autorizzati a svolgere missioni a breve termine durante i primi sei mesi del progetto, per le quali sono stati pienamente remunerati.

Per quanto riguarda le attività di backstop, tuttavia, le disposizioni contrattuali non prevedevano specificamente alcuna compensazione o rimborso dei costi (4) , considerati parte delle spese generali del consulente. In effetti, ciò è stato ammesso dal denunciante quando ha affermato nella sua denuncia che " *la notifica e la correzione precedenti da parte della Commissione (...) avrebbero dovuto essere rese applicabili ai contributi futuri piuttosto che ai contributi passati*



*del sostegno dell'ufficio di casa* ". Il denunciante sembrava tuttavia ignorare il fatto che, ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 3, delle condizioni generali per i contratti di servizi finanziati dalla Comunità europea nei paesi e territori mediterranei (le "Condizioni generali"), " *il pagamento dei pagamenti intermedi non ha il carattere di pagamento finale che esonera il destinatario dal suo obbligo* ". Oltre a ciò, il fatto che i pagamenti precedenti fossero stati svincolati senza individuare irregolarità non poteva essere considerato una valida modifica delle clausole contrattuali. Ai sensi dell'articolo 105 delle condizioni particolari del contratto, tale modifica avrebbe potuto essere apportata solo mediante un addendum. Di conseguenza, in linea con la buona gestione finanziaria e conformemente alle pertinenti disposizioni contrattuali, la Commissione aveva l'obbligo di garantire che i fondi comunitari fossero spesi conformemente alle disposizioni del contratto e avessero anche un legittimo diritto di contestare il pagamento degli importi indebitamente versati.

Per quanto riguarda l'argomento del denunciante secondo cui il suo legittimo affidamento non era stato rispettato (5) , la Commissione ha osservato che, secondo la giurisprudenza del giudice comunitario, il diritto di invocare il principio della tutela del legittimo affidamento si estende a chiunque si trovi in una situazione in cui l'amministrazione comunitaria lo abbia indotto a nutrire ragionevoli aspettative. Una persona può invocare una violazione di tale principio solo nel caso in cui l'amministrazione gli abbia fornito "assicurazioni precise". Nel caso di specie, il denunciante non ha fornito elementi di prova per dimostrare che la Commissione ha approvato l'accordo in base al quale i costi relativi alle attività di backstop dovevano essere rimborsati. La Commissione ha ritenuto di disporre di sufficienti motivi giuridici per chiedere il rimborso di EUR 29 306.65. La Commissione ha tuttavia riconosciuto che c'è stato un certo ritardo nell'individuazione dell'irregolarità dei pagamenti effettuati per attività di backstop e, per questo motivo, ha espresso il suo rammarico al denunciante.

*(2) Indecisione e incapacità di rispondere al piano del denunciante per una seconda fase del progetto*

Per quanto riguarda la seconda affermazione del denunciante, la Commissione ha affermato che, al momento in cui era prevista l'adozione della decisione relativa a una seconda fase del progetto, l'amministrazione aggiudicatrice ha formulato osservazioni critiche sulla scarsa qualità dei servizi di assistenza tecnica forniti dal denunciante. Nonostante questo contesto, la Commissione ha adottato misure per garantire la prosecuzione del progetto e la sua ulteriore attuazione in una seconda fase. Quattro mesi prima della scadenza del contratto, il 21 maggio 2002, la Commissione ha definito le condizioni per l'attuazione di tale seconda fase e ha istituito un programma bifase a tal fine. Nella prima fase fino al luglio 2002, l'OMSAR doveva presentare una proposta per un programma di ammodernamento amministrativo. Se fosse stato raggiunto un accordo, era prevista una nuova fase, che avrebbe avuto inizio nel settembre 2002, in cui dovevano essere individuati il ruolo dell'OMSAR, le esigenze di assistenza tecnica e i contratti di servizi da preparare.

Tre proposte successive per il quadro per l'intervento futuro (il "FFAI") sono state presentate alla Commissione dall'OMSAR.

La Commissione ha sottolineato che le date menzionate nell'asserzione del denunciante non coincidono esattamente con quelle indicate dalla Commissione. Il denunciante ha dichiarato



che il piano è stato presentato per la prima volta nel giugno 2002, ma solo il 18 luglio 2002, quando l'OMSAR ha prodotto un documento provvisorio del FFAI con l'aiuto del PMC, sono state rilevate debolezze.

A causa di vincoli di tempo, un addendum firmato il 30 settembre 2002 ha prorogato il contratto con il consorzio per altri sei mesi fino al marzo 2003. Questo addendum è stato approvato dalla delegazione l'11 ottobre 2002 e approvato dalla sede centrale della Commissione.

Il 4 novembre 2002 la Commissione ha presentato le sue osservazioni sulla proposta relativa al FFAI. Solo il 6 febbraio 2003 — e non all'inizio di dicembre 2002 come affermato dal denunciante — l'OMSAR ha fornito alla Commissione una versione aggiornata del piano. In una riunione tenutasi il 24 febbraio 2003, la delegazione ha informato sia l'OMSAR che il PMC del suo parere sul nuovo piano. Il 10 marzo 2003, l'OMSAR ha nuovamente inviato una nuova versione del piano, che è stata infine approvata il 19 marzo 2003 con alcune osservazioni.

Se è vero che il processo decisionale è stato lungo, la Commissione era del parere che diversi fattori spiegassero i ritardi, che in ogni caso non erano imputabili esclusivamente alla Commissione. Come già dimostrato, la Commissione non è rimasta passiva e ha fatto del suo meglio per garantire la prosecuzione del progetto. Gran parte del tempo trascorso fino all'approvazione definitiva della FFAI avrebbe potuto essere salvato, se il documento richiesto avesse soddisfatto i requisiti di qualità previsti fin dall'inizio. È per motivi di sana gestione finanziaria e contrattuale che la Commissione è stata obbligata a chiedere la revisione del FFAI.

La Commissione ha inoltre sottolineato che, nonostante il ritardo di attuazione del progetto, ha adottato misure adeguate e ha anche prorogato la durata del contratto fornendo un bilancio sufficiente a coprire la proroga di sei mesi. Queste misure hanno permesso al PMC di mantenere il proprio personale.

La Commissione ha riconosciuto che vi è stata una certa divergenza di opinioni con l'OMSAR in merito a come procedere per consentire il coinvolgimento in corso del denunciante dopo la scadenza del contratto il 31 marzo 2003. Mentre l'OMSAR prevedeva la firma di un nuovo contratto secondo la procedura negoziata, la delegazione ha ritenuto più opportuno modificare il contratto mediante un addendum.

A causa dei limiti di tempo, la delegazione ha cambiato approccio e con lettera del 26 marzo 2003 ha informato l'OMSAR della possibilità di una procedura negoziata con il consorzio. Di conseguenza, il 4 aprile 2003, l'OMSAR ha presentato i risultati dei negoziati con il denunciante, compresi i CV degli esperti e la revisione dei prezzi.

Dopo la valutazione della proposta, il 15 aprile 2003 la delegazione ha informato l'OMSAR di non poter sottoporre la proposta al quartier generale della Commissione per approvazione perché i) i CV proposti erano inferiori agli standard e spesso insufficienti in termini di qualità e ii) la Commissione ha osservato che le tariffe erano aumentate considerevolmente rispetto a quelle contenute nel contratto appena scaduto. Questi aumenti delle tasse variavano dal 25 % al 30 %, escluso il trasporto internazionale, e dal 30 % al 39 %, compreso il trasporto



internazionale. Quest'ultimo aumento implicava la fissazione di un importo giornaliero di 919 EUR per gli onorari di esperti internazionali a breve termine. Ciò avrebbe portato a pagare salari molto più elevati rispetto ad altri contratti della stessa natura attuati nel quadro del progetto.

La delegazione fa riferimento alla circolare dell'8 gennaio 2003 relativa alla revisione dei prezzi, pubblicata dalla direzione generale del Bilancio della Commissione. Il denunciante aveva precedentemente utilizzato l'indice dei prezzi per calcolare gli aumenti delle commissioni. A seguito dell'applicazione delle disposizioni della circolare ed escludendo i costi non ammissibili per il trasporto internazionale, gli aumenti dei diritti variavano dall'8,6 % al 19 %, anziché dal 30 % al 39 %, come richiesto dal consorzio. In linea con questo calcolo, il verbale della riunione svoltasi il 24 febbraio 2003, inviato sia all'OMSAR che al responsabile del progetto, ha dichiarato che l'aumento previsto del canone era del 10 %.

Pertanto, dopo la rivalutazione del fascicolo, era chiaro che i ritardi imputabili alla Commissione erano giustificati. Inoltre, la decisione iniziale di respingere la proposta di procedura negoziata era giustificata sia ai fini di una buona gestione finanziaria sia dell'obbligo della Commissione di garantire che i fondi comunitari siano spesi conformemente alle disposizioni vigenti.

La Commissione ha concluso che i suoi servizi hanno agito correttamente, hanno rispettato le norme e i principi che la vincolano e che, pertanto, non si è verificato alcun caso di cattiva amministrazione.

#### **Osservazioni del denunciante**

Nelle sue osservazioni, il denunciante ha ribadito le osservazioni formulate nella lettera del 3 dicembre 2004 indirizzata al Mediatore. Essa ha affermato che, sebbene la decisione del Mediatore di non trattare le sue accuse sulla base dell'articolo 2, paragrafo 4, dello statuto del Mediatore fosse formalmente corretta, esso potrebbe non ottenere quanto necessario in termini di feedback alla Commissione e potrebbe quindi negarle l'opportunità di apprendere dai problemi connessi all'attuazione del progetto. Alla luce di ciò, il denunciante ha raccomandato di riesaminare l'articolo 2, paragrafo 4, in modo che il termine di due anni non si applichi più ai reclami legittimi.

Per quanto riguarda la *prima* censura, il denunciante ha affermato che, pur riconoscendo l'esistenza di "un certo ritardo" nell'individuazione dell'irregolarità dei pagamenti effettuati per il backstop, la Commissione ha sostenuto di avere sufficienti motivi giuridici per chiedere al consorzio il rimborso di EUR 29 306.65, in quanto tale importo sarebbe stato versato indebitamente al denunciante dall'inizio del progetto il 30 settembre 1999.

A tale riguardo, il denunciante ha ricordato che una copia di una lettera del 30 settembre 1999 scritta dall'OMSAR è stata a disposizione della delegazione da più di cinque anni. In questa lettera, il ministro ha portato all'attenzione del denunciante una serie di questioni che erano state discusse e concordate dalla delegazione, compresi i costi della squadra di sostegno. Più in particolare, l'OMSAR ha affermato che: "Il sig.[X] [amministratore delegato del denunciante)], il sig. [P.] e il sig. [B.] sono considerati come squadra di backstapping della sede centrale e, di conseguenza, hanno diritto solo al [suc] per il biglietto aereo e le tasse giornaliere" (enfasi del denunciante). Inoltre, la delegazione disponeva di documenti giustificativi per ogni missione di



sostegno, tutti muniti di firme autorizzate dell'OMSAR e l'approvazione formale da parte della delegazione stessa. Tali documenti hanno dimostrato che il consorzio ha rispettato le pertinenti norme stabilite dall'OMSAR e dalla delegazione, e quindi ha fatturato le spese di viaggio e di spesa per il solo backstop e mai per le tasse.

La Commissione ha invece cercato di dimostrare la legittimità dei suoi sforzi per chiedere, con effetto retroattivo, i pagamenti effettuati per un periodo superiore a tre anni. Il denunciante ha ritenuto che gli elementi di prova di cui sopra abbiano fornito un sostegno sufficiente per ritenere che la domanda di rimborso della delegazione debba essere considerata "irregolari".

Per quanto riguarda la *seconda* censura, il denunciante ha affermato che il parere della Commissione è stato contestualizzato in modo particolare, ossia mettendo in evidenza il punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice sulla presunta scarsa qualità dei servizi di assistenza tecnica forniti dal denunciante. Ciò è stato particolare perché la delegazione ha deliberatamente ignorato l'opinione dei propri esperti di monitoraggio. Questi esperti, che hanno mostrato la piena consapevolezza della politica altamente complicata e difficile all'interno della quale il progetto è stato attuato dal consorzio, hanno ritenuto al momento della scadenza del contratto (relazione PC/M06 del 2 ottobre 2002) che "realizzare i risultati fino ad oggi", "capacità di raggiungere obiettivi" e "potenziale sostenibilità" erano tutti "standard, secondo il piano". Nella loro conclusione sintetica non sono stati segnalati particolari "problemi/necessità di azione". La contestualizzazione del parere della Commissione è stata, nella migliore delle ipotesi, arbitraria e sicuramente non pertinente per la questione in esame.

L'arbitrarietà e l'indecisione della delegazione hanno raggiunto uno stato molto dannoso in relazione al processo decisionale relativo a una potenziale seconda fase. Su questo punto, il parere della Commissione stessa ha fornito un'ampia prova della denuncia. Ad esempio, si è fatto riferimento al fatto che la delegazione ha effettivamente impiegato non meno di quattro mesi per presentare osservazioni sulla prima proposta di FFAI. Il parere della Commissione ha fornito, in diversi punti, prove di "arbitrarietà", in particolare quando sono sorti pareri divergenti tra l'OMSAR e la delegazione, o su questioni relative alle procedure di bilancio, pianificazione e proroga. Un osservatore imparziale non poteva concludere altro che il processo decisionale relativo all'estensione del progetto era confuso e pieno di suggerimenti divergenti e false aspettative.

Il denunciante ha inoltre asserito l'arbitrarietà da parte della delegazione. Ad esempio, il consorzio ha ripetutamente chiesto indicazioni sui parametri che disciplinano qualsiasi revisione dei tassi, quando si entra in una nuova fase. La delegazione ha risposto di chiedere al denunciante di essere più specifico e di chiedere che il consorzio e l'OMSAR presentino proposte al riguardo, a seguito di discussioni e negoziati reciproci. Dopo che il personale dell'OMSAR e il consorzio avevano dedicato molto tempo alla discussione e alla revisione dei parametri di bilancio e avevano formulato una proposta congiunta per la fase successiva del progetto, quest'ultimo è stato respinto dalla stessa delegazione che aveva proposto questo accordo.

Il denunciante ha affermato che, al fine di ottenere una valutazione equa ed equilibrata della



denuncia, il Mediatore potrebbe anche prendere in considerazione la possibilità di chiedere il parere dell'OMSAR.

Il denunciante ha inoltre formulato alcune osservazioni più specifiche, dal momento che le affermazioni formulate dalla Commissione avevano un certo impatto sulle capacità tecniche del denunciante in quanto partner di lunga data della Commissione. A tale riguardo, il denunciante ha dichiarato che non era vero che le commissioni proposte erano "molto più elevate rispetto ad altri contratti della stessa natura". In effetti, in alcuni progetti, la delegazione pagava tasse il doppio dell'importo proposto. Inoltre, le tasse che il denunciante ha ricevuto in progetti analoghi finanziati dall'UE nella regione sono andate addirittura al di là delle tariffe proposte.

Le osservazioni secondo cui i CV proposti erano inferiori agli standard erano ugualmente imprecise. Il rifiuto assoluto di tutti i CV ha rafforzato l'impressione che la delegazione stesse semplicemente cercando una scusa per respingere la proposta.

Nonostante la nota ambiguità per quanto riguarda, ad esempio, le questioni relative ai diritti, la delegazione non ha mai invitato il consorzio a discutere la proposta che gli era stata presentata, né gli esperti e le tariffe proposte. Invece di avviare una discussione matura che avrebbe potuto portare a una revisione di elementi specifici, l'intera proposta è stata semplicemente respinta, senza offrire alcuna possibilità a OMSAR o al denunciante di essere ascoltati.

Sulla base di quanto precede, il consorzio non era d'accordo con l'opinione della Commissione secondo cui i suoi servizi avevano agito correttamente e che non vi era alcun caso di cattiva amministrazione.

#### **Ulteriori indagini**

Dopo un'analisi del parere della Commissione e delle osservazioni del denunciante, è emerso che erano necessarie ulteriori indagini. Il Mediatore ha pertanto scritto alla Commissione il 15 marzo 2006 con la seguente richiesta di ulteriori informazioni e di parere su una nuova accusa:

*(I) Richiesta di ulteriori informazioni:*

(1) Nella sua denuncia, il denunciante ha indicato che "*le spese giornaliere e di biglietto sono state fatturate, le fatture (approvate dall'OMSAR) verificate e approvate dalla delegazione e infine, e invariabilmente, rimborsate dalla Commissione a Bruxelles*" (il corsivo è mio). Nelle sue osservazioni sul parere della Commissione, il denunciante ha sostenuto che la delegazione dispone di un

*"serie di documenti giustificativi a [sic] ogni missione di backstop, tutti recanti le firme legittime da [sic] OMSAR e l'approvazione formale da parte della delegazione stessa, per dimostrare che il consorzio ha rispettato le norme in questione stabilite dall'OMSAR e dalla delegazione, e quindi si limitava a fatturare le spese di viaggio e di diem per il backstopping e mai le tasse"* (il corsivo è mio).

Può pertanto la Commissione (i) commentare l'importanza dell'approvazione delle missioni di sostegno da parte della delegazione e ii) inviare una copia dei documenti con i quali ha approvato le fatture inviate dal denunciante?



(2) La lettera dell'OMSAR del 30 settembre 1999 indirizzata al denunciante — copiata al capo delegazione — ha fatto riferimento, per quanto riguarda la fase pre-iniziale, a

*" le seguenti questioni che sono state discusse e concordate con la delegazione dell'UE : (...) 2. Onorari della squadra di backstapping della sede centrale per la fase pre-antecedente: Il sig. X. [ l'amministratore delegato del denunciante] , il sig. P. e il sig. B. sono considerati come squadra di backstapping della sede centrale e, di conseguenza, hanno diritto solo al [ sic ] al biglietto aereo e alle tasse per diem "* (il corsivo è mio).

La lettera del 10 dicembre 1999 della delegazione al denunciante, in cui si afferma soltanto che non sarà ammessa alcuna fattura delle tasse , non sembra contraddire la dichiarazione contenuta nella lettera dell'OMSAR del 30 settembre 1999 relativa al rimborso delle spese di viaggio e delle spese giornaliere durante la fase di pre-invenzione. Può la Commissione formulare osservazioni al riguardo, nonché chiarire che cos'è stata la "fase pre-iniziale" e quale periodo ha coperto?

(3) Il Mediatore osserva inoltre che, nella sua lettera del 22 gennaio 2003, la Commissione ha informato il denunciante che avrebbe recuperato gli importi delle fatture relative al periodo compreso tra il 30 settembre 1999 (ossia l'inizio del contratto) fino al 30 giugno 2002. Nel suo parere, tuttavia, la Commissione ha affermato che, durante i primi sei mesi del progetto (ossia dal 30 settembre 1999 al 31 marzo 2000), esperti del gruppo di sostegno sono stati autorizzati a svolgere missioni a breve termine e sono stati pienamente remunerati per tali missioni. È difficile conciliare a prima vista le due affermazioni di cui sopra. Può la Commissione formulare osservazioni al riguardo?

(4) Nel suo parere, la Commissione ha indicato che le disposizioni contrattuali non prevedevano specificamente alcuna compensazione o rimborso dei costi delle attività di backstop. In tali circostanze, può la Commissione spiegare quando ha rilevato esattamente che tali costi non avrebbero dovuto essere rimborsati e perché ci sono voluti così a lungo, vale a dire, più di tre anni dopo l'invio delle prime fatture, per rendersi conto che tali costi non avrebbero dovuto essere fatturati?

(5) Nelle sue osservazioni, il denunciante ha affermato che la contestualizzazione del parere della Commissione, vale a dire il riferimento alla presunta scarsa qualità dei servizi di assistenza tecnica forniti dal denunciante, era arbitraria e non pertinente per la questione. Può la Commissione formulare osservazioni al riguardo?

(6) Nelle sue osservazioni, il denunciante ha affermato che non era vero che le tariffe proposte erano *" molto più elevate rispetto ad altri contratti della stessa natura "* (pagina 4 del parere della Commissione). Il denunciante ha inoltre affermato che anche il parere della Commissione secondo cui i CV proposti erano inferiori agli standard era impreciso. Può la Commissione formulare osservazioni al riguardo?

*II) Richiesta di parere su una nuova accusa:*

(7) Nelle sue osservazioni, il denunciante ha affermato che la proposta di una seconda fase del progetto è stata semplicemente respinta, senza dare alcuna possibilità all'OMSAR o al



denunciante di essere ascoltato. In tale contesto, il denunciante ha anche asserito arbitrarietà in quanto, da un lato, è stato invitato dalla delegazione a presentare, insieme all'OMSAR, proposte relative ai parametri di bilancio e, dall'altro, la proposta congiunta è stata respinta dalla stessa delegazione che aveva proposto tale accordo. Può la Commissione commentare questa nuova accusa?

#### **Supplemento di parere della Commissione**

Nel suo supplemento di parere, la Commissione ha formulato le seguenti osservazioni:

(1) Per quanto riguarda l'approvazione delle fatture, la Commissione ha sottolineato che la dichiarazione del denunciante secondo cui le schede di presenza delle missioni di sostegno allegate alle fatture sono state formalmente approvate dalla delegazione non è accurata. I documenti giustificativi trasmessi dall'OMSAR alla delegazione contenevano solo le firme dei rappresentanti dell'OMSAR. Non è prassi abituale che la delegazione approvi le fatture e i documenti giustificativi e ciò non è stato fatto nemmeno nel caso di specie.

A prova di ciò, al parere complementare della Commissione sono state allegate copie campione di una richiesta di fattura e di una scheda di presenza. Il Mediatore avrà pertanto l'opportunità di valutare se tali documenti sono stati o meno approvati dalla Commissione.

(2) Per quanto riguarda la seconda questione, la Commissione non ritiene che la lettera della delegazione del 10 dicembre 1999 sia incompatibile con la lettera dell'OMSAR del 30 settembre 1999. In effetti, entrambe le lettere contestano la fatturazione e il pagamento delle tasse per le attività di backstop.

Inoltre, le parti del presente contratto, cioè OMSAR e il denunciante e il suo partner, hanno l'obbligo di agire secondo i termini del contratto che hanno firmato. La Commissione, nella sua qualità di ente di finanziamento pubblico, ha l'obbligo di garantire la conformità dei pagamenti alle condizioni del contratto.

La Commissione non esclude la possibilità che una o entrambe le parti contrattuali non abbiano compreso che la remunerazione e le spese relative ai servizi resi dal membro della squadra di backstopping sono state incluse nelle spese generali complessive pagate trimestralmente dall'OMSAR al denunciante. Tuttavia, anche questa situazione non imporrebbe alla Commissione di accettare pagamenti non consentiti in base al contratto e che, ai sensi dell'articolo 105 delle Condizioni particolari, non fossero formalmente autorizzati.

Il sig. B. e il sig. C. hanno avuto un incontro con il capo delegazione della Commissione in materia e sono stati debitamente informati che la loro missione preliminare doveva essere considerata un'azione di sostegno del consulente. La lettera della Commissione del 10 dicembre 1999 intendeva chiarire l'argomento.

Per quanto riguarda l'interrogazione del Mediatore sulla fase di pre-inizio, la Commissione ha spiegato che tale fase, una fase preliminare all'inizio, sebbene non prevista nel capitolato d'onori, è stata inclusa su richiesta del denunciante. È stato pertanto aggiunto un periodo di dieci giorni al periodo di inizio di sessanta giorni previsto dal mandato, al fine di consentire al



denunciante di avere più tempo per aggiornare il contenuto del progetto.

Ciò si è rivelato necessario, da un lato, dato il tempo relativamente lungo trascorso tra la preparazione del capitolato d'oneri e l'avvio del progetto e, dall'altro, la complessità del progetto che ha coinvolto tutte le amministrazioni. Il periodo di inizio potrebbe durare per un massimo di 60 giorni a partire dalla data di firma del contratto. Di fatto, l'articolo 7 del capitolato d'oneri prevede che *"il progetto di relazione iniziale sia presentato in 5 (cinque) copie entro 60 (sessanta) giorni dalla firma del contratto"*. Infatti, con lettera del 23 settembre 1999, il denunciante ha suggerito all'OMSAR di aggiungere a tale periodo un periodo di pre-inizio di dieci giorni, che consenta di individuare i cambiamenti delle circostanze e, se possibile, di proporre azioni pertinenti volte a migliorare la strategia di attuazione del progetto. L'approvazione di questa fase preliminare è stata data dall'OMSAR con lettera del 30 settembre 1999. La relazione preliminare è stata approvata nel corso di una riunione tenutasi il 14 ottobre 1999.

(3) Per quanto riguarda la terza questione, la Commissione ha affermato di non aver visto alcuna contraddizione tra le due affermazioni, ma ha riconosciuto che l'argomento è confuso e può essere fuorviante. Nella sua lettera del 22 gennaio 2003, la Commissione ha informato il denunciante che era necessaria una rettifica della fattura e che gli importi indebitamente versati sarebbero stati rimborsati mediante una compensazione nella fattura successiva, ma le sue osservazioni riguardavano esclusivamente i costi relativi alle attività di backstop. Nella sua seconda dichiarazione, la Commissione intendeva spiegare al Mediatore che, sebbene i membri della squadra di sostegno abbiano svolto incarichi a breve termine, essi erano già remunerati come backstopper e quindi non potevano ricevere altre remunerazioni se non fosse stata chiesta un'adeguata autorizzazione (articolo 105 delle Condizioni particolari).

Lo status in cui un esperto svolge una missione non è irrilevante. Se l'incarico dell'esperto è considerato una missione di backstop, non è consentita alcuna fatturazione delle tasse. Al contrario, se il membro esperto del gruppo di vigilanza backstapping svolge una missione come esperto a breve termine, la remunerazione per tale missione è consentita. Questo diverso trattamento è chiaramente menzionato nella lettera dell'OMSAR del 4 luglio 2000. Solo previa autorizzazione i membri del gruppo di vigilanza retrostante potevano essere utilizzati come esperti a breve termine.

(4) Per quanto riguarda la quarta questione, la Commissione ha precisato che l'esecuzione del contratto ha avuto luogo in un momento in cui il follow-up delle operazioni era limitato dal numero limitato di personale impiegato presso la delegazione. Questa mancanza di risorse umane ha causato un certo ritardo nell'individuazione dei pagamenti indebitamente effettuati per attività di backstop, per le quali la Commissione ha già espresso rammarico al denunciante nel suo parere del 22 dicembre 2004.

Solo a partire dal gennaio 2003, quando il processo di devoluzione è diventato pienamente operativo, la delegazione ha ricevuto un rafforzamento delle risorse umane e che tali problemi sono stati individuati. Non appena la Commissione è venuta a conoscenza di tale situazione, ha affrontato la questione controversa con lettera del 22 gennaio 2003. Ciò è avvenuto durante il



periodo di esecuzione del contratto. A tale riguardo, la Commissione è consapevole del fatto che, come previsto dall'articolo 90, paragrafo 3, delle condizioni generali applicabili al contratto, i pagamenti effettuati prima della data di scadenza del contratto sono pagamenti intermedi e non hanno la natura di pagamenti finali che esonerano il beneficiario dall'obbligo.

Anche se il tempo necessario per individuare i problemi è stato certamente lungo, la Commissione ribadisce la propria opinione secondo cui il fatto che i pagamenti precedenti fossero stati svincolati non poteva essere considerato una valida modifica delle clausole contrattuali. A norma dell'articolo 105 delle Condizioni particolari, ciò avrebbe potuto essere effettuato solo mediante un addendum " *firmato dal consulente e dall'amministrazione aggiudicatrice e approvato dalla Commissione europea* ". Il ritardo non ha potuto essere chiesto di regolarizzare gli importi indebitamente versati durante l'esecuzione del contratto e non ha consentito al denunciante di ritenere che tali somme siano state debitamente pagate e non possano essere recuperate dalla Commissione.

(5) Per quanto riguarda la quinta questione, la Commissione ha affermato che la sua valutazione sulla qualità dei servizi forniti dal denunciante è stata corroborata dal beneficiario dell'assistenza tecnica stessa. Infatti, il 16 maggio 2002, l'OMSAR ha inviato una lettera alla delegazione nella quale ha formulato le seguenti osservazioni critiche nei confronti del denunciante: incompetenza professionale di alcuni esperti, mancanza di dinamismo e flessibilità nel team, mancanza di responsabilità da parte del capo progetto, coordinamento insufficiente e eccesso di burocrazia.

Per quanto riguarda l'argomento del denunciante secondo cui la valutazione controversa non era pertinente ai fini della questione, il denunciante sembra ignorare il fatto che la decisione di proseguire il progetto attraverso una seconda fase o di riorientare i fondi ad esso assegnati poteva essere presa solo dalla Commissione in accordo con l'OMSAR. A tale riguardo, la Commissione aveva l'obbligo di mantenere stretti contatti con l'OMSAR al fine di analizzare e risolvere i problemi specifici incontrati nell'attuazione del progetto. Tale decisione impugnata è stata quindi adottata conformemente a requisiti di buona amministrazione.

(6) Per quanto riguarda la sesta questione, la Commissione ha precisato che tale punto faceva riferimento alla richiesta del denunciante di prorogare il suo contratto.

Prima di affrontare tale questione, la Commissione ha voluto chiarire che rientra nel potere discrezionale della Commissione sia di decidere se l'aggiudicazione dell'appalto possa procedere o meno, sia di approvare le condizioni dell'appalto da aggiudicare mediante una procedura negoziata dall'amministrazione aggiudicatrice. Dato che le condizioni proposte dal denunciante non erano accettabili, l'approvazione non è stata possibile. Ciò ha obbligato la Commissione a prendere la decisione di respingere la proposta di procedura negoziata. Il rigetto era giustificato nell'interesse di una buona gestione finanziaria e dell'obbligo della Commissione di garantire che i fondi comunitari siano spesi conformemente alle disposizioni vigenti.

Per quanto riguarda la questione relativa alla valutazione da parte della Commissione delle



tariffe proposte, queste erano effettivamente più elevate rispetto ad altri contratti della stessa natura firmati nell'ambito del progetto. La revisione dei prezzi ha presentato aumenti che vanno dal 30 % al 39 %, compreso il trasporto internazionale, e avrebbe comportato la fissazione di un importo giornaliero di 919 EUR per le tasse di esperti internazionali a breve termine, compreso il trasporto internazionale. Contrariamente al parere infondato del denunciante, tale revisione dei prezzi implicava un importo superiore a quello applicabile ad altri contratti analoghi firmati nell'ambito del progetto. Ai fini della riservatezza e al fine di non pregiudicare gli interessi commerciali delle società in questione, la Commissione si asterrà dal fornire ulteriori dettagli su tali contratti. La Commissione conserva tuttavia copie di tali contratti che sono a disposizione del Mediatore, qualora ritenga che sia necessaria un'ispezione del fascicolo.

Per quanto riguarda la qualità dei CV, la Commissione ha ribadito il parere precedentemente comunicato il 22 dicembre 2004. Da una tabella inclusa in allegato alla lettera della delegazione all'OMSAR del 15 aprile 2003, la Commissione ha dedotto che la maggior parte dei CV proposti non corrispondeva ai profili richiesti per il progetto in questione. Solo tre profili su dieci possono essere considerati idonei. Tuttavia, il rifiuto di tali CV per il progetto non implica che il Team Leader o altri esperti proposti non possano mai servire successivamente in altri progetti finanziati dall'UE.

(7) Per quanto riguarda la nuova affermazione del denunciante, la Commissione ha dichiarato di non essere d'accordo con essa. Le discussioni tra la delegazione e l'OMSAR sulla seconda fase del progetto sono iniziate il 18 luglio 2002 e dovrebbero concludersi entro il 30 settembre 2002. Tuttavia, poiché non è stato possibile ottenere un piano di lavoro accettabile entro il termine fissato, la Commissione ha mostrato la massima flessibilità nei confronti del denunciante prorogando il contratto fino al marzo 2003. L'azienda e l'OMSAR hanno quindi avuto altri sei mesi per preparare il piano di lavoro.

Nonostante la Commissione abbia presentato le sue osservazioni sul piano di lavoro respinto, nonché alcuni orientamenti per l'elaborazione di tale documento già il 4 novembre 2002, un piano di lavoro accettabile è stato fornito solo il 10 marzo 2003 e approvato il 19 marzo 2003 con alcune osservazioni.

A partire dal 6 marzo 2003, la delegazione aveva organizzato una riunione con l'OMSAR e il denunciante per chiarire in che modo il contratto di assistenza tecnica poteva essere prorogato. Nonostante un iniziale disaccordo con l'OMSAR su come procedere al fine di agevolare il coinvolgimento continuo del denunciante dopo la scadenza del contratto, la Commissione ha dimostrato ancora una volta la massima flessibilità modificando il suo approccio. In effetti, la Commissione ha convenuto con l'OMSAR di firmare un nuovo contratto a seguito di una procedura negoziata con il denunciante, sebbene fosse del parere che fosse più opportuno modificare il contratto mediante un addendum.

Per quanto riguarda l'adeguamento dei diritti, la delegazione ha costantemente assicurato il dialogo con il denunciante. Il 17 febbraio 2003 il denunciante ha inviato una lettera alla delegazione alla quale è stata debitamente risposto il 26 febbraio 2003. In risposta a tale risposta, il denunciante ha inviato un'ulteriore lettera alla delegazione il 5 marzo 2003. D'altra



parte, si sono tenute varie riunioni informali tra l'OMSAR, il denunciante e la delegazione, in cui quest'ultima ha informato il denunciante che, entro i limiti, era possibile un certo grado di flessibilità. In effetti, una di queste riunioni si è svolta il 24 febbraio 2003. Il verbale, debitamente trasmesso per posta elettronica al capo squadra del denunciante, affermava chiaramente che l'eventuale aumento sarebbe stato pari al 10 %.

Di conseguenza, in caso di fallimento dei negoziati, ciò è dovuto alla riluttanza della società a prendere in considerazione gli orientamenti della delegazione. La Commissione ha l'obbligo di proporre e decidere in merito al finanziamento e all'attuazione della seconda fase del progetto, in linea con una buona gestione finanziaria e conformemente alle pertinenti disposizioni vigenti. La Commissione aveva l'obbligo di garantire che i fondi comunitari fossero spesi conformemente alle esigenze di buona amministrazione e aveva il diritto legittimo di respingere le condizioni finanziarie richieste dal denunciante.

#### **Osservazioni supplementari del denunciante**

(1) Per quanto riguarda la risposta della Commissione alla prima domanda del Mediatore, il denunciante ha osservato che l'osservazione della Commissione non affrontava il problema di base sollevato dal Mediatore. Il denunciante ha suggerito che la delegazione "ha verificato e approvato le nostre fatture". Il denunciante si è limitato a fatturare le spese di viaggio e di spesa in caso di missioni di backstop e, per un periodo di tre anni, la delegazione aveva deciso di pagare tali fatture senza alcuna riserva. La Commissione deve pertanto rispondere all'interrogazione del Mediatore.

(2) Per quanto riguarda la risposta della Commissione al secondo quesito del Mediatore, il denunciante, a differenza della Commissione, ha ritenuto che le lettere del 30 settembre 1999 (dall'OMSAR) e del 10 dicembre 1999 (dalla delegazione) fossero abbastanza coerenti, concludendo che, pertanto, solo le componenti non a pagamento delle attività di backstop, ossia viaggi e diem, sarebbero ammissibili al pagamento.

(3) Per quanto riguarda la risposta della Commissione alla terza domanda del Mediatore, il denunciante è d'accordo con la qualifica della Commissione di trattare i contributi a breve termine da parte dei membri della squadra di backstop come "confusi" e "fuorvianti".

(4) Per quanto riguarda la risposta della Commissione alla quarta domanda del Mediatore, il denunciante ha osservato che non poteva concordare con la dichiarazione secondo cui la supervisione e la gestione del progetto da parte della delegazione erano ostacolate dalla mancanza di risorse. Da parte della Commissione vi era una notevole assenza di orientamenti professionali su questioni gravi, mentre vi era un eccesso di interventi imprevedibili che sembravano essere governati solo da stati d'animo e personalità.

(5) Per quanto riguarda la risposta della Commissione alla quinta domanda del Mediatore, il denunciante ha dichiarato di essere a conoscenza della lettera dell'OMSAR alla delegazione del 16 maggio 2002 e di essere d'accordo sul fatto che alcuni esperti non erano a volte sufficientemente dinamici e flessibili per affrontare le sfide quotidiane. Il denunciante ha osservato, tuttavia, che praticamente tutti gli esperti che hanno lavorato a questo progetto avevano un record positivo prima di aderire al progetto e hanno lavorato con successo a



progetti successivi, compresi quelli finanziati dalla CE. Più specificamente, alcuni degli stessi esperti proposti dal denunciante sono stati successivamente assunti tramite accordi diretti, sostenuti sia dall'OMSAR che dalla delegazione, per eseguire il lavoro precedentemente richiesto per conto del denunciante.

(6) Per quanto riguarda la risposta della Commissione alla sesta domanda del Mediatore, il denunciante ha osservato che le tasse pagate durante la prima fase del progetto erano sostanzialmente inferiori a quelle pagate in una serie di altri progetti finanziati dalla CE nel paese. Il denunciante ha dichiarato che era fuorviante affermare che gli aumenti proposti sarebbero arrivati al 30 % o al 38 %. L'aumento proposto dei livelli di tariffa, calcolato dopo discussioni accurate e prolungate con l'OMSAR, è stato pari al 26 % e al 28 % per gli esperti internazionali e al 30 % per gli esperti nazionali. Ciò dovrebbe essere valutato nel contesto del livello molto basso delle tasse all'inizio del progetto nel 1999 e del fatto che tale aumento si applicherebbe su un periodo di sette anni.

Il denunciante ha inoltre affermato che la valutazione dei CV degli esperti proposti presentati dalla Commissione (che non era mai stata dimostrata al denunciante) era distorta e di fatto errata. La delegazione non ha dato un'occhiata equa e professionale al gruppo di esperti proposto. Inoltre, non è mai stata data alcuna possibilità di discutere, riesaminare e, se del caso, sostituire gli esperti proposti.

(7) Per quanto riguarda il parere della Commissione sulla nuova accusa, il denunciante ha dichiarato di aver impiegato sei mesi per rispondere al progetto iniziale. È stato presentato all'inizio di luglio 2002 e sono pervenute osservazioni minori entro la fine di novembre 2002, dopo molte sollecitazioni da parte del consorzio e dell'OMSAR. Il secondo progetto è stato presentato nel dicembre 2002 e non sono mai pervenute osservazioni serie. Tuttavia, il personale della delegazione ha formulato una serie di nuove direttive e suggerimenti e, dopo qualche tempo, è cambiato di nuovo.

Il piano di lavoro è stato elaborato in stretta e continua collaborazione con l'OMSAR e la versione finale è stata un prodotto pienamente comune, che riflette le opinioni e l'impegno della stessa OMSAR.

È vero che una serie di riunioni informali si sono svolte nell'ambito della preparazione del nuovo piano di lavoro in cui il personale della Commissione ha formulato ampie proposte sulla portata di un aumento possibile o ammissibile delle tasse, ma alla fine è stato esplicitamente deciso dalla Commissione che l'OMSAR e il consorzio dovrebbero risolvere la questione e adottare un approccio reciprocamente accettabile. A tale riguardo, l'OMSAR ha nominato un comitato incaricato di esaminare la questione e di presentare una proposta ragionevole e pratica. La Commissione ha indicato che tale proposta congiunta sarebbe probabilmente accettata. Alla fine, il comitato ha prodotto conclusioni (aumento tra il 20 % e il 28 % per gli esperti internazionali e del 30 % per gli esperti locali) che erano accettabili per entrambe le parti, vale a dire l'OMSAR e il consorzio. Quando tali conclusioni sono state presentate alla Commissione, la delegazione le ha respinte. Ciò getta una strana luce sulla decisione della Commissione di stabilire questo accordo e suggerisce ancora una volta che la Commissione non si è seriamente



impegnata a raggiungere una soluzione costruttiva.

## **GLI SFORZI DEL MEDIATORE PER RAGGIUNGERE UNA SOLUZIONE AMICHEVOLE**

### **Proposta del Mediatore per una soluzione amichevole**

Dopo un attento esame del parere della Commissione e delle osservazioni del denunciante, il Mediatore non è soddisfatto del fatto che la Commissione abbia risposto adeguatamente alla prima accusa del denunciante.

Questo punto di vista si basava sulle seguenti considerazioni:

#### **1 Considerazioni preliminari relative al termine di due anni e alla portata dell'indagine**

1.1 Il denunciante è una società di consulenti di gestione che, in un consorzio costituito insieme ad un'altra società, è stato appaltatore nell'attuazione di un progetto di sviluppo della Commissione in un paese terzo. Secondo il denunciante, il contratto per la consulenza di monitoraggio dei progetti ("PMC"), firmato nell'agosto/settembre 1999, è stato gestito ingiustamente dalla delegazione della Commissione nel paese del progetto ("la delegazione"). Nella sua denuncia al Mediatore europeo, il denunciante ha presentato quattro accuse e sottoaccusa. Nella sua risposta del 12 ottobre 2004, il Mediatore ha informato il denunciante che, ad eccezione delle accuse 2, i) e 4, punto iii), non aveva il diritto, in virtù dell'articolo 2, paragrafo 4, del suo statuto, di trattare la denuncia. *Tale disposizione prevede che "la denuncia è presentata entro due anni dalla data in cui i fatti su cui si basa sono venuti a conoscenza della persona che presenta la denuncia".*

1.2 Nelle lettere del 3 dicembre 2004, del 26 febbraio 2005 e del 22 giugno 2005, il denunciante ha suggerito al Mediatore di valutare la possibilità di rivedere il suddetto termine di due anni, previsto dall'articolo 2, paragrafo 4, del suo statuto.

1.3 Con lettera del 22 novembre 2005, il Mediatore ha informato il denunciante che, nel suo discorso al Parlamento europeo del 27 ottobre 2005, pronunciato in occasione della presentazione della sua relazione annuale per il 2004, aveva sottolineato che intendeva riesaminare la questione dello statuto del Mediatore. Il Mediatore ha aggiunto che la proposta del denunciante sarà presa in considerazione in tale contesto.

1.4 Il Mediatore osserva che, nelle sue osservazioni, il denunciante ha suggerito al Mediatore di chiedere il parere del ministro di Stato per la riforma amministrativa ("OMSAR"). A tale riguardo, il Mediatore desidera sottolineare che le informazioni contenute nella denuncia e nel parere della Commissione, nonché le informazioni ottenute a seguito delle sue ulteriori indagini, sembrano sufficienti per giungere a una valutazione equa ed equilibrata della denuncia. Il Mediatore desidera inoltre sottolineare che l'articolo 3, paragrafo 3, dello statuto del Mediatore prevede la possibilità per il Mediatore di chiedere informazioni solo alle autorità degli Stati membri e non a quelle di paesi terzi.

1.5 Considerando che le affermazioni del denunciante riguardano una controversia contrattuale, è utile ricordare che, ai sensi dell'articolo 195 del trattato CE, al Mediatore è conferito il potere di



ricevere denunce " *in merito a casi di cattiva amministrazione nell'attività delle istituzioni o degli organi comunitari* ". Il Mediatore ritiene che la cattiva amministrazione si verifichi quando un ente pubblico non agisce in conformità di una norma o di un principio vincolante per esso (6) . La cattiva amministrazione può quindi essere constatata anche quando si tratta dell'adempimento di obblighi derivanti da contratti conclusi dalle istituzioni o dagli organi delle Comunità.

1.6 Tuttavia, il Mediatore ritiene che la portata del riesame che può effettuare in tali casi sia necessariamente limitata. In particolare, il Mediatore è del parere che egli non dovrebbe cercare di stabilire se vi sia stata una violazione del contratto da parte di una delle parti, in caso di controversia. Tale questione potrebbe essere trattata efficacemente solo da un organo giurisdizionale competente, il quale avrebbe la possibilità di ascoltare le argomentazioni delle parti relative al diritto nazionale pertinente e di valutare prove contrastanti su eventuali questioni di fatto contestate.

1.7 Il Mediatore ritiene pertanto che, in caso di controversie contrattuali, egli sia giustificato a limitare la sua indagine ad esaminare se l'istituzione o l'organo comunitario gli abbia fornito un resoconto coerente e ragionevole della base giuridica delle sue azioni e perché ritenga che la sua posizione contrattuale sia giustificata. In tal caso, il Mediatore concluderà che la sua indagine non ha rivelato un caso di cattiva amministrazione. Questa conclusione non pregiudicherà il diritto delle parti di far esaminare la loro controversia contrattuale e di risolverla in modo autorevole da un tribunale di giurisdizione competente. Nel caso di specie, gli articoli 50 e 51 delle Condizioni generali applicabili al contratto prevedono, rispettivamente, una soluzione amichevole delle controversie e, nel caso in cui non sia possibile una soluzione amichevole, un rimedio controverso ai sensi del regolamento di conciliazione e di arbitrato della Camera di commercio internazionale di Parigi o secondo la legislazione locale.

## **2 Il recupero asseritamente ingiustificato e la domanda di rimborso**

2.1 Il denunciante sostiene che vi sia stata un'interpretazione abusiva del contratto. Più in particolare, il denunciante sostiene che la decisione della Commissione del 22 gennaio 2003 di recuperare l'importo di EUR 29 306.65 rappresentativo delle spese di pagamento e dei biglietti per la squadra di supporto dell'ufficio di casa, fatturata dal consorzio nel corso degli anni, è ingiustificata. Il denunciante chiede il rimborso di tale somma. A sostegno della sua affermazione, il denunciante ha fatto riferimento a una lettera del 30 settembre 1999 dell'OMSAR in cui si affermava di aver raggiunto un accordo con la delegazione su una serie di questioni, tra cui il sostegno all'ufficio nazionale. La lettera, copiata alla delegazione, prevede che: "Il sig. [X] [l'amministratore delegato del denunciante], il sig. [P] e il sig. [B] sono considerati come squadra di backstapping della sede centrale e, di conseguenza, hanno diritto solo al [suc] al biglietto aereo e alle tasse giornaliere" (enfasi del denunciante). Il denunciante ha inoltre fatto riferimento a una lettera del capo delegazione del 10 dicembre 1999 che, a suo parere, ha sostenuto la sua posizione.

2.2 Nel suo parere, la Commissione ha dichiarato che, al momento della verifica di una fattura relativa al periodo luglio-settembre 2002, ricevuta dal denunciante il 28 ottobre 2002, la delegazione ha osservato che i costi per le attività di backstop erano stati inclusi nella rubrica "Remunerazione del personale". Dato che tali costi non erano previsti dalle disposizioni



contrattuali, la delegazione ha verificato i pagamenti precedenti risalenti all'agosto 2000 e relativi ai servizi prestati tra il 30 settembre 1999 e il 30 giugno 2002. A seguito di tale verifica, la delegazione si è resa conto che al denunciante era stato indebitamente versato un importo complessivo di 29 306,65 EUR. La delegazione ha informato il denunciante che il backstop è stato considerato parte delle spese generali del contraente e che, pertanto, le tasse e le relative spese non avrebbero dovuto essere fatturate. La delegazione ha quindi informato il denunciante che era necessaria una rettifica della fattura e che l'importo indebitamente pagato sarebbe stato recuperato deducendolo dalla fattura successiva della società. La Commissione ha inoltre fatto riferimento all'articolo 90, paragrafo 3, delle condizioni generali applicabili al presente contratto, in base al quale " *il pagamento dei pagamenti intermedi non ha il carattere di pagamento finale che esonera il beneficiario dal suo obbligo* ". Essa ha inoltre affermato che il fatto che i pagamenti precedenti fossero stati autorizzati senza individuare irregolarità non poteva essere considerato una valida modifica delle clausole contrattuali. Per quanto riguarda l'argomento del denunciante secondo cui il suo legittimo affidamento non era stato rispettato, la Commissione ha osservato che una persona può invocare una violazione di tale principio solo quando l'amministrazione gli ha fornito "assicurazioni precise". Nel caso di specie, tuttavia, il denunciante non ha fornito elementi di prova che dimostrino che la delegazione ha approvato un accordo in base al quale i costi relativi alle attività di backstop dovevano essere rimborsati. La Commissione ha ritenuto di disporre di sufficienti motivi giuridici per chiedere il rimborso di EUR 29 306.65. La Commissione ha tuttavia riconosciuto che vi era stato un certo ritardo nell'individuazione dell'irregolarità dei pagamenti effettuati per attività di backstop e, per questo motivo, ha espresso il suo rammarico al denunciante.

2.3 Nelle sue osservazioni, il denunciante ha ricordato che una copia della lettera del 30 settembre 1999 dell'OMSAR era a disposizione della delegazione da più di cinque anni. In questa lettera, l'OMSAR ha portato all'attenzione del denunciante una serie di questioni che erano state discusse e concordate con la delegazione, compresi i costi della squadra di sostegno. Il denunciante ha inoltre dichiarato che la delegazione disponeva di documenti giustificativi per ogni missione di sostegno, tutti recanti le firme legittime dell'OMSAR e l'approvazione formale da parte della delegazione stessa. Ciò ha dimostrato che il consorzio ha rispettato le norme pertinenti stabilite dall'OMSAR e dalla delegazione, e quindi si è limitato a fatturare i costi di viaggio e di spesa per il backstop e mai le tasse.

2.4 In risposta alla richiesta di ulteriori informazioni del Mediatore e per quanto riguarda la prima domanda relativa all'approvazione delle fatture, la Commissione ha sottolineato che la dichiarazione del denunciante, secondo cui le schede di presenza delle missioni di sostegno allegate alle fatture sono state formalmente approvate dalla delegazione, non era accurata. I documenti giustificativi trasmessi dall'OMSAR alla delegazione contenevano solo le firme dei rappresentanti dell'OMSAR. Non è prassi abituale che la delegazione approvi le fatture e i documenti giustificativi e ciò non è stato fatto nemmeno nel caso di specie.

Per quanto riguarda la seconda domanda del Mediatore, la Commissione ha dichiarato di non ritenere la lettera della delegazione del 10 dicembre 1999 incompatibile con la lettera dell'OMSAR del 30 settembre 1999 e ha dichiarato che entrambe le lettere contestano la fatturazione e il pagamento delle tasse per le attività di backstop. Il sig. B. e il sig. C. avevano



avuto un incontro con il capo delegazione della Commissione su questo argomento e sono stati debitamente informati che la loro missione preliminare doveva essere considerata un'azione di sostegno del consulente. La lettera della Commissione del 10 dicembre 1999 intendeva chiarire l'argomento. La Commissione ha inoltre spiegato che, sebbene non prevista nel capitolato d'onori, su richiesta del denunciante è stata inclusa la fase pre-iniziale, vale a dire una fase pre-iniziale. È stato pertanto aggiunto un periodo di dieci giorni al periodo di inizio di sessanta giorni previsto dal mandato, al fine di consentire al denunciante di avere più tempo per aggiornare il contenuto del progetto. L'approvazione di questa fase preliminare è stata data dall'OMSAR nella lettera del 30 settembre 1999 e la relazione preliminare è stata approvata nel corso di una riunione tenutasi il 14 ottobre 1999.

In risposta al terzo quesito del Mediatore, la Commissione ha affermato di non vedere alcuna contraddizione tra le dichiarazioni rese, da un lato, nella sua lettera del 22 gennaio 2003 e, dall'altro, nel suo parere. Nella sua lettera del 22 gennaio 2003, la Commissione ha informato il denunciante che era necessaria una rettifica della fattura e che gli importi indebitamente versati sarebbero stati rimborsati mediante compensazione con la fattura successiva, ma si riferiva esclusivamente ai costi relativi alle attività di backstop. Nel suo parere, la Commissione ha spiegato al Mediatore che, sebbene i membri della squadra di sostegno avessero svolto incarichi a breve termine, essi erano già remunerati come backstopper e pertanto non potevano ricevere altre retribuzioni se non fosse stata richiesta un'adeguata autorizzazione (articolo 105 delle condizioni particolari). Lo status in cui un esperto svolge una missione non è irrilevante. Se l'incarico dell'esperto è considerato una missione di backstop, non è consentita alcuna fatturazione delle tasse. Al contrario, se il membro esperto del gruppo di vigilanza backstopping svolge una missione come esperto a breve termine, la remunerazione per tale missione è consentita. Questo diverso trattamento è chiaramente menzionato nella lettera dell'OMSAR del 4 luglio 2000. Solo previa autorizzazione i membri del gruppo di vigilanza retrostante potevano essere utilizzati come esperti a breve termine.

In risposta alla quarta domanda del Mediatore, la Commissione ha affermato che l'esecuzione del contratto ha avuto luogo in un momento in cui il follow-up delle operazioni era limitato dal numero limitato di personale impiegato presso la delegazione. Questa mancanza di risorse umane ha spiegato un certo ritardo nell'individuazione dei pagamenti indebitamente effettuati per attività di backstop, per le quali la Commissione ha già presentato i propri rammarico al denunciante nel suo parere del 22 dicembre 2004. Solo a partire dal gennaio 2003, quando il processo di devoluzione è diventato pienamente operativo, la delegazione ha ricevuto un rafforzamento delle risorse umane e questi problemi sono stati individuati. Non appena la Commissione è venuta a conoscenza della situazione, ha affrontato la questione controversa con lettera del 22 gennaio 2003. Anche se il tempo necessario per individuare i problemi è stato certamente lungo, la Commissione ha ribadito che il ritardo non poteva pretendere di aver legittimato gli importi indebitamente versati durante l'esecuzione del contratto e non ha consentito al denunciante di ritenere che tali somme fossero debitamente pagate e non potessero essere recuperate dalla Commissione.

2.5 Nelle sue osservazioni supplementari, il denunciante ha affermato che la Commissione non aveva risposto alla prima domanda del Mediatore. Per quanto riguarda la seconda questione, il



denunciante, a differenza della Commissione, ha ritenuto che le lettere del 30 settembre 1999 (dell'OMSAR) e del 10 dicembre 1999 (della delegazione) fossero abbastanza coerenti, concludendo che, di conseguenza, solo le componenti non tariffarie delle attività di backstop, ossia viaggi e diem, sarebbero ammissibili al pagamento. Per quanto riguarda la risposta della Commissione alla terza domanda del Mediatore, il denunciante è d'accordo con la qualifica della Commissione di trattare i contributi a breve termine da parte dei membri della squadra di backstop come "confusi" e "fuorvianti". Per quanto riguarda la risposta della Commissione alla quarta domanda del Mediatore, il denunciante ha osservato che non poteva che concordare con la dichiarazione secondo cui la supervisione e la gestione del progetto da parte della delegazione erano ostacolate dalla mancanza di risorse. Da parte della Commissione vi era una notevole assenza di orientamenti professionali su questioni gravi, mentre vi era un eccesso di interventi imprevedibili che sembravano essere governati solo da stati d'animo e personalità.

2.6 Per far fronte all'asserzione del denunciante, il Mediatore deve stabilire i) se, sulla base del contratto, il denunciante avesse diritto al pagamento di 29 306,65 EUR per le spese giornaliere e di biglietto per il sostegno all'ufficio di domicilio (o "backstopping" ( 7)) e ii) se la decisione della Commissione di recuperare l'importo fosse equa.

Sulla questione se, sulla base del contratto, il denunciante avesse diritto al pagamento di EUR 29 306.65

2.7 Per quanto riguarda la prima questione, vale a dire se il denunciante avesse diritto al pagamento dei costi per la squadra di supporto dell'ufficio di domicilio, il Mediatore osserva che le disposizioni applicabili al progetto sono contenute in i) nella lettera di contratto (le parti contraenti sono il denunciante e l'OMSAR) (8) ; II) le condizioni generali per i contratti di servizi finanziati dalla Comunità europea nei paesi e territori mediterranei (le "Condizioni generali"); III) le "Condizioni speciali"; e iv) le "Condizioni di riferimento". Per quanto riguarda l'aspetto finanziario del progetto, le condizioni particolari contengono un allegato D intitolato "Tabella dei diritti e delle spese (proposta finanziaria del [denunciante])".

2.8 Il Mediatore osserva che né le Condizioni generali (vale a dire il capitolo VI "Pagamenti") né le Condizioni particolari contengono disposizioni specifiche per i costi della squadra di supporto dell'ufficio di casa. Né la proposta finanziaria del denunciante (9) , che contiene una panoramica della ripartizione dei prezzi (10) , prevede che i costi della squadra di supporto dell'ufficio di casa dovrebbero essere rimborsati. Il Mediatore osserva infatti che il punto I.1.5 della proposta finanziaria del denunciante menziona chiaramente alla voce " *Costi esclusi: (...) personale di supporto dell'ufficio* ". L'unico documento che contiene un riferimento esplicito alla squadra di supporto dell'ufficio di casa è la proposta tecnica del denunciante (11) , vale a dire il punto 7.3 "Sostegno dalla sede centrale". Tuttavia, il presente documento non si riferisce ai costi del team di supporto dell'ufficio di casa, ma descrive solo i principi applicati dal denunciante in tutti i suoi progetti.

2.9 Il Mediatore conclude da quanto precede che, sulla base delle disposizioni contrattuali e di altro tipo applicabili al progetto, il denunciante non aveva diritto, ai sensi del contratto, al rimborso delle spese giornaliere e dei biglietti del sostegno all'ufficio di domicilio.

La questione se la decisione della Commissione di recuperare l'importo di EUR 29 306.65 fosse equa



2.10 Il Mediatore deve pertanto valutare se la decisione della Commissione di recuperare l'importo di 29 306,65 EUR sia stata equa. In tale contesto è importante analizzare i documenti pertinenti, diversi dal contratto, vale a dire i) la lettera dell'OMSAR del 30 settembre 1999 al denunciante, che è stata copiata al capo delegazione, e ii) la lettera del capo delegazione del 10 dicembre 1999 al denunciante:

La lettera dell'OMSAR del 30 settembre 1999 indirizzata al denunciante informava quest'ultimo che il contratto era stato approvato dal capo delegazione e lo invitava a procedere con la fase preliminare. La lettera precisava inoltre che

*" (...) Tuttavia, desidero portare alla Sua attenzione le seguenti questioni che sono state discusse e concordate con la delegazione dell'UE: (...)*

2. Onorari della squadra di backstapping della sede centrale per la fase pre-antecedente :

*Il sig. X. [l'amministratore delegato del denunciante], il sig. [P] e il sig. [B] sono considerati come squadra di backstapping della sede centrale e, di conseguenza, hanno diritto solo al [suc] al biglietto aereo e alle tasse giornaliere . L'aliquota del diem deve essere al massimo equivalente a quella adottata dal PNUS. (...)" (il corsivo è mio).*

La lettera del capo delegazione del 10 dicembre 1999 al denunciante affermava che:

*"noi ti ricordiamo che i servizi di backstop che hai offerto con il nostro presente contratto sono inclusi nelle tue spese generali complessive. Di conseguenza, se si desidera utilizzare membri del gruppo di vigilanza back-topping come esperti a breve termine, la proposta dovrà essere approvata in precedenza e formalmente dall'amministrazione aggiudicatrice dopo precedenti informazioni alla Commissione.*

*Come già discusso nel corso dell'ultima visita del sig. [B] e del sig. [C] nel mio ufficio, la missione preliminare di [l'amministratore delegato del denunciante] e del sig. [B] deve essere considerata un'azione di back-stop [del denunciante] e non sarà ammessa alcuna fattura delle tasse (...)" (il corsivo è mio).*

2.11 Da quanto precede risulta pertanto che occorre operare una distinzione tra il periodo precedente all'inizio, da un lato, e il resto del periodo contrattuale, dall'altro.

*(i) Per quanto riguarda il periodo precedente l'inizio*

2.12 Per quanto riguarda il periodo precedente all'inizio, occorre formulare le seguenti osservazioni. In primo luogo, il Mediatore osserva che non è prevista una "fase preliminare" nel mandato, che si riferisce solo alla fase iniziale. Tuttavia, nella sua risposta alla richiesta di ulteriori informazioni del Mediatore, la Commissione ha spiegato che la fase pre-iniziale era una fase preliminare di dieci giorni, inclusa su richiesta del denunciante del 23 settembre 1999, e che tale fase è stata aggiunta al periodo iniziale di sessanta giorni. Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del capitolato d'onori, il progetto di relazione iniziale doveva essere presentato entro 60 giorni dalla firma del contratto (che, in effetti, è stato firmato il 30 settembre 1999). Dato che la Commissione ha fatto riferimento a una "fase preliminare", si potrebbe presumere



che la fase preliminare si riferisca ai dieci giorni precedenti la firma del contratto. Tuttavia, la lettera del denunciante del 23 settembre 1999 all'OMSAR indicava che il periodo compreso tra il 27 settembre e il 6 ottobre 1999 costituiva la fase preliminare. D'altra parte, nella sua lettera del 30 settembre 1999 al denunciante, l'OMSAR ha dichiarato che il contratto era stato firmato e che " [a] conformemente, Lei è invitato a procedere con la fase pre-iniziale ". Da tale lettera risulta che la fase pre-iniziale era di dieci giorni all'inizio del contratto, anche se non è chiaro se tale periodo abbia riguardato esattamente i primi dieci giorni (dal 30 settembre al 9 ottobre 1999) del contratto. È tuttavia evidente che la fase pre-iniziale era cessata entro il 14 ottobre 1999, come la Commissione ha affermato nella sua risposta che la relazione preliminare era stata approvata in quel giorno.

2.13 Le parti convengono che nessuna tariffa era ammissibile per i servizi della squadra di backstapping, né durante il periodo di pre-inception o durante il resto della durata del contratto. Resta quindi da esaminare se lo stesso valga per quanto riguarda le spese giornaliere e di viaggio della squadra di supporto all'ufficio a domicilio relative alla fase di pre-invenzione. Il Mediatore osserva che la lettera dell'OMSAR del 30 settembre 1999 affermava esplicitamente che, come concordato con la delegazione, la squadra di supporto dell'ufficio nazionale è intitolata " *al biglietto aereo e alle tasse giornaliere* " durante il periodo precedente l'inizio. La delegazione ha ricevuto una copia della lettera e deve quindi presumere di essere a conoscenza del suo contenuto. Sarebbe quindi logico supporre che la delegazione avrebbe corretto l'OMSAR su questo punto, se avesse ritenuto che quest'ultima avesse travisato i risultati delle sue discussioni con la delegazione in merito a tale questione. Il Mediatore osserva, tuttavia, che la delegazione, nella sua lettera del 10 dicembre 1999, non ha apportato alcuna rettifica di questo tipo, ma si è limitata a sottolineare che *non sarebbe stata ammessa alcuna fattura delle spese* per la missione preliminare. Alla luce di quanto precede, risulta che sia l'OMSAR che la delegazione hanno accettato che il denunciante abbia diritto a spese giornaliere e al rimborso delle spese di viaggio per quanto riguarda le missioni della squadra di sostegno durante il periodo precedente l'inizio. Il Mediatore osserva che la Commissione ha sostenuto che il ritardo nell'individuazione dei pagamenti indebitamente effettuati per attività di backstop era dovuto alla mancanza di risorse umane presso la sua delegazione. Tuttavia, poiché la delegazione ha esaminato la questione, come risulta dalla sua lettera del 10 dicembre 1999, il Mediatore ritiene che tale argomento non possa spiegare il comportamento della delegazione.

2.14 Il Mediatore osserva che le informazioni che gli sono state fornite non gli consentono di accertare quante missioni della squadra di sostegno hanno avuto luogo durante il periodo precedente l'inizio. Di conseguenza, il Mediatore non è inoltre in grado di accertare l'importo esatto delle spese di viaggio e delle spese di viaggio in relazione a tali missioni. Ciò che è chiaro, tuttavia, è che tali missioni sono avvenute. Il Mediatore osserva che la lettera dell'OMSAR alla Commissione del 4 luglio 2000 menziona almeno una missione durante il periodo precedente l'inizio di un membro della squadra di sostegno, vale a dire il sig. B. (missione dal 2 al 17 ottobre 1999).

2.15 Sulla base di quanto precede, il Mediatore giunge alla conclusione che la Commissione non gli ha fornito un resoconto coerente e ragionevole della base giuridica della sua decisione



per quanto riguarda il recupero degli importi da essa pagati per le spese di viaggio e per le spese di viaggio in relazione alle missioni della squadra di sostegno durante il periodo di dieci giorni prima dell'inizio. La conclusione provvisoria del Mediatore è quindi che la decisione della Commissione di recuperare tali importi potrebbe costituire un caso di cattiva amministrazione. Egli presenterà pertanto una proposta di soluzione amichevole su questo aspetto del caso.

*II) Per quanto riguarda il resto del periodo contrattuale*

2.16 Per quanto riguarda il resto del periodo contrattuale successivo alla fase preliminare, il Mediatore osserva che la lettera della delegazione del 10 dicembre 1999 indicava che i membri della squadra di sostegno potevano essere utilizzati come esperti a breve termine, a condizione che (i) la proposta fosse stata precedentemente e formalmente approvata dall'amministrazione aggiudicatrice, vale a dire l'OMSAR, e ii) la Commissione fosse stata precedentemente informata. Nel suo parere, la Commissione ha ribadito che, durante i primi sei mesi del progetto, vale a dire dal 30 settembre 1999 al 31 marzo 2000, esperti del gruppo di sostegno sono stati autorizzati a svolgere missioni a breve termine e sono stati interamente remunerati.

2.17 Sulla base delle prove contenute nel fascicolo, il Mediatore giunge alle seguenti conclusioni: L'unico documento del fascicolo che dimostra che una missione di un membro della squadra di sostegno in qualità di esperto a breve termine è stata approvata dall'OMSAR era la lettera dell'OMSAR del 4 luglio 2000 alla delegazione. La presente lettera fa riferimento alla missione di un sig. B. della squadra di sostegno in qualità di esperto a breve termine, dal 27 novembre al 14 dicembre 1999. La lettera indica che la missione è stata approvata dall'OMSAR il 6 dicembre 1999. Tuttavia, non vi è alcun documento nel fascicolo che dimostri che la Commissione è stata informata di conseguenza prima dello svolgimento della missione. La stessa lettera del 4 luglio 2000 è stata inviata sei mesi dopo l'approvazione della missione da parte dell'OMSAR. Il Mediatore non ha trovato altri documenti nel fascicolo secondo cui le missioni di backstopper in qualità di esperti a breve termine erano state approvate dall'OMSAR e precedentemente comunicate alla delegazione. Nelle sue osservazioni, il denunciante ha fatto riferimento all'approvazione formale delle fatture da parte della delegazione. Tuttavia, nella sua replica, la Commissione ha affermato che non vi era stata una prassi generale per approvare le fatture e che nemmeno nel caso di specie ciò era stato fatto. A tale riguardo, il Mediatore osserva che l'articolo 100 delle condizioni particolari (" *Procedura di pagamento* ") non prevedeva in effetti l'approvazione delle fatture da parte della delegazione, ma affermava che i documenti di pagamento dovevano essere presentati all'OMSAR e "per informazione" alla delegazione. Pertanto, sulla base delle considerazioni che precedono, risulta che non è stato possibile stabilire che il denunciante avesse diritto al rimborso dei servizi dei backstopper in qualità di esperti a breve termine nel periodo successivo al periodo precedente l'inizio.

2.18 Sulla base di quanto precede, il Mediatore conclude che la Commissione ha fornito un resoconto coerente e ragionevole della base giuridica per la sua posizione secondo cui il denunciante non aveva diritto a spese di viaggio o spese di viaggio in relazione alle missioni della squadra di sostegno che hanno avuto luogo dopo il periodo di pre-inizio.

2.19 Tuttavia, il Mediatore deve tuttavia verificare se la decisione della Commissione di recuperare l'importo corrispondente i) abbia rispettato le legittime aspettative del denunciante e ii) sia stata equa. Il Mediatore osserva che la decisione di recupero della Commissione riguarda



i pagamenti effettuati in un periodo superiore a due anni e mezzo e che tale decisione è stata presa più di tre anni dopo il primo di tali pagamenti.

2.20 Per quanto riguarda il legittimo affidamento, il Mediatore osserva che, sebbene non abbia fatto esplicito riferimento al principio del legittimo affidamento, l'argomento principale del denunciante nel chiedere il rimborso dell'importo può essere considerato come tale. A tale riguardo, il denunciante ha sostenuto di aver presentato le suddette fatture per tre anni e mezzo e di essere sempre stato pagato durante tale periodo dalla Commissione. A tale riguardo, il Mediatore osserva che " *il diritto di invocare il principio della tutela del legittimo affidamento si estende a chiunque si trovi in una situazione in cui è evidente che l'amministrazione comunitaria lo ha indotto a nutrire aspettative giustificate* " (12) . Nel caso di specie, il Mediatore osserva che il denunciante non ha prodotto alcun documento o altro elemento in base al quale avrebbe potuto ragionevolmente stabilire aspettative giustificate da parte della delegazione secondo cui i costi della squadra di sostegno dopo il periodo di pre-inizio erano rimborsabili. Il Mediatore non ha trovato alcun documento del genere nel fascicolo. Inoltre, il Mediatore ritiene che il semplice fatto che le fatture siano state pagate non può, di per sé, suscitare un legittimo affidamento. Sulla base di quanto precede, il Mediatore ritiene che il principio della tutela del legittimo affidamento non sia stato violato dalla Commissione per quanto riguarda il periodo successivo alla fase preliminare.

2.21 Infine, il Mediatore deve esaminare se il fatto che la Commissione abbia deciso di recuperare l'importo in questione tre anni dopo la presentazione e il pagamento delle prime fatture costituisca iniquità. A tale riguardo, il Mediatore osserva che un periodo di tre anni per rilevare che i pagamenti sono stati effettuati indebitamente è effettivamente un periodo lungo. Tuttavia, come accennato in precedenza, non vi era chiaramente alcuna base contrattuale per tali pagamenti. La Commissione ha sostenuto che il fatto che le relative fatture siano state pagate non poteva essere considerato una valida modifica delle condizioni contrattuali e che tale modifica avrebbe richiesto, conformemente all'articolo 105 delle condizioni particolari, un addendum " *firmato dal consulente e dall'amministrazione aggiudicatrice e approvato dalla Commissione europea* ". Il Mediatore ritiene che questo argomento sia convincente. Va inoltre osservato che, nella sua lettera del 10 dicembre 1999, il capo delegazione ha chiaramente stabilito le condizioni che dovevano essere soddisfatte se i pagamenti dovessero comunque essere effettuati in relazione alle missioni della squadra di sostegno dopo la fase pre-inception. Come accennato in precedenza, il denunciante non ha dimostrato che tali condizioni sono state rispettate nel caso di specie. Sulla base di tali considerazioni, il Mediatore ritiene che il fatto che tre anni prima che la Commissione decidesse di recuperare le somme pertinenti non sia sufficiente a dimostrare l'asserzione del denunciante secondo cui la Commissione ha agito ingiustamente per quanto riguarda il periodo successivo alla fase pre-iniziale. Inoltre, il Mediatore osserva che il denunciante aveva beneficiato delle somme indebitamente pagate e che la Commissione si è astenuta dal chiedere interessi sulle somme recuperate.

### **3 L'asserita indecisione e incapacità di rispondere al piano di una seconda fase del progetto**

3.1 Il denunciante ha affermato che la Commissione ha mostrato indecisione e incapacità di rispondere al piano presentato dal consorzio nel giugno e dicembre 2002 e nel marzo 2003 per una seconda fase del progetto.



Più in particolare, il denunciante ha sottolineato che il piano è stato presentato per la prima volta nel giugno 2002, ma che è seguito un periodo di completo silenzio da parte della delegazione. Nel novembre 2002 la delegazione ha rilasciato una dichiarazione che indicava alcune modifiche minori, ma solo dopo che il consorzio aveva esercitato pressioni sulla delegazione. Tali modifiche sono state attuate e all'inizio di dicembre 2002 è stato presentato un piano riveduto. Ancora una volta, è seguito un periodo di completo silenzio. Secondo il denunciante, è stato necessario esercitare nuovamente pressioni sulla delegazione per fornire orientamenti sull'ambito di una seconda fase. Come nella prima occasione, c'è stato solo un feedback minore. Nel marzo 2003 è stata elaborata una terza proposta, che comprendeva un bilancio, che affrontava tutti i punti sollevati dalla delegazione, ma dopo un notevole ulteriore ritardo è stata semplicemente respinta dalla delegazione in quanto non rispettava i mezzi di bilancio disponibili.

3.2 A suo parere, la Commissione ha descritto le varie fasi della valutazione del piano del denunciante per una seconda fase del progetto. La Commissione ha dichiarato che tre proposte successive del quadro per l'intervento futuro (il "FFAI") le sono state presentate dall'OMSAR. Le date menzionate dal denunciante non coincidono esattamente con quelle detenute dalla Commissione. È solo il 18 luglio 2002, che l'OMSAR, con l'aiuto del PMC, ha prodotto un documento provvisorio della FFAI, che, tuttavia, ha mostrato alcune debolezze. Il 4 novembre 2002 la Commissione ha presentato le sue osservazioni sulla proposta relativa al FFAI. È stato solo il 6 febbraio 2003 e non all'inizio di dicembre 2002, come affermato dal denunciante, che l'OMSAR ha fornito alla Commissione una versione aggiornata del piano. In una riunione tenutasi il 24 febbraio 2003, la delegazione ha informato sia l'OMSAR che il PMC del suo parere sul nuovo piano. Il 10 marzo 2003, l'OMSAR ha nuovamente inviato una nuova versione del piano, che è stata infine approvata il 19 marzo 2003 con alcune osservazioni.

Sebbene il processo decisionale fosse stato certamente lungo, la Commissione ha affermato che diversi fattori spiegavano i ritardi, che in ogni caso non erano imputabili esclusivamente alla Commissione. La Commissione non è rimasta passiva, ma ha fatto del suo meglio per garantire la prosecuzione del progetto. Gran parte del tempo trascorso fino all'approvazione definitiva del FFAI avrebbe potuto essere salvato se il documento richiesto avesse soddisfatto fin dall'inizio i requisiti di qualità previsti.

La Commissione ha inoltre riconosciuto che vi era una certa divergenza di opinioni tra l'OMSAR e l'OMSAR in merito a come procedere nel tentativo di consentire il coinvolgimento continuo del denunciante dopo la scadenza del contratto il 31 marzo 2003. Mentre l'OMSAR prevedeva la firma di un nuovo contratto secondo la procedura negoziata, la delegazione ha ritenuto più opportuno modificare il contratto mediante un addendum. Tuttavia, a causa di vincoli di tempo, la delegazione ha cambiato approccio e con lettera del 26 marzo 2003 ha informato l'OMSAR della possibilità di una procedura negoziata con il consorzio. Dopo la valutazione della proposta, il 15 aprile 2003, la delegazione ha informato l'OMSAR che non poteva, per vari motivi, sottoporre la proposta al quartier generale della Commissione per approvazione. La delegazione fa riferimento alla circolare dell'8 gennaio 2003 della direzione generale del Bilancio della Commissione relativa alla revisione dei prezzi.



La Commissione ha concluso che, dopo la rivalutazione del fascicolo, era chiaro che i ritardi ad essa imputabili erano giustificati. La decisione iniziale di respingere la proposta di procedura negoziata era giustificata da una buona gestione finanziaria.

3.3 Nelle sue osservazioni, il denunciante ha affermato che il parere della Commissione forniva di per sé un'ampia prova dei ritardi. Ad esempio, nel parere della Commissione si è fatto riferimento al fatto che la delegazione ha impiegato non meno di quattro mesi prima di presentare osservazioni sulla prima proposta di FFAI. Un osservatore imparziale potrebbe a malapena concludere che il processo decisionale sull'estensione del progetto era confuso e pieno di suggerimenti divergenti e false aspettative.

Nelle sue osservazioni, il denunciante ha inoltre affermato che la contestualizzazione del parere della Commissione, vale a dire il riferimento alla presunta scarsa qualità dei servizi di assistenza tecnica forniti dal denunciante, era arbitraria e non pertinente per la questione. Il denunciante ha inoltre affermato che non era vero che le tariffe proposte erano " *molto più elevate rispetto ad altri contratti della stessa natura* ". Il denunciante ha inoltre affermato che anche il parere della Commissione secondo cui i CV proposti erano inferiori agli standard era impreciso.

3.4 In risposta alla quinta domanda del Mediatore relativa alle ulteriori indagini riguardanti il riferimento da parte della Commissione alla presunta scarsa qualità dei servizi di assistenza tecnica forniti dal denunciante, la Commissione ha affermato che la sua valutazione della qualità dei servizi forniti dal denunciante era corroborata dal beneficiario dell'assistenza tecnica stessa. Infatti, il 16 maggio 2002, l'OMSAR aveva inviato una lettera alla delegazione nella quale formulava le seguenti osservazioni critiche nei confronti del denunciante: incompetenza professionale di alcuni esperti, mancanza di dinamismo e flessibilità nel team, mancanza di responsabilità da parte del capo progetto, coordinamento insufficiente ed eccessiva burocrazia.

In risposta alla sesta domanda del Mediatore relativa al livello delle tasse proposte rispetto ad altri contratti, la Commissione ha affermato che le tariffe proposte erano effettivamente più elevate rispetto ad altri contratti della stessa natura firmati nell'ambito del progetto. La revisione dei prezzi ha presentato aumenti che vanno dal 30 % al 39 %, compreso il trasporto internazionale, e avrebbe comportato la fissazione di un importo giornaliero di 919 EUR per le tasse di esperti internazionali a breve termine, compreso il trasporto internazionale. Contrariamente a quanto sostenuto dal denunciante, tale revisione dei prezzi implicava un importo superiore a quello applicabile ad altri contratti analoghi firmati nell'ambito del progetto. Ai fini della riservatezza e al fine di non pregiudicare gli interessi commerciali delle società in questione, la Commissione ha osservato che si sarebbe astenuta dal fornire ulteriori dettagli su tali contratti. La Commissione ha tuttavia sottolineato di conservare copie di tali contratti che erano a disposizione del Mediatore, qualora ritenga che sia necessaria un'ispezione del fascicolo. Per quanto riguarda la qualità dei CV, la Commissione ha ribadito l'opinione espressa nel suo parere del 22 dicembre 2004. Da una tabella inclusa in allegato alla lettera della delegazione all'OMSAR del 15 aprile 2003, la Commissione ha dedotto che la maggior parte dei CV proposti non corrispondeva ai profili richiesti per il progetto in questione. Solo tre profili su



dieci possono essere considerati idonei.

3.5 Nelle sue osservazioni supplementari, il denunciante ha dichiarato, per quanto riguarda la risposta della Commissione alla quinta domanda del Mediatore, di essere a conoscenza della lettera dell'OMSAR alla delegazione del 16 maggio 2002 e di poter concordare sul fatto che alcuni degli esperti non erano a volte sufficientemente dinamici e flessibili per affrontare le sfide quotidiane. Tuttavia, quasi tutti gli esperti che hanno lavorato a questo progetto avevano un record positivo prima di aderire a questo progetto e successivamente hanno lavorato nuovamente con successo in altri progetti, compresi quelli finanziati dalla CE.

Per quanto riguarda la risposta della Commissione alla sesta domanda del Mediatore, il denunciante ha osservato che le tasse pagate durante la prima fase del progetto erano sostanzialmente inferiori a quelle pagate in una serie di altri progetti finanziati dalla CE nel paese. Il denunciante ha dichiarato che era fuorviante affermare che gli aumenti proposti sarebbero arrivati al 30 % o al 38 %. L'aumento dei livelli di tariffazione proposto, dopo discussioni accurate e prolungate con l'OMSAR, è stato compreso tra il 26 % e il 28 % per gli esperti internazionali e il 30 % per gli esperti nazionali. Ciò dovrebbe essere valutato nel contesto del livello molto basso delle tasse all'inizio del progetto nel 1999 e del fatto che tale aumento si applicherebbe su un periodo di sette anni. Il denunciante ha inoltre affermato che la valutazione dei CV degli esperti proposti presentati dalla Commissione, che non è mai stata dimostrata al denunciante, era distorta e di fatto errata.

3.6 Il Mediatore osserva che il piano per una seconda fase del progetto era intitolato "Framework for Future Intervention". Le diverse proposte per la seconda fase sono state presentate dall'OMSAR. Dai documenti contenuti nel fascicolo risulta che la cronologia delle proposte presentate dall'OMSAR e delle reazioni della Commissione è la seguente:

Il 18 luglio 2002 l'OMSAR ha inviato una lettera al capo delegazione allegando un documento dal titolo "Quadro generale per i futuri interventi", contenente le priorità dell'OMSAR per i prossimi anni. Il 4 novembre 2002 la delegazione ha risposto con osservazioni dettagliate alla lettera dell'OMSAR del 18 luglio 2002. La delegazione dichiara che il documento deve essere attentamente rivisto dalle parti interessate. Il 6 febbraio 2003 l'OMSAR ha presentato alla delegazione il "*progetto OMSAR per il piano di lavoro globale di fase II (2003-2005)*" (13), preparato congiuntamente con il denunciante e che ha tenuto conto delle osservazioni formulate dalla delegazione nella sua lettera del 4 novembre 2002. Il 24 febbraio 2003 si è tenuta una riunione tra la delegazione, l'OMSAR e il personale del denunciante, in cui la delegazione si è pronunciata sulla proposta. Un'altra riunione si è tenuta il 6 marzo 2003. A seguito di tali riunioni, il 10 marzo 2003 l'OMSAR ha inviato alla delegazione una versione modificata del piano di lavoro globale (2003-2005). Con lettera del 19 marzo 2003 all'OMSAR, la delegazione ha approvato il piano di lavoro globale (2003-2005), fatte salve alcune osservazioni. Con lettera del 26 marzo 2003, la delegazione ha invitato l'OMSAR a proseguire le discussioni con il denunciante in merito alle risorse umane e agli aspetti finanziari e a inviare un fascicolo contrattuale completo. Con lettera del 4 aprile 2003, l'OMSAR ha presentato alla delegazione la relazione negoziale e il fascicolo contrattuale. Con lettera del 15 aprile 2003, la delegazione ha formulato osservazioni dettagliate sulla proposta e ha dichiarato di non poter



sottoporre la proposta al quartier generale di Bruxelles per approvazione.

3.7 Dalla cronologia di cui sopra risulta che, ad eccezione del periodo compreso tra il 18 luglio e il 4 novembre 2002 in cui non vi è stata alcuna reazione sulla proposta, la Commissione non è stata indecisa o non ha risposto alle varie proposte presentate. Per quanto riguarda il periodo compreso tra il 18 luglio e il 4 novembre 2002, il Mediatore desidera, in primo luogo, sottolineare che la proposta presentata dall'OMSAR il 18 luglio 2002 era, secondo i propri termini, " *un documento provvisorio che deve essere riesaminato con maggiore attenzione da tutte le parti interessate, tra cui [OMSAR]*". Sembra che, entro la fine di settembre 2002, ossia il termine indicato dalla Commissione nel suo parere per la seconda fase del programma, la Commissione non avesse effettivamente reagito a tale proposta, ma avesse invece deciso di finanziare la proroga del contratto esistente di altri sei mesi, vale a dire dal 30 settembre 2002 al 31 marzo 2003 (14). La risposta della Commissione alla proposta iniziale è avvenuta il 4 novembre 2002. Dopo la presentazione della seconda proposta da parte dell'OMSAR, il 6 febbraio 2003, risulta che la delegazione ha risposto in sostanza alle proposte presentate. Le diverse lettere inviate dalla delegazione all'OMSAR, in particolare quelle del 4 novembre 2002 e del 15 aprile 2003, contenevano valutazioni dettagliate delle proposte.

3.8 Sulla base di quanto precede, il Mediatore conclude che non vi è stata indecisione o incapacità di rispondere a nome della Commissione. Poiché le altre argomentazioni presentate dal denunciante nelle sue osservazioni non hanno una rilevanza diretta per l'affermazione del denunciante, il Mediatore non ritiene necessario analizzarle ulteriormente.

3.9 Sulla base delle considerazioni di cui sopra, il Mediatore constata un caso di cattiva amministrazione da parte della Commissione per quanto riguarda questi aspetti del caso.

#### **4 L'affermazione secondo cui la proposta è stata respinta in modo arbitrario e senza offrire l'opportunità di essere ascoltata**

4.1 Nelle sue osservazioni, il denunciante ha avanzato una nuova affermazione, vale a dire che la proposta di una seconda fase del progetto è stata semplicemente respinta, senza offrire alcuna possibilità a OMSAR o al denunciante di essere sentiti. In tale contesto, il denunciante ha anche asserito arbitrarietà in quanto la delegazione ha invitato la delegazione a presentare, congiuntamente con l'OMSAR, proposte relative ai parametri di bilancio, ma che la proposta congiunta è stata poi respinta dalla stessa delegazione che aveva proposto tale accordo.

4.2 Nel suo parere complementare, la Commissione ha dichiarato di non essere d'accordo con le affermazioni del denunciante. Le discussioni tra la delegazione e l'OMSAR sulla seconda fase del progetto sono iniziate il 18 luglio 2002 e dovrebbero concludersi entro il 30 settembre 2002. Tuttavia, poiché non è stato possibile ottenere un piano di lavoro accettabile entro il termine fissato, la Commissione ha mostrato la massima flessibilità nei confronti del denunciante prorogando il contratto fino al marzo 2003. Il denunciante e l'OMSAR hanno quindi avuto altri sei mesi per preparare il piano di lavoro. Sebbene la Commissione abbia presentato, già il 4 novembre 2002, le sue osservazioni sul piano di lavoro respinto, nonché alcuni orientamenti per l'elaborazione di tale documento, un piano di lavoro accettabile è stato fornito solo il 10 marzo 2003 e approvato il 19 marzo 2003 con alcune osservazioni. Il 6 marzo 2003 la delegazione ha organizzato una riunione con l'OMSAR e il denunciante per chiarire le modalità



di proroga del contratto di assistenza tecnica. Nonostante l'iniziale divergenza di opinioni tra l'OMSAR e il denunciante su come procedere con l'obiettivo di consentire il coinvolgimento in corso del denunciante dopo la scadenza del contratto, la Commissione ha dimostrato ancora una volta la massima flessibilità modificando il suo approccio. In effetti, la Commissione ha convenuto con l'OMSAR di firmare un nuovo contratto a seguito di una procedura negoziata con il denunciante, sebbene la Commissione fosse del parere che fosse più opportuno modificare il contratto mediante un addendum.

Per quanto riguarda l'adeguamento dei diritti, la delegazione ha costantemente assicurato il dialogo con il denunciante. Il 17 febbraio 2003 il denunciante ha inviato una lettera alla delegazione alla quale è stata debitamente risposto il 26 febbraio 2003. In risposta a tale risposta, il denunciante ha inviato un'ulteriore lettera alla delegazione il 5 marzo 2003. Inoltre, si sono tenute varie riunioni informali tra l'OMSAR, il denunciante e la delegazione, in cui quest'ultima ha informato il denunciante che era possibile una certa flessibilità, anche se entro certi limiti. In effetti, una di queste riunioni si è svolta il 24 febbraio 2003, il cui verbale indicava chiaramente che l'eventuale aumento sarebbe stato pari al 10 %. Tali verbali sono stati debitamente inviati al capo squadra del denunciante per posta elettronica. Di conseguenza, in caso di fallimento dei negoziati, la riluttanza del denunciante a prendere in considerazione gli orientamenti della delegazione era dovuta alla riluttanza del denunciante.

4.3 Nelle sue osservazioni supplementari, il denunciante ha dichiarato di aver impiegato sei mesi per rispondere alla bozza iniziale, presentata all'inizio di luglio 2002, mentre alla fine di novembre 2002 sono pervenute osservazioni minori dopo molte sollecitazioni da parte del consorzio e dell'OMSAR. Il secondo progetto è stato presentato nel dicembre 2002 e non sono mai pervenute osservazioni serie. Tuttavia, il personale della delegazione ha formulato una serie di nuove direttive e suggerimenti e, dopo qualche tempo, è stato nuovamente modificato. È vero che una serie di riunioni informali si sono svolte nel contesto della preparazione del nuovo piano di lavoro in cui il personale della Commissione ha formulato ampi suggerimenti sulla portata di un aumento possibile o ammissibile delle tasse, ma alla fine è stato esplicitamente deciso dalla Commissione che l'OMSAR e il consorzio dovrebbero risolvere la questione e adottare un approccio reciprocamente accettabile. A tal fine, l'OMSAR ha nominato un comitato incaricato di esaminare la questione e di presentare una proposta ragionevole e pratica. La Commissione ha indicato che tale proposta congiunta sarebbe probabilmente accettata. Alla fine, il comitato è giunto a conclusioni che hanno comportato aumenti tra il 20 % e il 28 % per gli esperti internazionali e il 30 % per gli esperti locali, che erano accettabili per entrambe le parti, vale a dire l'OMSAR e il consorzio. Tuttavia, quando tali conclusioni sono state presentate alla Commissione, la delegazione le ha tuttavia respinte.

4.4 Il Mediatore osserva, sulla base della cronologia degli eventi di cui al precedente punto 3.6, che la Commissione e l'OMSAR sono in dialogo tra loro per quanto riguarda la proposta per la seconda fase del progetto e che si sono tenute anche diverse riunioni tra la Commissione, l'OMSAR e il denunciante. L'asserzione del denunciante secondo cui la proposta è stata respinta senza conferire alle parti interessate il diritto di essere sentite non può pertanto essere accolta.



Per quanto riguarda l'asserita arbitrarietà, il Mediatore osserva che, nella sua lettera del 26 marzo 2003 all'OMSAR, la Commissione ha effettivamente indicato che l'OMSAR dovrebbe proseguire le discussioni con il denunciante in merito alle risorse umane e agli aspetti finanziari. La presente lettera precisa inoltre che il fascicolo dovrebbe essere trasmesso alla delegazione, che valuterà se sia opportuno chiedere l'approvazione della Commissione al fine di avviare la procedura negoziata. La lettera sottolinea che, se tale richiesta fosse presentata dalla delegazione e approvata dalla Commissione, l'OMSAR sarebbe autorizzata ad avviare la procedura negoziata al fine di formalizzare il progetto di contratto. Il Mediatore osserva che, contrariamente a quanto suggerito dal denunciante, nulla nella lettera di cui sopra all'OMSAR indicava che esisteva un accordo che la delegazione aveva proposto o che la proposta sarebbe stata accettata nella sua interezza dalla delegazione. Ciò non avrebbe potuto accadere, in quanto gli aspetti finanziari dettagliati della proposta non erano ancora stati presentati alla delegazione (15). Con lettera del 15 aprile 2003, la delegazione ha informato l'OMSAR che la sua proposta del 4 aprile 2003 non poteva essere approvata per i motivi illustrati nella valutazione dettagliata della proposta, che era allegata alla lettera e riguardava principalmente gli aspetti finanziari della proposta, ossia l'aumento delle tariffe e la qualità dei CV. Alla luce di questo risultato, la delegazione ha invitato l'OMSAR a lanciare un bando di gara internazionale al fine di selezionare il fornitore di assistenza tecnica. Il Mediatore osserva che non vi era nulla nella valutazione della delegazione da cui sembrerebbe che quest'ultima abbia agito arbitrariamente respingendo la proposta dell'OMSAR del 4 aprile 2003.

4.5 Sulla base delle considerazioni di cui sopra, non è stato pertanto riscontrato alcun caso di cattiva amministrazione per quanto riguarda l'ulteriore affermazione del denunciante.

#### **La possibilità di una soluzione amichevole**

L'articolo 3, paragrafo 5, del suo statuto ordina al Mediatore di cercare, per quanto possibile, una soluzione amichevole con l'istituzione interessata per eliminare il caso di cattiva amministrazione e soddisfare il denunciante.

Il Mediatore ha pertanto presentato alla Commissione la seguente proposta di soluzione amichevole:

La Commissione potrebbe riesaminare la sua decisione di recuperare l'importo di 29 306,65 EUR presso il denunciante per quanto riguarda la squadra di sostegno, nella misura in cui riguarda le parti dell'importo che corrispondono ai biglietti aerei acquistati e per ditte pagate durante il periodo di anticipo di dieci giorni.

#### **Risposta della Commissione alla proposta del Mediatore**

La Commissione ha dichiarato che, a seguito della proposta del Mediatore e nell'interesse di adottare misure per risolvere la questione, ha riesaminato il fascicolo e ha accettato la proposta del Mediatore di una soluzione amichevole.

La Commissione ha pertanto ricalcolato i costi relativi ai biglietti aerei acquistati e per ditte pagate durante il periodo di anticipo di dieci giorni sulla base di quanto segue:

Nella sua decisione (16), il Mediatore ha dichiarato che "*[i]t sembrerebbe che la fase preliminare fosse un periodo di dieci giorni all'inizio del contratto, anche se non è chiaro se tale*



*periodo riguardasse esattamente i primi dieci giorni (dal 30 settembre al 9 ottobre 1999) del contratto. È tuttavia evidente che la fase pre-iniziale era cessata entro il 14 ottobre 1999, come la Commissione ha dichiarato nella sua risposta che la relazione pre-iniziale era stata approvata su tale da y".*

La Commissione ha considerato il primo giorno di lavoro dei backstopper (come dichiarato nelle loro schede orarie) come l'inizio del periodo precedente all'inizio, che si è quindi esteso dal 2 ottobre all'11 ottobre 1999 (17). Pertanto, le spese per un totale di 3 536,23 EUR (18), corrispondenti a die e biglietti aerei, sono state ora considerate ammissibili.

La Commissione ha concluso di accettare la proposta del Mediatore di una soluzione amichevole. Conformemente alla presente proposta, dall'importo da recuperare è stato detratto l'importo di 3 536,23 EUR per i biglietti aerei e per diems durante il periodo precedente l'inizio. Pertanto, l'importo da recuperare sarebbe pari a 25 770,42 EUR invece dell'importo iniziale di 29 306,65 EUR. La Commissione ha tuttavia sottolineato che, se il denunciante fosse riluttante ad accettare questa proposta, non sarebbe disposta a rinunciare a ulteriori richieste.

#### **Osservazioni del denunciante**

Il denunciante ha dichiarato che, dopo circa tre anni, non può negare che l'esito finale della procedura di denuncia fosse tutt'altro che soddisfacente. Poiché il denunciante ha tuttavia riconosciuto che lo statuto del Mediatore non gli consente di andare ben oltre la soluzione amichevole proposta, ha deciso di astenersi da ulteriori osservazioni e ha accettato la proposta. Il denunciante ha ringraziato il Mediatore per i suoi sforzi e ha voluto sapere a chi in seno alla Commissione dovrebbe indirizzare la sua "fattura di regolamento".

## **LA DECISIONE**

### **1 Il recupero asseritamente ingiustificato e la domanda di rimborso e le altre due asserzioni**

1.1 Il denunciante è una società di consulenti di gestione che, in un consorzio costituito insieme ad un'altra società, è stato appaltatore nell'attuazione di un progetto di sviluppo della Commissione europea in un paese terzo. Secondo il denunciante, il contratto per la consulenza di monitoraggio dei progetti, firmato nell'agosto/settembre 1999, è stato gestito ingiustamente dalla delegazione della Commissione nel paese ("la delegazione"). Nella sua denuncia al Mediatore europeo e nelle sue osservazioni, il denunciante ha sollevato tre affermazioni, vale a dire che (i) la decisione della Commissione del 22 gennaio 2003 di recuperare l'importo di 29 306,65 EUR rappresentativo delle spese giornaliere e dei biglietti per la squadra di supporto dell'ufficio di casa, fatturata dal consorzio nel corso degli anni, era ingiustificata; (ii) la Commissione ha mostrato indecisione e incapacità di rispondere al piano presentato dal consorzio nel giugno e dicembre 2002 e nel marzo 2003 per una seconda fase del progetto; e (iii) la proposta di una seconda fase del progetto è stata semplicemente respinta, senza dare alcuna possibilità all'OMSAR o al denunciante di essere ascoltato.

1.2 Sulla base dell'analisi del fascicolo contenuta nella sua proposta di soluzione amichevole del 15 febbraio 2007, il Mediatore non ha riscontrato casi di cattiva amministrazione per quanto riguarda le accuse di cui ai punti ii) e iii).



1.3 Per quanto riguarda la prima censura, nel suo parere la Commissione ha dichiarato di avere sufficienti motivi giuridici per chiedere il rimborso di EUR 29 306,65. Nelle sue osservazioni, il denunciante ha ricordato che una copia della lettera del 30 settembre 1999 dell'OMSAR era a disposizione della delegazione da più di cinque anni. In questa lettera, l'OMSAR ha portato all'attenzione del denunciante una serie di questioni che erano state discusse e concordate con la delegazione, compresi i costi della squadra di sostegno. Il Mediatore ha condotto ulteriori indagini su questo punto il 15 marzo 2006, alle quali la Commissione ha risposto il 20 luglio 2006, mantenendo la propria posizione di chiedere il rimborso di 29 306,65 EUR.

1.4 Il 15 febbraio 2007 il Mediatore ha presentato alla Commissione una proposta di soluzione amichevole, suggerendo che la Commissione avrebbe potuto rivedere la sua decisione di recuperare l'importo di 29 306,65 EUR dal denunciante per quanto riguarda la squadra di sostegno, nella misura in cui riguardava le parti dell'importo che corrispondono ai biglietti aerei acquistati e per dimissioni pagate durante il periodo di dieci giorni prima dell'inizio.

1.5 Nella sua risposta del 14 maggio 2007, la Commissione ha dichiarato che, nell'interesse di adottare misure per risolvere la questione, aveva riesaminato il fascicolo e aveva accolto la proposta del Mediatore di una soluzione amichevole. La Commissione ha spiegato che, sulla base di tale rivalutazione, le spese per un totale di EUR 3 536,23 ( 19), corrispondenti a die e biglietti aerei, sono state ora considerate ammissibili. La Commissione ha concluso che, conformemente alla proposta del Mediatore per una soluzione amichevole, l'importo di 3 536,23 EUR per i biglietti aerei e per diems durante il periodo precedente l'inizio era stato detratto dall'importo da recuperare. Pertanto, l'importo da recuperare sarebbe pari a 25 770,42 EUR invece dell'importo iniziale di 29 306,65 EUR.

1.6 Nelle sue osservazioni, il denunciante ha accettato la soluzione amichevole. Il denunciante ha tuttavia dichiarato che, dopo circa tre anni, non poteva negare che l'esito finale della procedura di denuncia fosse tutt'altro che soddisfacente. Tuttavia, poiché il denunciante ha riconosciuto che lo statuto del Mediatore non gli consente di andare ben oltre la soluzione amichevole proposta, ha deciso di astenersi da ulteriori osservazioni. Il denunciante ha ringraziato il Mediatore per i suoi sforzi e ha voluto sapere a chi in seno alla Commissione dovrebbe indirizzare la sua "fattura di regolamento".

1.7 Il Mediatore osserva che il denunciante, pur non essendo del tutto soddisfatto del risultato complessivo, ha accettato la soluzione amichevole. Per quanto riguarda la domanda del denunciante su chi dovrebbe rivolgersi per quanto riguarda la fattura di transazione, il Mediatore confida che la Commissione lo contatterà immediatamente per quanto riguarda il recupero definitivo.

## **2 Conclusioni**

A seguito dell'iniziativa del Mediatore, sembra che sia stata concordata una soluzione amichevole della denuncia tra la Commissione e il denunciante. Il Mediatore archivia pertanto il caso.

Anche il presidente della Commissione sarà informato di tale decisione.



Con sincerità,

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

- (1) Dal contratto risulta che il denunciante lo ha firmato il 30 agosto 1999 e l'OMSAR lo ha firmato il 30 settembre 1999.
- (2) Con "backstopping", il denunciante fa riferimento alla squadra di sostegno nella sua sede principale nei Paesi Bassi.
- (3) La lettera della delegazione del 10 dicembre 1999 indica che la relazione iniziale è stata presentata 60 giorni dopo la firma del contratto.
- (4) A tale riguardo, la Commissione ha allegato l'allegato D delle condizioni particolari, intitolato "Tabella dei diritti e delle spese (proposta finanziaria del [denunciante])".
- (5) Il Mediatore osserva che il denunciante ha fatto solo implicitamente riferimento al principio del legittimo affidamento, affermando di aver seguito la procedura per tre anni e mezzo e di essere sempre stato rimborsato dalla Commissione.
- (6) Cfr. relazione annuale 1997, pag. 22.
- (7) Cfr. nota 2.
- (8) La lettera di contratto è stata firmata dal denunciante il 30 agosto 1999 e dall'OMSAR il 30 settembre 1999 e contiene anche l'approvazione (nonata) da parte del capo delegazione.
- (9) La proposta finanziaria è datata 12 novembre 1998.
- (10) La ripartizione dei prezzi menziona tre voci, vale a dire: i) commissioni, ii) spese dirette e iii) spese rimborsabili.
- (11) La proposta tecnica è datata 17 novembre 1998.
- (12) V. causa T- 203/96, *Embassy Limousines/Parlamento* (Racc. pag. II-4239, punto 74 e giurisprudenza ivi citata).
- (13) L'indicazione "Oggetto" in tale lettera faceva riferimento al "*Piano di lavoro globale per gli interventi futuri (FFAI)*".
- (14) L'OMSAR ha firmato l'addendum al contratto il 19 settembre 2002 e il denunciante lo ha firmato il 30 settembre 2002. L'11 ottobre 2002 il contratto è stato approvato dal capo



delegazione per il finanziamento della Comunità europea.

(15) Nella sua lettera del 19 marzo 2003, la delegazione ha informato l'OMSAR che le tabelle di bilancio elaborate all'epoca erano meramente intese a illustrare la questione e non potevano essere oggetto di un esame, per non parlare dell'approvazione.

(16) Con "decisione", la Commissione ha fatto riferimento alla proposta del Mediatore per una soluzione amichevole.

(17) L'importo è stato calcolato sulla base del documento allegato 1.b al parere della Commissione del 20 luglio 2006 (" Scheda *di partecipazione: Settembre/ottobre 1999* ").

(18) La risposta della Commissione contiene una tabella dettagliata relativa a tale calcolo.

(19) La risposta della Commissione contiene una tabella dettagliata relativa a tale calcolo.