

**Comitato di esperti indipendenti**

**PRIMA RELAZIONE**

**sui presunti casi di frode, cattiva gestione e nepotismo  
in seno alla Commissione europea**

**(15 marzo 1999)**

# INDICE

	Pagina
<b>Pagina regolamentare</b> .....	4
<b>1. INTRODUZIONE</b> .....	5
1.1. Il mandato .....	6
1.2. Indipendenza e status del comitato .....	7
1.3. Ambito delle indagini .....	8
1.4. Natura degli atti censurabili .....	8
1.5. Norme di corretto comportamento .....	9
1.6. La questione della responsabilità .....	10
<b>2. TURISMO</b> .....	12
2.1. Quadro giuridico e dotazioni finanziarie .....	13
2.2. Struttura amministrativa .....	14
2.3. Cronologia degli eventi e scoperta delle irregolarità .....	15
2.4. Il dossier disciplinare .....	19
2.5. Dossier Euroconseil .....	22
2.6. Dossier IPK-ECODATA .....	24
2.7. Le difficoltà incontrate dalla Commissione .....	26
2.8. Gestione della crisi .....	28
2.9. Conclusioni .....	29
<b>3. MED</b> .....	30
3.1. Introduzione .....	31
3.2. Cronistoria .....	33
3.3. Considerazioni giuridiche: la delega di competenze e il mancato ricorso alla concorrenza .....	40
3.4. La mancanza di personale alla Commissione: un'argomentazione insufficiente ...	41
3.5. La questione del conflitto di interessi .....	42
3.6. Cattiva gestione, irregolarità o frode? .....	44
3.7. Il ruolo e la responsabilità dei Commissari .....	45
3.8. La responsabilità del collegio dei Commissari .....	46
<b>4. ECHO</b> .....	47
4.1. Il "caso ECHO": storia della vicenda .....	48
4.2. Le questioni emerse .....	52
4.3. Conclusione: le responsabilità dei Commissari .....	60
<b>5. LEONARDO</b> .....	61
5.1. Introduzione .....	62
5.2. Il programma, l'Ufficio di assistenza tecnica (UAT) e il contratto .....	62
5.3. Risultati dell'audit sull'UAT Leonardo/Agenor da parte dell'unità di audit della DG XXII .....	64

5.4.	Risultati dell'audit da parte della DG XX, Direzione generale per il controllo finanziario .....	66
5.5.	Ulteriori sviluppi in seno alla Commissione .....	71
5.6.	Il Parlamento tenuto all'oscuro .....	74
5.7.	La missione del prof. Reiffers .....	76
5.8.	Conclusioni .....	78
<b>6.</b>	<b>UFFICIO DI SICUREZZA</b> .....	<b>81</b>
6.1.	Introduzione .....	82
6.2.	La successione degli eventi .....	82
6.3.	Osservazioni sull'ambiente all'interno dell'Ufficio di sicurezza .....	87
6.4.	Affermazioni relative alla procedura di appalto per un nuovo contratto di servizi di sicurezza (1997) .....	89
6.5.	Conclusioni .....	90
<b>7.</b>	<b>SICUREZZA NUCLEARE</b> .....	<b>92</b>
7.1.	Quadro regolamentare e di bilancio .....	93
7.2.	Struttura organizzativa .....	94
7.3.	La relazione della Corte dei conti .....	94
7.4.	La delega di responsabilità .....	95
7.5.	I contratti .....	97
7.6.	Esecuzione e accompagnamento dei progetti .....	100
7.7.	Conclusioni .....	102
7.8.	Responsabilità dei Commissari .....	103
<b>8.</b>	<b>PRESUNTI CASI DI FAVORITISMO</b> .....	<b>104</b>
8.1.	Il dossier della sig.ra Cresson .....	105
8.2.	Il dossier di Liikanen .....	112
8.3.	Il dossier Marín .....	113
8.4.	Il dossier Pinheiro .....	113
8.5.	Il dossier Santer .....	114
8.6.	Il dossier della sig.ra Wulf-Matthies .....	115
<b>9.</b>	<b>OSSERVAZIONI CONCLUSIVE</b> .....	<b>116</b>
9.1.	Mandato del comitato e portata dell'inchiesta .....	116
9.2.	Responsabilità della Commissione e dei Commissari .....	116
9.3.	Valutazione alla luce dei criteri cui deve ispirarsi un comportamento corretto .....	119
9.4.	Riforme da prendere in esame .....	120
	<b>ALLEGATO 1</b> (Casi specifici esaminati: Commissari e servizi responsabili) .....	<b>124</b>
	<b>ALLEGATO 2</b> (Direzioni generali e servizi della Commissione) .....	<b>125</b>

Il 14 gennaio 1999 il Parlamento europeo ha approvato la sua risoluzione sul miglioramento della gestione finanziaria nella quale chiede, tra l'altro, "l'istituzione di un comitato di esperti indipendenti, sotto l'egida del Parlamento e della Commissione" (B4-0065, 0109 e 0110/99).

Il 27 gennaio 1999 la Conferenza dei presidenti del Parlamento europeo ha esaminato e approvato una "Nota sul comitato di esperti indipendenti" che fissa la composizione e il mandato del comitato di esperti indipendenti.

Nella stessa riunione il Presidente della Commissione ha dato il suo assenso alla composizione e al mandato del comitato di esperti indipendenti.

Con lettera del 1° febbraio 1999 al Presidente del Parlamento europeo, il Presidente della Commissione ha confermato l'accordo della Commissione in merito alla composizione e al mandato del comitato di esperti indipendenti.

Il 2 febbraio 1999 il comitato di esperti indipendenti ha tenuto la sua prima riunione e ha nominato presidente il sig. André MIDDELHOEK.

Il 15 marzo 1999 il comitato ha presentato la sua prima relazione al Presidente del Parlamento europeo e al Presidente della Commissione europea.

°  
° °

Membri del comitato di esperti indipendenti:

sig. André MIDDLEHOEK (Presidente)  
sig.ra Inga-Britt AHLENIUS  
sig. Juan Antonio CARRILLO SALCEDO  
sig. Pierre LELONG  
sig. Walter VAN GERVEN

# **1. INTRODUZIONE**

# 1. INTRODUZIONE

## 1.1. Il mandato

1.1.1. Nella seduta plenaria del 14 gennaio 1999 il Parlamento europeo ha adottato una **risoluzione** "sul miglioramento della gestione finanziaria della Commissione europea".

Il paragrafo 1 di tale risoluzione stabilisce quanto segue:

*"chiede l'istituzione di un comitato di esperti indipendenti, sotto l'egida del Parlamento e della Commissione, con il mandato di esaminare il modo in cui la Commissione individua e affronta frodi, cattiva amministrazione e nepotismo, ivi compresa una revisione di fondo delle prassi seguite dalla Commissione nell'assegnazione di tutti i contratti finanziari; tale comitato dovrà riferire entro il 15 marzo 1999, in primo luogo, sulla valutazione espressa sul Collegio dei Commissari;"*

1.1.2. La richiesta contenuta nella risoluzione del Parlamento europeo che il comitato esamini "il modo in cui la Commissione individua e affronta frodi, cattiva amministrazione e nepotismo, ivi compresa una revisione di fondo delle prassi seguite dalla Commissione nell'assegnazione di tutti i contratti finanziari" si riferisce ovviamente a un esame delle procedure e prassi della Commissione in relazione a casi specifici anziché a un'indagine approfondita nel merito di ciascuno di essi. Un'indagine del genere significherebbe in effetti ripetere l'esame di varie attività della Commissione già svolto dagli organi competenti quali la commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento nonché i dipartimenti della Commissione del controllo finanziario (DG XX) e l'UCLAF.

1.1.3. Inoltre, tale impostazione avrebbe comportato il rischio di interferire con le indagini in corso delle autorità competenti nell'ambito di procedimenti disciplinari o penali nei confronti di funzionari della Comunità o di terzi. Il comitato non è autorizzato, né intende esserlo, ad intervenire in tali procedimenti. Tenuto conto di ciò, esso si è astenuto dall'ascoltare terzi, anche se presentatisi spontaneamente, in quanto ciò potrebbe pregiudicare procedimenti pendenti dinanzi a tribunali o futuri e avrebbe costretto il comitato a seguire norme procedurali che esulano dal suo mandato.

1.1.4. Nella sua riunione del 27 gennaio 1999 la Conferenza dei presidenti del Parlamento europeo ha adottato una **nota** sul comitato di esperti indipendenti che sancisce al punto 6 (Mandato), paragrafi 1 e 2:

*"Il tempo disponibile per la stesura di una prima relazione (scadenza il 15 marzo in base alla risoluzione) è molto limitato.*

*La prima relazione potrebbe cercare di determinare in quale misura la Commissione, in qualità di collegio, o i singoli Commissari, a titolo individuale, rivestono specifiche responsabilità in merito ai recenti casi di frode, cattiva gestione o nepotismo sollevati nelle discussioni parlamentari o nelle affermazioni pronunciate in tali occasioni."*

1.1.5. In base all'obiettivo dichiarato della Conferenza dei presidenti per la prima relazione "di determinare in quale misura la Commissione, in qualità di collegio, o i singoli Commissari, a titolo individuale, rivestono specifiche responsabilità", l'attenzione sarà rivolta all'organo della Commissione e ai singoli Commissari, anziché ai servizi amministrativi della Commissione. Ciò detto, il comitato ha tenuto conto, laddove necessario, della stretta interazione tra l'amministrazione e i Commissari stessi. Dato però che rientra nell'ambito del mandato del comitato esaminare il modo in cui la Commissione individua e affronta frodi, cattiva amministrazione e nepotismo che, ovviamente, comprendono anche atti censurabili commessi dai servizi amministrativi della Commissione, il comitato dovrà valutare attentamente la condotta dell'amministrazione e dei suoi funzionari nei casi in esame.

1.1.6. Conformemente alla risoluzione e al mandato particolareggiato di cui sopra, la prima relazione del comitato si limiterà a fornire un parere motivato sulla questione delle specifiche responsabilità della Commissione, in qualità di collegio e dei singoli Commissari a titolo individuale, su una serie di casi specifici. Il comitato opererà sulla base dei criteri e della metodologia descritta in appresso.

1.1.7. Per la sua seconda relazione, il comitato prevede una revisione ben più vasta della cultura, delle prassi e procedure della Commissione nell'ambito delle questioni che emergeranno dalla prima relazione.

## **1.2. Indipendenza e status del comitato**

1.2.1. In base al punto 6, terzo comma della nota della Conferenza dei presidenti di cui sopra, "*i membri del comitato saranno liberi di decidere in merito all'organizzazione del loro lavoro e alla distribuzione interna dei compiti*". Tale libertà non va intesa unicamente come indipendenza nelle questioni organizzative, ma anche come facoltà di definire autonomamente l'impostazione da adottare, le questioni da sollevare e la natura delle conclusioni da trarre.

1.2.2. Il comitato non è costituito a norma dei trattati o di qualsiasi altra regolamentazione che disciplina le istituzioni europee, né si configura pertanto come un'istituzione o un'agenzia comunitaria. Esso non è sicuramente una corteo comunitaria, né è investito di poteri d'indagine. Inoltre, la sua autorità gli è conferita unicamente in virtù di un accordo tra la Commissione e il Parlamento in base al quale (i) sarà messa a disposizione del comitato tutta la pertinente documentazione che quest'ultimo vorrà consultare e (ii) che il personale dell'istituzione sarà esentato da qualsiasi obbligo di riservatezza imposto dallo statuto del personale.

1.2.3. Il comitato si considera pertanto come un comitato consultivo temporaneo che opera su base consensuale e trae la sua autorità dalla risoluzione del Parlamento europeo e dall'impegno del Parlamento e della Commissione di sostenere i suoi lavori e di riconoscerne le conclusioni<sup>1</sup>.

1.2.4. Di conseguenza il comitato non cerca di "giudicare" nel senso giudiziario del termine, né di dare "istruzioni", ma di offrire una valutazione non vincolante (sotto il profilo giuridico o politico) della condotta della Commissione e dei Commissari nei casi in esame.

---

(<sup>1</sup>) Vedasi lettera in data 1° febbraio 1999 del Presidente della Commissione al Presidente del Parlamento europeo.

1.2.5. In ogni aspetto del suo mandato, il comitato ha agito in modo completamente indipendente. Per quanto istituito "sotto l'egida" del Parlamento europeo e della Commissione, esso si è ispirato al principio dell'imparzialità nei confronti di queste due istituzioni e ritiene di dover rispondere unicamente dell'esercizio del suo mandato e dinanzi a nessun'altra autorità se non l'opinione pubblica.

1.2.6. A livello pratico, il comitato ha applicato ai suoi lavori condizioni di riservatezza per evitare qualsiasi interferenza esterna.

### **1.3. Ambito delle indagini**

1.3.1. Visto il tempo estremamente limitato per la stesura della sua prima relazione, il comitato ha circoscritto i suoi compiti all'esame e alla valutazione di un numero limitato di casi.

1.3.2. Sebbene si possa obiettare che tale selettività comporta il rischio di giungere a conclusioni parziali (ossia incomplete), il comitato ha ritenuto che in questa fase ogni caso prescelto per un'esame più attento fosse sufficiente a produrre conclusioni significative nell'ambito dell'incarico assegnato al comitato, che è quello di commentare le procedure e le prassi della Commissione nell'individuare e affrontare frodi, cattiva amministrazione e nepotismo. I casi sono stati selezionati sulla base delle recenti discussioni parlamentari, come suggerito nella nota della Conferenza dei presidenti relativa al mandato del comitato. Il fatto che altri settori di attività non sono stati oggetto di esame non dovrebbe fare credere che fossero necessariamente esenti da accuse motivate.

1.3.3. Per quanto concerne i casi selezionati per l'esame del comitato, esso si è impegnato al massimo per ottenere informazioni quanto più possibile complete e circostanziate. Il comitato sottolinea comunque che non è andato alla ricerca di "prove" nel senso giudiziario del termine. Sulla base delle relazioni e documentazioni disponibili fornite dalle autorità competenti e confermate mediante interviste ed altri fonti, esso ha fondato il suo giudizio su informazioni affidabili, contestate o meno, o che potevano essere verificate dal comitato stesso nell'ambito dei suoi limitati poteri.

### **1.4. Natura degli atti censurabili**

1.4.1. La risoluzione del Parlamento europeo cita i casi di "frodi, cattiva amministrazione e nepotismo" intesi come gli atti censurabili in relazione ai quali il comitato è chiamato a esaminare come la Commissione li individua e li affronta.

1.4.2. Per *frode* si intende qualsiasi azione od omissione intenzionale tesa a ledere gli interessi finanziari delle Comunità. Essa comprende le irregolarità commesse intenzionalmente nella redazione di documenti, nella mancata comunicazione di informazioni e nell'utilizzazione illecita di fondi aventi come scopo l'ottenimento di indebiti vantaggi finanziari o di altra natura a scapito degli interessi finanziari della Comunità<sup>2</sup>.

1.4.3. La *cattiva gestione* è un concetto più ampio. Secondo il comitato, si riferisce in generale a violazioni gravi e persistenti dei principi della buona amministrazione e, in particolare, ad azioni od

---

(<sup>2</sup>) Vedasi articolo 1 della Convenzione basata sull'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (GU C 316 del 27.11.1995, pag. 48).

omissioni che consentono o incoraggiano il compimento o il persistere di frodi o irregolarità. Tali violazioni possono essere commesse intenzionalmente, ma per lo più consistono in negligenze, o mancanza di attenzione, nell'esercizio di funzioni di pubblica gestione<sup>3</sup>.

1.4.4. Il *nepotismo* è un concetto diverso (e non giuridico). Nell'uso comune fa riferimento al favoritismo manifestato nei confronti di parenti o amici per quanto concerne, in particolare, la nomina a posizioni ambite senza tener conto del merito o di criteri di giustizia<sup>4</sup>.

1.4.5. A giudizio del comitato, si deduce da quanto sopra che, nell'insieme, i concetti di frode, cattiva gestione e nepotismo riguardano varie categorie di atti censurabili, segnatamente:

- i) irregolarità, ossia violazioni delle norme applicabili comunitarie o nazionali, siano esse commesse intenzionalmente, nel qual caso comportano spesso la frode, o a causa di negligenze gravi;
- ii) comportamenti fraudolenti, ossia intenzionali, mediante azioni od omissioni (compresa la corruzione) intesi ad ottenere illeciti vantaggi a scapito degli interessi finanziari della Comunità;
- iii) comportamenti moralmente censurabili, quali la nomina a funzioni pubbliche, l'assegnazione di contratti o la raccomandazione di persone a ricompense e benefici (anche laddove non siano commesse frodi o irregolarità) non sulla base del merito, ma di favoritismi nei confronti di famigliari, amici o altro;
- iv) violazioni gravi e persistenti dei principi della buona amministrazione.

## **1.5. Norme di corretto comportamento**

1.5.1. È ovvio che le categorie sopra elencate in parte coincidono e non è facile in ogni caso specifico (né il comitato lo ritiene necessario) tenerle distinte. Nella presente relazione la distinzione è presentata unicamente allo scopo di indicare le norme che il comitato intende applicare. Tali norme si basano sull'interpretazione che dà il comitato degli obblighi di corretto comportamento relativi all'esercizio di funzioni pubbliche nonché della necessità di far rispettare in seno all'amministrazione pubblica europea le norme più rigorose. Tali norme si applicano in particolare ai Commissari e ai

---

(<sup>3</sup>) A titolo di paragone, il Mediatore europeo definisce la cattiva amministrazione (il termine utilizzato all'articolo 138 E del trattato CE che istituisce l'ufficio del Mediatore) nel modo seguente:  
(Fonte: <http://www.europarl.ep.ec/ombudsman/home/it/general.htm>)

Si parla di "cattiva amministrazione" quando un'istituzione omette di compiere un atto dovuto, opera in modo irregolare o agisce in maniera illegittima. Alcuni esempi:

- irregolarità amministrative
- iniquità
- discriminazioni
- abuso di potere
- carenza o rifiuto d'informazione
- ritardi ingiustificati.

(<sup>4</sup>) Vedasi l'Oxford English Dictionary e il Petit Robert.

membri dei loro gabinetti. In quanto custodi di quel rispetto che il grande pubblico deve alle istituzioni europee nel loro insieme, tali norme stabiliscono che non devono sorgere possibilità di conflitti di interesse, neanche apparenti, che pregiudichino l'immagine della Commissione o della Comunità nel suo complesso dinanzi all'opinione pubblica.

1.5.2. Il comitato è conscio del fatto che, in assenza di norme o codici di condotta specifici, lo stesso concetto di norma di corretto comportamento è caratterizzato da zone d'ombra. Il comitato ritiene comunque che esista un nucleo comune di "norme minime", oltre alle norme esplicite, che vincola i titolari di alti incarichi pubblici, quali i Commissari e i membri del loro gabinetto privato. Più prestigioso è l'incarico e maggiore è il rigore con cui tali norme obbligano i titolari ad adottare comportamenti corretti sia nelle forme che nella sostanza.

1.5.3. L'articolo 157 del trattato CE stabilisce, al paragrafo 2, che "*i membri della Commissione esercitano le loro funzioni in piena indipendenza nell'interesse generale della Comunità. (...) Nell'adempimento dei loro doveri, essi non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo né da alcun organismo. Essi si astengono da ogni atto incompatibile con il carattere delle loro funzioni. (...) Essi assumono l'impegno solenne di rispettare, per la durata delle loro funzioni e dopo la cessazione di queste, (...) gli obblighi (...) di onestà e delicatezza per quanto riguarda l'accettare, dopo tale cessazione, determinate funzioni o vantaggi*". Ovviamente tale obbligo di onestà e delicatezza si applica a maggiore ragione ai Commissari durante la loro permanenza in carica.

1.5.4. Le regole di condotta facenti parte del nucleo comune di "norme minime" di cui sopra, possono essere definite nel modo seguente:

- agire nell'interesse generale della Comunità e in completa *indipendenza*; ciò impone che le decisioni siano adottate unicamente in nome del pubblico interesse secondo criteri oggettivi e non siano influenzati da interessi privati propri o altrui;
- comportarsi con onestà e delicatezza e, vorrebbe aggiungere il comitato, in conformità dei principi di *responsabilità* e *apertura* nei confronti del pubblico; ciò impone che, nell'adozione delle decisioni, ne siano resi noti i motivi, che le procedure in base alle quali vengono adottate siano trasparenti e che qualsiasi conflitto di interessi sia riconosciuto onestamente e pubblicamente.

Solo rispettando tali norme i titolari di alti incarichi possono avere l'autorità e la credibilità che consentono loro di assumere quel *ruolo guida* che sono tenuti a garantire<sup>5</sup>.

## **1.6. La questione della responsabilità**

1.6.1. Il fatto che, ai sensi della risoluzione del Parlamento europeo, il comitato è chiamato a "*esaminare il modo in cui la Commissione individua e affronta frodi, cattiva amministrazione e nepotismo*", va correlato ai termini della nota della Conferenza dei presidenti secondo la quale il comitato cercherà "*di determinare in quale misura la Commissione, in qualità di collegio, o i singoli Commissari, a titolo individuale, rivestono specifiche responsabilità*". Il riferimento nella risoluzione al modo in cui la Commissione individua e affronta frodi, cattiva amministrazione e

---

(<sup>5</sup>) Vedasi "Seven principles of public life" come enunciati nella prima relazione sulle norme relative alla vita pubblica del comitato Nolan (Now Neill) del Regno Unito, 1995, pag. 14.

nepotismo significa che l'esame del comitato deve porre l'accento sulla cattiva amministrazione da parte della Commissione, in qualità di collegio o di singoli Commissari a titolo individuale, come si afferma nella nota della Conferenza dei presidenti. Sta pertanto alla base dell'incarico di questo comitato esaminare le prassi della Commissione finalizzate all'individuazione e al trattamento dei casi di frodi, cattiva amministrazione e nepotismo (eventualmente) commessi da membri della stessa Commissione nonché (più spesso) da funzionari in servizio presso la Commissione, o da terzi che operano per conto di quest'ultima o sotto contratto. Ed anzi, come dimostrano i casi esaminati in appresso, la maggior parte dei fatti denunciati ed esaminati dal comitato riguardano *omissioni e irregolarità* amministrative da parte della Commissione, in qualità di collegio o da parte dei singoli Commissari e membri del loro gabinetto, nell'individuare e affrontare frodi, cattiva gestione o nepotismo. Ciò non toglie che il comitato ha dovuto altresì affrontare presunti casi di nepotismo da parte di membri della Commissione stessa, in merito ai quali non sono state però formulate ipotesi di frodi e corruzione.

1.6.2. La condotta censurabile della Commissione, in qualità di collegio o dei singoli Commissari a titolo individuale, e in particolare (come si è visto) la cattiva gestione nell'individuare e affrontare frodi, cattiva gestione o nepotismo da parte dei servizi amministrativi della Commissione e di terzi operanti per conto della Commissione comportano la responsabilità della Commissione nel suo insieme o di singoli Commissari. Come indicato in precedenza (paragrafo 1.5.1), le responsabilità di cui si occupa questo comitato, riguardano le responsabilità morali, vale a dire le responsabilità legate a comportamenti non conformi alle corrette norme relative alla vita pubblica. Occorre distinguere tali responsabilità dalle responsabilità politiche della Commissione di cui all'articolo 144 del trattato CE, che spetta al Parlamento europeo accertare, e dalle responsabilità disciplinari dei singoli Commissari di cui all'articolo 160 del trattato CE, di cui è investita la Corte di giustizia, su domanda del Consiglio o dalla Commissione<sup>6</sup>.

---

<sup>(6)</sup> Vanno distinte dalla responsabilità extracontrattuale sancita dall'articolo 215, secondo comma del trattato CE che può essere imputata alla Comunità a seguito di danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni.

## **2. TURISMO**

## **2. TURISMO**

### **INTRODUZIONE**

2.0.1. Il dossier Turismo è il dossier più antico tra quelli che chiamano in causa la Commissione e ha preso avvio nel 1989 con il varo dell'Anno europeo del turismo (AET). Nel 1999 sono stati 76 gli enti o le persone perseguiti penalmente negli Stati membri o oggetto di indagini complementari a livello della Commissione. Tale dossier ha dato luogo a severe critiche sulla gestione della Commissione da parte del Parlamento europeo e della Corte dei conti come pure in numerosi articoli di stampa.

2.0.2. Stante il numero di azioni coinvolte il comitato di esperti ha preso in particolare esame tre specifici dossier che non erano stati trattati in maniera sufficientemente approfondita o adeguata. Si tratta del dossier disciplinare e dei contratti con Euroconseil e IPK.

### **2.1. Quadro giuridico e dotazioni finanziarie**

2.1.1. A seguito delle risoluzioni approvate nel 1983 e 1984 del Parlamento europeo e dal Consiglio sulla politica comunitaria del turismo e, successivamente, della risoluzione del Parlamento europeo del 22 gennaio 1988 sulla promozione e il finanziamento al turismo, la Commissione ha proposto al Consiglio un programma d'azione destinato ad evidenziare l'importanza economica dell'attività turistica nella Comunità e a integrare più strettamente la politica del turismo nelle altre politiche comunitarie.

2.1.2. Il 21 dicembre 1988 il Consiglio ha proclamato il 1990 Anno europeo del turismo (decisione del Consiglio 89/46/CEE). Tale decisione prevedeva che la Commissione avrebbe preso, in consultazione con il comitato organizzatore, le misure appropriate per l'attuazione del programma d'azione in particolare per quanto riguarda il coordinamento degli enti pubblici privati negli Stati membri. Da parte loro questi ultimi sarebbero stati responsabili della preselezione dei progetti e del controllo della loro esecuzione con l'obbligo di riferirne alla Commissione.

2.1.3. L'articolo 3 della decisione del Consiglio prevedeva una dotazione di 5 milioni di ecu per l'organizzazione dell'Anno europeo del turismo. A detto importo andavano aggiunti 0,8 milioni di ecu per i costi amministrativi. Simultaneamente in bilancio venivano iscritti 7,5 milioni di ecu destinati ad azioni tra cui in particolare studi nel settore del turismo. Avviati nel 1990 tali azioni sono proseguite nel 1991 e 1992.

2.1.4. Il 13 luglio 1992 il Consiglio ha approvato un piano d'azione di 3 anni (1° gennaio 1993 - 31 dicembre 1995) (Consiglio/92/421/CEE) a favore del turismo affidandone alla Commissione l'attuazione, nonché il coordinamento con le varie politiche comunitarie attraverso le direzioni generali interessate. La Commissione sarebbe stata assistita da un comitato composto di rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione e avrebbe adottato, previo parere di detto comitato, misure immediatamente applicabili.

2.1.5. L'importo dei mezzi finanziari comunitari necessari all'attuazione del piano era stimato in 18 milioni di ecu.

2.1.6. Tale piano di azione è stato l'ultima decisione approvata nel settore.

2.1.7. Altre politiche comunitarie come la politica sociale, dell'ambiente, dei trasporti, delle reti transeuropee e della ricerca, della formazione e dell'istruzione, della cooperazione e dell'azione culturale sono state dotate di stanziamenti destinati a finanziare progetti aventi un impatto sul turismo.

2.1.8. In totale, secondo la relazione 3/96 della Corte dei conti, indipendentemente dagli stanziamenti destinati all'AET, l'autorità di bilancio ha assegnato:

- 15,9 milioni di ecu per le azioni a favore del turismo tra il 1989 e il 1992,
- 1,750 milioni di ecu per la promozione della destinazione Europa nei paesi terzi e
- 21,7 milioni di ecu dal 1993 al 1995 per il piano d'azione a favore del turismo,

pari a un totale di 39,350 milioni di ecu.

## **2.2. Struttura amministrativa**

2.2.1. Dal 1988 al 1995 i Commissari incaricati della politica del turismo sono stati:

- dal 1989 al gennaio 1993: Cardoso e Cunha
- dal gennaio 1993 al gennaio 1995: Vanni d'Archirafi
- dal gennaio 1995: Papoutsis.

2.2.2. Tanto per le azioni dirette quanto per il coordinamento delle azioni indirette, l'attuazione della politica del turismo è spettata alla DG XXIII - Direzione A: Promozione dell'impresa e miglioramento del suo ambiente.

2.2.3. In seno alla Direzione A è stata creata un'unità specifica incaricata dell'attuazione della politica monetaria in materia di turismo. Il personale di tale unità era composto, secondo l'organico in vigore nel giugno 1990, di 1 A3, 2 A7-A4, 1 B e 1 C cioè 5 funzionari, 5 agenti ausiliari (3 A e 2 C), 3 esperti nazionali distaccati e 1 ad interim. Per ovviare all'insufficienza del personale dell'unità è stata selezionata la ditta EURO-CONSEIL, previo invito a concorrere, onde assicurare la gestione tecnica dell'Anno europeo del turismo dal maggio 1989 all'ottobre 1990.

2.2.4. Gli ordinatori competenti a impegnare le spese erano il direttore generale e il direttore della Direzione A, mentre gli altri direttori e l'assistente del direttore generale erano abilitati a firmare gli ordini di pagamento. La gestione corrente degli stanziamenti, vale a dire la preparazione degli impegni di spesa e degli ordini di pagamento, il controllo delle fatture, ecc. veniva effettuata da un funzionario di categoria B dell'unità Turismo e da una cellula diretta da un funzionario della stessa categoria dipendente dal direttore generale. In pratica gli assistenti del direttore e del direttore generale erano altresì strettamente coinvolti nella gestione degli stanziamenti destinati al turismo.

2.2.5. Il comitato organizzatore previsto dalla risoluzione del Consiglio è stato costituito e si è riunito dal marzo 1989 al febbraio 1991. Comitati locali non previsti dalla decisione, ma considerati indispensabili alla riuscita dell'AET, sono stati altresì costituiti in ciascuno Stato membro. In realtà numerose decisioni sono state prese a livello bilaterale, stante che il comitato organizzatore ne veniva semplicemente informato.

## I FATTI

### 2.3. Cronologia degli eventi e scoperta delle irregolarità

2.3.1. Per effettuare i compiti affidati alla Commissione dal Consiglio, la DG XXIII ha pubblicato:

- bandi di gara che, ad eccezione dei contratti di consulenza con EURO-CONSEIL, vertevano in generale su contratti di studi particolarmente in materia statistica. Come tutti i bandi di gara, questi ultimi erano soggetti alle disposizioni finanziarie applicabili cioè al regolamento finanziario, alle sue modalità di esecuzione e alle norme interne della Commissione, dato che gli appalti erano assoggettati, a seconda della natura e del loro importo, a norme rigorose di concorrenza miranti ad assicurare la trasparenza delle operazioni, la parità tra gli offerenti e la buona gestione finanziaria. La selezione veniva effettuata dall'ordinatore dei servizi di gestione previa consultazione della CCAM e il visto del controllore finanziario. Orbene, la relazione della Corte dei conti, presentata nel settembre 1992 fa riferimento a gravi irregolarità e a pagamenti ingiustificati, compresi quelli relativi ad azioni sottoposte a procedure rigorose (si veda il dossier EURO-CONSEIL);
- inviti a presentare proposte per azioni specifiche sovvenzionate dal bilancio comunitario. Tale procedura non è coperta da alcuna regolamentazione e riguarda le sovvenzioni. Essa permette alle associazioni e alle persone interessate di presentare una domanda di sovvenzione e obbliga i servizi dell'ordinatore a raffrontare tali domande tra di loro.

2.3.2. In effetti la DG XXIII ha erogato soprattutto sovvenzioni ad hoc a progetti presentati dai beneficiari di loro iniziativa senza rientrare in un invito a presentare proposte. Tale strumento è stato utilizzato massicciamente per l'AET e ha riguardato la metà dei progetti per il periodo 1991-1992 e successivamente un quarto di essi per il piano d'azione.

2.3.3. Tuttavia, secondo la relazione dei Corte dei conti 3/96, nell'ambito del piano di azione la procedura di selezione effettuata sulla base di un bando di gara e di un invito a presentare proposte pubblicato nel 1994 ha incontrato problemi tecnici soprattutto a livello di registrazione delle offerte, mentre quella avviata nel 1995, benché migliorata rispetto alle precedenti, non ha consentito di assicurare sistematicamente la parità di trattamento tra gli offerenti.

2.3.4. Parallelamente, il Capo dell'unità Turismo - come confermato dal Tribunale di primo grado nella sentenza emessa il 19 marzo 1998 nella causa T-74/96 ha "scientemente e persistentemente svolto attività esterne non autorizzate, le quali fanno venir meno tutte le garanzie della sua indipendenza e sono idonee a generare gravi conflitti di interessi con l'esercizio delle sue funzioni" (...), "gravemente mancato agli obblighi di responsabilità, di indipendenza e di onorabilità al medesimo incumbenti a motivo della sua qualità di alto funzionario chiamato a svolgere, in seno all'Istituzione, funzioni di gestione importanti in un settore specifico e delicato" (...). "Omettendo in modo deliberato e continuato di informare la Commissione in ordine alla reale natura delle sue attività e dei legami avviati con società il cui oggetto si colloca nel settore delle sue stesse funzioni presso la Commissione" (...) è "gravemente venuto meno al dovere di lealtà verso l'Istituzione, contravvenendo inoltre, in tal modo all'articolo 12 dello statuto" (...). "Tali mancanze hanno gravemente leso l'immagine, la reputazione e gli interessi della Commissione" (cfr. il punto 178 della sentenza).

2.3.5. In altri termini il Capo dell'unità Turismo ha esercitato attività esterne non autorizzate nel suo settore di attribuzione che hanno comportato storni di fondi, corruzione e favoritismi.

2.3.6. Un altro agente temporaneo dell'unità Turismo di grado A 4, ex esperto nazionale distaccato, era coinvolto in uno dei comitati nazionali incaricati della preselezione dei progetti suscettibili di ricevere un finanziamento comunitario, progetto che egli stesso gestiva a livello comunitario. Inoltre, secondo l'audit stabilito dalla Commissione nel luglio 1998, un altro esperto nazionale distaccato durante il programma AET sarebbe altresì coinvolto in un conflitto di interessi della stessa natura.

### *I segnali di allarme*

2.3.7. **Sin dal 1989 tre interrogazioni scritte**, successivamente ritirate, sono state presentate da un parlamentare europeo sulla gestione dell'AET e la scelta di EURO-CONSEIL, nonché su taluni aspetti del contratto.

2.3.8. **Il 9 aprile 1990**, il Parlamento europeo esprimendo preoccupazione per la gestione del progetto e per eventuali irregolarità riguardo alle azioni intraprese del settore dell'AET, ha chiesto un parere della Corte dei conti.

2.3.9. **Nel giugno 1992**, il Presidente della Commissione europea del turismo ha scritto alla Commissione per protestare contro il Capo dell'unità Turismo che aveva favorito la scelta di un organismo estremamente dubbio, la società Demeter. Considerando che si trattava di una manovra destinata a squalificare un concorrente, il direttore generale e il direttore competente della DG XXIII decisero, previa consultazione del Capo unità, di non tener conto della lettera.

2.3.10. **Il 30 settembre 1992**, la relazione della Corte dei conti richiesta dal Parlamento europeo rilevava irregolarità nelle procedure seguite per la conclusione dei contratti e la loro esecuzione, come pure per la concessione delle sovvenzioni e la loro utilizzazione, il mancato rispetto della regolamentazione finanziaria e contabile e, in generale, criticava la gestione finanziaria relativa all'insieme dell'Anno europeo del turismo. Inoltre tale relazione constatava l'insufficienza delle verifiche del Controllore finanziario in materia di impegni di spesa e di pagamenti.

2.3.11. Questi segnali avrebbero dovuto allarmare non solo il Commissario e il direttore generale responsabili ma anche, eventualmente, il collegio dei Commissari sulla gestione della politica del turismo. Nulla di tutto ciò è avvenuto: solo nel secondo semestre 1993 la DG IX ha evidenziato l'esistenza di gravi problemi nell'unità Turismo.

### *Le inchieste interne all'Istituzione e il ricorso alla giustizia*

2.3.12. **Nel marzo e aprile 1993**, la DG XXIII ha proceduto a un'inchiesta interna e chiesto, nel luglio, l'assistenza della DG XX - Controllo finanziario. **Sin dal secondo semestre 1993**, l'inchiesta interna è stata allargata all'insieme della DG XXIII. *Essa ha permesso di individuare le irregolarità avvenute sin dal 1989 e che erano suscettibili di dar luogo a ordini di recupero, nonché a rischi di frode.* Dopo aver discusso tali risultati con il Segretario generale e la DG IX - Personale e

Amministrazione la AIPN<sup>7</sup> ha deciso di assegnare il Capo unità nell'interesse del servizio con effetto **15 marzo 1994**.

2.3.13. Il dossier è stato trasmesso **l'8 luglio 1994** all'Unità di coordinamento della lotta contro le frodi della Commissione (UCLAF) che, tenuto conto della natura delle irregolarità presunte (frode e corruzione), ha immediatamente dato ai suoi lavori un orientamento pregiudiziaro. L'UCLAF è stata associata a una parte delle missioni di controllo eseguite negli Stati membri dalla DG XX.

2.3.14. Sulla base di tali informazioni la Commissione ha adito, **nel dicembre 1994**, le autorità giudiziarie francesi e belghe affinché aprissero, se del caso, un'inchiesta preliminare l'una e un'informazione giudiziaria l'altra. Nel febbraio 1995 un deputato al Parlamento europeo ha presentato una denuncia alle autorità giudiziarie belghe e nel marzo 1995 le autorità giudiziarie greche sono state adite dalla Commissione per avviare indagini preliminari.

### *Le sanzioni*

2.3.15. **Il 22 giugno 1995**, il direttore generale della DG IX nella sua qualità di AIPN ha revocato, con effetto **1° agosto 1995**, il Capo unità senza riduzione o soppressione del diritto alla pensione di anzianità, in ciò seguendo il parere del consiglio di disciplina adottato il 23 maggio 1995 all'unanimità. **Il 28 luglio 1995**, ha rescisso il contratto dell'agente temporaneo con effetto al **1° agosto 1995**, discostandosi con ciò dal parere reso all'unanimità dal consiglio di disciplina il 30 giugno 1995 che raccomandava all'autorità abilitata a concludere i contratti di assunzione di infliggere all'agente la sanzione della retrocessione di scatto.

### *Il proseguimento delle inchieste a livello interno e negli Stati membri e le informazioni delle autorità di controllo*

2.3.16. Ai fini della propria indagine le autorità giudiziarie belghe hanno chiesto, **nel febbraio e novembre 1995**, la revoca dell'immunità di alcuni funzionari e l'autorizzazione della Commissione a interrogarne un certo numero. Dopo le verifiche di rito, quest'ultima ha dato seguito alla loro richiesta di revocare dell'immunità o del dovere di riserva.

2.3.17. **Nell'aprile 1996**, a norma dell'articolo 6 della decisione del Consiglio 92/421/CEE, la Commissione ha trasmesso al Parlamento europeo una relazione redatta da una ditta esterna sulla valutazione del piano d'azione comunitario a favore del turismo (1993-1995). Tale relazione forniva un'analisi critica delle decisioni assunte e degli orientamenti eseguiti, pur rilevando tuttavia che un certo numero di progetti erano stati eseguiti con successo.

2.3.18. **Nel giugno 1996**, le autorità giudiziarie belghe hanno chiesto la revoca dell'immunità del direttore generale della DG XXIII, del direttore responsabile del turismo e di un collaboratore. La DG IX ha chiesto motivazioni complementari e il collegio dei Commissari ha risposto **il 12 settembre** di non essere in grado di accogliere tale richiesta. Secondo la Commissione le ragioni invocate dal pubblico ministero belga non erano sufficienti e le inchieste interne non avevano evidenziato motivi che giustificassero tali revoche dell'immunità. **Il 16 ottobre 1996**, la Commissione ha applicato, nella sua qualità di AIPN, l'articolo 50 dello statuto (dispensa

---

(<sup>7</sup>) Acronimo francese che sta per "Autorité Investie du Pouvoir de Nomination" - Autorità che provvede alle nomine.

dall'impiego nell'interesse del servizio) al direttore generale della DG XXIII. Tale decisione ha preso effetto il **1° dicembre 1996**.

2.3.19. **Nel novembre 1996**, la Corte dei conti ha presentato la sua relazione speciale n. 3/96 relativa alla politica del turismo e alla sua promozione e, **nel dicembre 1996**, il nuovo direttore generale della DG XXIII ha costituito una task-force tra le DG XX, XXIII e l'UCLAF per riesaminare l'insieme dei dossier relativi al turismo.

2.3.20. **Nel giugno 1998**, la Commissione si è costituita parte civile nella causa relativa al Capo unità e, **nel novembre 1997**, le autorità belghe hanno rinnovato la loro richiesta di revoca dell'immunità del direttore generale, del direttore e di uno dei loro collaboratori. La Commissione ha aderito alla loro richiesta il **13 novembre**.

2.3.21. **Nel 1980**, la DG XX ha rinnovato le inchieste intraprese nel 1993 e il Parlamento europeo, a seguito delle relazioni De Luca e Wemheuer, ha approvato due risoluzioni (A4-0040/98 e A4-0049/98) critiche sulle azioni di controllo intraprese dalla Commissione nel settore del turismo e sul suo atteggiamento di fronte alle frodi e alle presunte irregolarità.

2.3.22. **Il 14 luglio 1998** la task-force allestita dalla DG XXIII ha pubblicato un audit sulla precedente gestione della politica del turismo destinato al Parlamento europeo e alla Corte dei conti da cui risultava che erano stati individuati 236 casi di pagamenti indebiti e 193 ordini di recupero emessi per un importo pari a 3,1 milioni di ecu. 24 ordini di recupero per un ammontare pari a 1,3 milioni di ecu erano in corso di emissione, mentre il resto (pari a 0,4 milioni di ecu) riguardava vari casi che richiedevano indagini supplementari o che corrispondevano a situazioni in cui il beneficiario non esisteva più (associazioni, ecc.). Infine 61 beneficiari avevano restituito 0,56 milioni di ecu. Per il periodo 1990-1995, l'audit della task-force valutava i pagamenti eccedentari in 4,5 milioni di ecu sui 31,4 milioni di ecu riguardanti 718 azioni iscritte a spese; i pagamenti eccedentari sono dovuti per una gran parte delle azioni fraudolente. Le azioni riguardavano nel 1998 76 enti o persone che in taluni casi erano state penalmente perseguiti negli Stati membri, mentre gli altri richiedevano indagini supplementari.

2.3.23. Il numero dei dossier in questione mostra, a posteriori, l'entità delle irregolarità e dei rischi di frode.

2.3.24. A livello di autorità giudiziaria degli Stati membri, le inchieste sono ancora in corso.

2.3.25. Al termine di questa cronologia è il caso di rilevare la passività dei comitati istituiti dalle decisioni del Consiglio del 21.12.1998 e del 13.7.1991. Tali comitati composti di rappresentanti degli Stati membri presieduti dal rappresentante della Commissione dovevano essere consultati dalla Commissione sull'attuazione dei programmi d'azione nel settore del turismo. Orbene, nell'ambito dell'AET, il comitato è stato **informato** delle decisioni assunte dalla DG XXIII con i comitati locali. Esso non è stato preventivamente consultato. Quanto al comitato istituito nell'ambito del piano di azione 1993-1995 il suo ruolo non è stato mai menzionato.

2.3.26. La stessa osservazione vale per gli Stati membri che, nell'ambito dell'AET, erano responsabili della preselezione dei progetti e del controllo della loro esecuzione con l'obbligo di riferirne alla Commissione. Orbene gli Stati membri non hanno rilevato le numerose irregolarità e frodi scoperte successivamente dalla Commissione.

## **2.4. Il dossier disciplinare**

2.4.1. Le irregolarità constatate nella gestione dei progetti relativi al turismo riguardavano frodi nella gestione amministrativa, di bilancio e finanziaria, nonché frodi e abusi di fondi comunitari. Le inchieste hanno portato alla conclusione che in seno ai servizi della Commissione le frodi e gli abusi di fondi comunitari erano imputabili essenzialmente al Capo unità e al suo collaboratore agente temporaneo.

### ***Il dossier del Capo unità***

2.4.2. All'insaputa della sua AIPN e mentre aveva la responsabilità dell'unità Turismo, il capo unità manteneva interessi in numerose società sia amministrandole direttamente sia trasferendo le sue quote a suoi parenti (la compagna o la madre di quest'ultima) sia ospitando tali società presso il suo domicilio. Si tratta delle società Immoflo, Lex Group, Groupe dynamique Grèce e Groupe dynamique Belgique, due delle quali hanno partecipato a programmi comunitari e sono state conseguentemente sovvenzionate.

2.4.3. Il Capo unità ha altresì proceduto al pagamento di importanti somme non ammissibili alla ditta 01 Pliroforiki, accordato sovvenzioni che eccedevano gli obblighi della Commissione in condizioni di sicurezza giuridica e finanziaria estremamente dubbie, per non dire insolite, alle società Demeter e Etoa, concesso sovvenzioni senza motivo, fatto aumentare artificialmente una dotazione di sovvenzioni alla società WES per finanziare un subappaltante da quest'ultima designato senza prestazioni realizzate in contropartita, concesso sovvenzioni a contraenti che hanno utilizzato una falsa qualità o false identità e modificato la dotazione della sovvenzione versata nonostante la mancata conclusione del progetto nel caso della società Wainfeld Consultants, ecc.

2.4.4. È stato nel corso del secondo semestre 1993 che la DG XX ha individuato l'esistenza dei problemi nella gestione dell'unità Turismo. Agli inizi del 1994 un articolo apparso sulla stampa in cui veniva chiamato in causa il Capo unità e che era stato pubblicato in Grecia nel luglio 1993 è stato portato a conoscenza della sua gerarchia.

2.4.5. **Il 15 marzo 1994** il Capo unità è stato riassegnato nell'interesse del servizio.

2.4.6. Successivamente, contro di lui è stata avviata una procedura disciplinare che si è svolta secondo il calendario seguente:

12 luglio 1994:	Comunicazione all'interessato della decisione di aprire una procedura disciplinare
20 luglio 1994:	Audizione
3 agosto 1994:	Sospensione dalle funzioni con trattenuta della metà dello stipendio
4 dicembre 1994:	Reintegrazione nei diritti pecuniari con il mantenimento della sospensione, non essendo intervenuta alcuna decisione relativa al suo caso
8 dicembre 1994:	Nuova audizione
22 dicembre 1994:	Deferimento al consiglio di disciplina
9 marzo 1995:	Il consiglio di disciplina sospende i suoi lavori per far luce sul funzionamento del settore turismo
14 marzo 1995:	Il funzionario è ascoltato una terza volta per precisare i suoi legami con varie società, legami dei quali l'AIPN non ha avuto conoscenza se non alla fine del mese di febbraio

- 5 aprile 1995: Trasmissione da parte dell'AIPN di una relazione complementare al consiglio di disciplina
- 23 maggio 1995: Parere del consiglio di disciplina reso all'unanimità in cui si raccomandava all'AIPN la sanzione disciplinare della revoca senza perdita dei diritti a pensione
- 1° giugno 1995: Parere notificato all'interessato
- 12 giugno 1995: Audizione finale da parte dell'AIPN
- 22 giugno 1995: Decisione dell'AIPN di accogliere tutti i capi di accusa di cui era stato investito il consiglio di disciplina e di infliggere all'interessato la sanzione della revoca senza riduzione o soppressione di diritto alla pensione di anzianità. Tale decisione è stata notificata il 23 giugno 1995 all'interessato
- 1° agosto 1995: Presa di effetto della decisione di revoca

2.4.7. Il presente dossier pone due problemi:

- i tempi trascorsi tra il momento in cui sono state individuate le frodi e la decisione di revoca applicata al riguardo di fatti che si erano svolti a partire dal 1989;
- la debolezza della sanzione.

2.4.8. I tempi ammontano a circa due anni dal momento in cui la DG XX ha individuato le frodi fino alla data di revoca del funzionario incaricato. Quattro mesi sono stati necessari tra la sua riassegnazione e la decisione dell'AIPN di avviare una procedura disciplinare, mentre sono trascorsi cinque mesi dalla prima audizione al deferimento al consiglio di disciplina.

2.4.9. Quanto al consiglio di disciplina, esso non ha rispettato il termine impartito dall'articolo 7 dell'allegato IX dello statuto in quanto non ha emesso il suo parere alla fine di marzo 1995 come avrebbe dovuto fare, bensì due mesi più tardi, il 23 maggio 1995.

2.4.10. Il direttore generale del personale, nella sua qualità di AIPN, ha rispettato le scadenze statutarie, ma la procedura disciplinare propriamente detta è durata un anno. Infine, la decisione di revoca notificata il 23 giugno 1995 avrebbe potuto prendere effetto **da quella data** o al più tardi dal 1° luglio invece di essere ritardata al 1° agosto, stante che il funzionario era stato sospeso dalle sue funzioni da un anno.

2.4.11. La lentezza della procedura si spiega, in parte, con la complessità del dossier e la necessità di effettuare un'inchiesta e, in parte, con la prudenza a cui le istituzioni comunitarie sono tenute nel procedere in materia disciplinare affinché il Tribunale di primo grado non annulli le loro decisioni. Tuttavia il consiglio di disciplina avrebbe dovuto accelerare i suoi lavori e l'AIPN non attendere più di un mese prima di applicare la sanzione.

2.4.12. Tenuto conto della gravità delle accuse rivoltegli il direttore generale della DG IV, nella sua qualità di AIPN, avrebbe potuto:

- discostarsi dal parere del consiglio di disciplina e revocare il Capo unità con soppressione dei suoi diritti alla pensione di anzianità, oppure
- far valere la sua responsabilità ai sensi dell'articolo 22 dello statuto, in virtù del quale il funzionario può essere tenuto a risarcire, in tutto o in parte, il danno subito dalle Comunità

per colpa personale grave da lui commessa nell'esercizio o in occasione dell'esercizio delle sue funzioni.

2.4.13. Durante la sua audizione da parte del comitato di esperti, il Segretario generale della Commissione ha spiegato:

- che il Commissario responsabile delle questioni del personale e i Commissari responsabili delle DG di assegnazione dei funzionari interessati sono stati consultati sulle sanzioni inflitte prima dell'adozione da parte dell'AIPN della decisione sanzionatoria;
- che la necessità di motivare precisamente la decisione allorché si discosta dalla sanzione proposta dal consiglio di disciplina induceva l'AIPN a attenersi a tale parere e a non aggravare la sanzione.

Il comitato ritiene che quest'ultimo argomento non sia pertinente.

#### ***Il dossier relativo all'agente temporaneo***

2.4.14. I rilievi mossi a tale agente erano della stessa natura, ma di minore ampiezza, di quelli mossi al suo capo unità.

2.4.15. Si è trattato di attività esterne non autorizzate nel settore del turismo, suscettibili di causare un danno all'attività delle Comunità - come l'accettazione di biglietti aerei a favore della sua compagna messi a disposizione da un organismo con cui egli lavorava e di cui istruiva i dossier per la Commissione - e tali da metterne in discussione l'indipendenza e l'imparzialità.

2.4.16. La procedura disciplinare si è svolta secondo il seguente calendario:

29 giugno 1994:	Comunicazione all'interessato della decisione di aprire una procedura disciplinare e audizione preliminare.
7 luglio 1994:	Decisione di sospenderlo, riducendogli la remunerazione del 50%.
8 novembre 1994:	Reintegrazione nei diritti pecuniari, con mantenimento della sospensione.
29-30 novembre e 6 dicembre 1994:	Audizioni
25 gennaio 1995:	Ricorso al consiglio di disciplina.
30 giugno 1995:	Parere del consiglio di disciplina, notificato all'AIPN il 12 luglio, che raccomanda la sanzione disciplinare della retrocessione di scatto (dal grado A4, scatto 4 al grado A4, scatto 1).
28 luglio 1995:	Decisione dell'AIPN di discostarsi dal parere del consiglio di disciplina e di annullare il contratto temporaneo dell'interessato.
1° agosto 1995:	Entrata in vigore della sanzione.

2.4.17. All'AIPN sono occorsi sette mesi, dal momento dell'audizione dell'agente temporaneo, per ricorrere al consiglio di disciplina, cui a sua volta sono occorsi cinque mesi per emettere un parere. A differenza di quanto avvenuto in occasione del dossier precedente, l'AIPN si è discostata dal parere per aggravare la sanzione, in questo caso senza alcun indugio.

2.4.18. Al momento del licenziamento, l'agente ha percepito un importo di 3.833.807 FB così ripartito:

- importo trattenuto a titolo di contributi al regime pensionistico più indennità rappresentante la quota del datore di lavoro: 1.720.955 FB;
- indennità di risoluzione del contratto (articolo 47 del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee): 1.964.838 FB;
- congedi non utilizzati: 270.870 FB;

per un totale di 3.955.663 FB, da cui sono stati trattenuti 122.856 FB per la regolarizzazione della remunerazione e delle spese di viaggio.

2.4.19. La Commissione ha versato al suo ex agente un importo di 1.984.838 FB che non gli era dovuto. In effetti, la risoluzione del contratto a tempo determinato, senza preavviso e per ragioni disciplinari, è ben distinta da quella del contratto a tempo determinato previsto dall'articolo 47 e non giustifica il versamento dell'indennità di risoluzione. Questa interpretazione è stata confermata dal Servizio giuridico della Commissione in una nota in data 8 luglio 1998. Sembra che la DG IX abbia chiesto, al momento del licenziamento dell'agente temporaneo, un parere in materia al Servizio giuridico e che, non avendolo ricevuto, abbia deciso che, in assenza di norme specifiche che consentano di derogare all'applicazione dell'articolo 47, l'indennità di risoluzione era dovuta all'interessato anche in tale caso.

2.4.20. In effetti, l'agente avrebbe dovuto quindi ricevere 1.848.969 FB, e non 3.833.807 FB.

2.4.21. L'esame parallelo dei due dossier - relativi rispettivamente al capo unità e all'agente temporaneo - mette in luce la lentezza delle indagini svolte e dell'attività del consiglio di disciplina e sottolinea la sollecitudine dell'AIPN sia nei confronti del capo unità, in quanto in quel caso essa non si è discostata dal parere reso dal consiglio di disciplina e ha applicato la decisione ritardandola, sia nei confronti dell'agente temporaneo, al quale è stata applicata l'interpretazione dello Statuto a lui più favorevole, anche se tale interpretazione non risulta compatibile con lo spirito dei testi di legge, e al quale sono stati versati 1.964.838 FB che non gli erano dovuti.

2.4.22. Infine, nel corso della sua audizione da parte del comitato di esperti indipendenti, il Commissario Papoutsis ha dichiarato di non essere stato informato delle sanzioni inflitte al capo unità e all'agente temporaneo e non ha ritenuto necessario esprimere la propria posizione su tali sanzioni. Quanto al Segretario generale, questi ha comunicato al comitato di esperti che un ordine di riscossione è stato emesso per recuperare gli importi indebitamente versati all'agente temporaneo.

2.4.23. Malgrado le affermazioni del Commissario Papoutsis, il comitato non è persuaso che nei servizi sia stato intrapreso uno sforzo di riorganizzazione sufficiente dopo le numerose irregolarità constatate.

## **2.5. Dossier Euroconseil**

2.5.1. Nel 1988 la Commissione ha proposto al Consiglio un programma d'azione sul turismo e, in vista della sua partecipazione allo sviluppo dei progetti e in particolare all'AET, ha deciso di avvalersi della competenza di un consulente esterno, che avrebbe messo a disposizione esperti e personale qualificato, locali e tutta l'infrastruttura necessaria. Questa ditta avrebbe tenuto inoltre la contabilità dettagliata delle spese impegnate.

2.5.2. A istruire il dossier è stato il predecessore del capo unità di cui si è parlato al punto 2. Il direttore competente della DG XXIII ha presentato il dossier alla CCAC ed ha concluso il contratto, poi l'ha fatto seguire dal suo assistente, sotto la sua autorità, spesso in opposizione con il capo unità.

### ***Indizione di gare***

2.5.3. Tre indizioni di gare sono state necessarie per selezionare l'altro contraente. Il bando di gara, mai pubblicato nella Gazzetta Ufficiale malgrado le raccomandazioni figuranti nel vademecum della CCAC in vigore nel corso di tale periodo, è stato inviato a 60 ditte, sei delle quali hanno presentato delle offerte. Secondo la relazione dell'ordinatore alla CCAC, "l'appalto di Euroconseil denotava una chiara comprensione delle mansioni da esercitare e proponeva un approccio ben strutturato e ingegnoso al lavoro. La ditta ha a disposizione uno spazio per uffici nei pressi della Commissione e può fornire, a prezzi assai competitivi, personale altamente specializzato, con esperienza sia nel campo del turismo, sia in quello della gestione e dell'equipaggiamento di uffici. Il costo al giorno di un esperto va dai 125 ai 200 ecu (vedi allegato 4), ovvero la quota più bassa presentata. Il costo globale dell'appalto per i sette mesi della fase di preparazione nel 1989 è stato di 285.833 ecu e per i 12 mesi della fase di esecuzione nel 1990 di 490.000 ecu."

2.5.4. In considerazione dell'importo dell'appalto, nel bando di gara si sarebbe dovuto richiedere una cauzione, in conformità dell'articolo 56 del regolamento finanziario in vigore fino al 1990. Inoltre, nel capitolato d'onori si prevedeva una valutazione della capacità tecnica e finanziaria degli offerenti, che non è stata mai effettuata.

### ***Esecuzione e rinnovi del contratto***

2.5.5. Il primo contratto di sette mesi, dal maggio 1989 al dicembre 1989, rispettava il capitolato d'onori. Tuttavia, fin dal settembre 1989, la rete di corrispondenti previsti negli Stati membri è stata soppressa, d'intesa con la DG XXIII, per aumentare le tariffe unitarie degli esperti. Un importo di 50.000 ecu è stato versato per tale rete al consulente, ma i corrispondenti non sono stati remunerati. Nel 1990 una nuova rete è stata creata sulla base di un impegno specifico, per un importo di 248.000 ecu.

2.5.6. Inoltre, non è stato effettuato alcun controllo dei consulenti (non vi è nessun foglio delle presenze, per esempio), e, secondo la relazione della Corte dei conti del 1992, tali consulenti hanno esercitato responsabilità di gestione che sarebbero spettate ai funzionari, svolgendo un ruolo rilevante nella selezione e nel controllo dei progetti.

2.5.7. I rinnovi del contratto dal 15 gennaio 1990 al 15 giugno 1990 e in seguito dal 16 giugno 1990 al 30 gennaio 1991 non corrispondevano all'offerta iniziale della ditta Euroconseil:

- i prezzi unitari sono passati dai 200 ecu del contratto iniziale ai 370 ecu del primo rinnovo e ai 440 ecu del secondo;
- è stata aggiunta una clausola che consentiva al consulente di ricevere il 20% sugli impegni ottenuti presso eventuali sponsor, clausola suscettibile di dar vita, per il consulente, a conflitti d'interesse.

2.5.8. I rinnovi, nella misura in cui comportavano modifiche sostanziali, avrebbero dovuto essere sottoposti per parere alla CCAC, come prevedono le modalità d'esecuzione del regolamento finanziario, tanto più che l'appalto era stato attribuito principalmente in ragione del livello delle tariffe giornaliere praticate per gli esperti. Il parere della CCAC avrebbe certamente consentito di rilevare il conflitto d'interesse rappresentato dalla clausola relativa alle sponsorizzazioni.

2.5.9. A partire dal 15 gennaio 1990 il personale del consulente coinvolto nell'AET si è insediato nei locali della Commissione senza alcun indennizzo per quest'ultima, contrariamente ai termini del capitolato d'onori.

2.5.10. Gli importi indebiti versati ad Eurocontrol nel quadro dei suoi contratti sono i seguenti:

- 50.218 ecu di giornate supplementari non previste nel contratto per l'assistenza tecnica;
- 50.000 ecu per la rete di corrispondenti in conformità del contratto del 1989, laddove tali corrispondenti non hanno però mai ricevuto i pagamenti dovuti;
- 125.000 ecu riguardanti i servizi di una ditta di comunicazioni che non è stata pagata.

### ***Conflitti d'interesse***

2.5.11. Oltre alla clausola concernente le sponsorizzazioni, il consulente avrebbe proposto la sua assistenza, retribuita, a un candidato che doveva ottenere sovvenzioni comunitarie, mentre il consulente stesso era responsabile della registrazione delle candidature e raccomandava i progetti alla Commissione in vista della loro accettazione. Egli ha inoltre proposto a un fornitore di materiale promozionale per l'AET il versamento di royalties per l'utilizzazione di un marchio di proprietà della Commissione.

2.5.12. Anche se Euroconseil ha ricevuto un importo inferiore a quello figurante nel parere della CCAC, occorre ricordare che tale contratto è stato annullato anticipatamente nell'ottobre 1990, ovvero tre mesi prima della sua scadenza, poiché la società non era più solvibile. Se si considerano i pagamenti ingiustificati, la clausola sulle sponsorizzazioni, il mancato controllo dell'esecuzione del contratto nella misura in cui né il personale della ditta né i prodotti erano debitamente controllati, non è possibile ritenere che gli stanziamenti a favore di tale ditta siano rimasti entro i limiti autorizzati.

2.5.13. Nella relazione di valutazione della DG XX in data 18 giugno 1998 si fa presente che occorre attendere le conclusioni dell'inchiesta delle autorità giudiziarie belghe prima di esaminare la possibilità di avviare un'azione disciplinare contro i funzionari della Commissione che hanno concluso e dato esecuzione al contratto con il consulente.

2.5.14. Dal momento che il dossier non rientrava fra le responsabilità del capo dell'unità Turismo poi sospeso, è deplorabile che non sia stata avviata immediatamente un'inchiesta amministrativa approfondita per esaminare l'eventuale esistenza di frodi e stabilire le responsabilità nelle irregolarità dei funzionari, ivi comprese quelle dell'alta gerarchia (direttore e direttore generale) per la quale il Collegio dei Commissari esercita i poteri di AIPN.

## **2.6. Dossier IPK-ECODATA**

2.6.1. In occasione dell'approvazione definitiva del bilancio per l'esercizio 1992, il Parlamento europeo ha deciso che un importo "di almeno 530.000 ecu venga utilizzato come sostegno all'organizzazione di una rete d'informazione sui progetti di turismo ecologico in Europa".

2.6.2. **Il 26 febbraio 1992** la DG XXIII ha pubblicato nella Gazzetta Ufficiale un invito a presentare proposte per sostenere progetti nel settore del turismo e dell'ambiente.

2.6.3. **Il 22 aprile 1992** l'impresa IPK ha presentato un progetto per creare una banca dati sul turismo ecologico in Europa (ECODATA). La IPK, che si incaricava del coordinamento dei lavori, prevedeva di collaborare per la realizzazione della banca dati con tre partner, l'impresa francese Innovence, l'impresa italiana Topconsult e l'impresa greca 01-Pliroforiki. La proposta non conteneva alcun dettaglio relativo alla distribuzione delle mansioni fra queste imprese.

2.6.4. **Il 4 agosto 1992** la DG XXIII ha accordato un importo di 530.000 ecu alla IPK a favore del progetto ECODATA.

2.6.5. **Il 23 settembre 1992** la dichiarazione è stata firmata dalla IPK.

2.6.6. **Nel novembre 1992** il capo dell'unità Turismo ha convocato la IPK e uno dei suoi subappaltatori, la 01-Pliroforiki, a una riunione nel corso della quale, stando alla testimonianza rilasciata dalla IPK dinanzi al tribunale di primo grado, testimonianza peraltro non contestata dalla Commissione, il capo unità avrebbe proposto che la parte essenziale delle attività venisse svolta dalla ditta 01-Pliroforiki e a questa andasse pertanto anche la quota principale dei sussidi (punto 9 della sentenza).

2.6.7. Nel corso di una nuova riunione, svoltasi **il 19 febbraio 1993**, la IPK è stata invitata ad accettare la partecipazione al progetto dell'impresa tedesca SFT, non menzionata nella proposta di progetto formulato dalla IPK poiché tale ditta era impegnata in un progetto di turismo ecologico denominato ECOTRANS.

2.6.8. Nella sentenza del 15 ottobre 1997, al punto 47, il tribunale di prima istanza fa presente quanto segue: "Anche se [il ricorrente] ha fornito indizi del fatto che uno o più funzionari della Commissione si sono intromessi in modo inquietante nel progetto nel periodo dal novembre 1992 al febbraio 1993,...".

2.6.9. **Il 12 marzo 1993**, in una nota indirizzata al suo direttore generale, il capo unità ricordava che la SFT non aveva avanzato proposte nel quadro dell'appello su ECODATA, che la Commissione non aveva il diritto di imporre tale ditta a un partner esterno, che la SFT aveva beneficiato in passato di sovvenzioni da parte della Commissione, che la DG XXIII non poteva continuare a sovvenzionare a tempo indefinito le stesse persone e che le pressioni esercitate dalla SFT sulla Commissione si erano spinte troppo oltre. Egli precisava che, non avendo potuto convincere il suo direttore generale e in conformità delle sue istruzioni, aveva chiesto verbalmente alla IPK di inserire la SFT nel suo progetto. Stando a prove raccolte, la SFT avrebbe costituito in Germania una potente lobby onde convincere la DG XXIII ad assicurarle il versamento della maggior parte dei fondi comunitari o, in caso di fallimento, ad annullare il progetto nonché il contratto in corso.

2.6.10. Nel suo dossier sulle irregolarità commesse da taluni funzionari, il capo unità allegava tre documenti (71-72-73) in grado di sostenerne le accuse.

2.6.11. La IPK ha presentato una prima relazione nell'aprile 1993, poi una seconda nel luglio 1993 e la relazione finale nell'ottobre 1993. La IPK ha inoltre invitato la Commissione a una presentazione delle attività svolte, che ha avuto luogo il 15 novembre.

2.6.12. Con lettera in data 30 novembre 1993 la Commissione ha comunicato alla IPK che dalla relazione presentata sul progetto ECODATA emergeva che le attività svolte fino al 31 ottobre 1993 non corrispondevano in modo soddisfacente a quanto formulato nella proposta del 22 aprile 1992

e che essa non intendeva pertanto versare il restante 40%. La IPK ha manifestato il proprio disaccordo con lettera in data 28 dicembre 1993, pur continuando a sviluppare il progetto e a presentarlo in pubblico.

2.6.13. Il 15 marzo 1994 il capo unità è stato trasferito nell'interesse del servizio.

2.6.14. Il 29 aprile 1994 è stata organizzata una riunione fra la IPK e la DG XXIII e il 3 agosto 1994 la DG ha comunicato alla ditta che nessun versamento sarebbe stato effettuato per tale progetto. A seguito di tale decisione, la IPK ha presentato un ricorso dinanzi al tribunale di prima istanza (causa T-331/94), ricorso rigettato e quindi oggetto di impugnazione.

2.6.15. A seguito della sentenza del TPI del 15 ottobre 1997, il direttore competente in materia di turismo ha suggerito per iscritto che la valutazione finanziaria del progetto ECODATA si concludesse rapidamente. Egli rilevava l'opportunità di determinare gli importi da recuperare e ricordava che, nel corso della verifica effettuata il 24 settembre 1993, la DG XX aveva constatato che il contributo della Comunità era giustificato unicamente per un importo di 76.303 ecu, mentre all'inizio del 1993 erano stati pagati 300.018 ecu. Con lettera in data 10 novembre 1997 lo stesso direttore ha chiesto all'UCLAF una presa di posizione su un'eventuale frode nella faccenda IPK.

2.6.16. La verifica generale della Commissione sulle azioni concernenti il turismo, presentata il 14 luglio 1998, non menziona il dossier ECODATA, fatta eccezione per la sentenza del tribunale di prima istanza.

2.6.17. In tale occasione, il comitato ritiene deplorabile che un'inchiesta amministrativa non abbia determinato l'origine e la natura delle eventuali ingerenze presso la IPK affinché accettasse la SFT come partner o la 01-Pliroforiki come partner quasi esclusivo, né abbia stabilito se il rifiuto, da parte della IPK, di accettare la SFT sia stato all'origine della decisione della DG XXIII di rifiutare il versamento del saldo del contributo finanziario.

Pertanto, non hanno potuto essere definite le responsabilità di ciascuno dei funzionari in questione, e in particolare del direttore generale, soprattutto per quanto riguarda le pressioni che avrebbero esercitato sulla IPK.

## **OSSERVAZIONI**

### **2.7. Le difficoltà incontrate dalla Commissione**

#### ***Problemi di personale***

2.7.1. La Commissione ha proposto al Consiglio dei ministri l'attuazione di progetti nei quali intendeva svolgere un ruolo attivo (tipo AET), senza avere tuttavia le risorse umane necessarie alla loro organizzazione.

2.7.2. I problemi di personale constatati sono i seguenti:

#### ***Assegnazione di risorse umane numericamente insufficiente e statutariamente eteroclita***

2.7.3. La responsabilità di gestire la politica comunitaria del turismo, vale a dire anzitutto l'AET e in seguito i piani d'azione, è stata affidata a 11 persone coordinate dall'istituzione, un supplente e

un ufficio di consulenti esterni. La maggior parte di tali agenti non ha potuto beneficiare di contratti superiori a un anno, rinnovabili due volte, salvo nomina su posti temporanei. Gli esperti nazionali distaccati e i consulenti concorrono in linea di principio ai lavori dell'istituzione grazie alla loro esperienza in un settore preciso, ma le funzioni di gestione amministrativa e finanziaria non rientrano nelle loro competenze, bensì in quelle dei funzionari. Tuttavia, e a dispetto della differenza di status che avrebbe dovuto indurre la gerarchia a distinguere e a gerarchizzare le competenze di ciascuna categoria di personale, certe responsabilità, come la selezione o il controllo dei progetti o l'elaborazione di risposte alle interrogazioni scritte dei parlamentari europei, sono state esercitate da categorie di agenti diverse dai funzionari o dagli uffici di consulenza.

#### *Nomine e responsabilità contestabili*

2.7.4. La nomina a un posto del livello di responsabilità di un capo unità (A3), di un direttore (A2) o di un direttore generale (A1) richiede le più alte qualità di competenza, rendimento e integrità. Risulta evidentemente da tale dossier come il capo dell'unità Turismo abbia dimostrato di non rispondere a tali requisiti. *Da parte loro, il direttore e il direttore generale non hanno esercitato correttamente né le loro responsabilità gerarchiche né le loro responsabilità in quanto ordinatori.*

2.7.5. Il comitato di esperti si interroga sulla capacità dell'istituzione di nominare o promuovere i migliori candidati e di assegnare la persona "giusta" al posto "giusto". La nomina e l'assegnazione di funzionari di grado A1 e A2 è di competenza del Collegio dei Commissari.

#### *Mancata osservanza, da parte dei funzionari, del loro dovere di indipendenza*

2.7.6. L'elemento federativo, che avrebbe dovuto costituire l'obbligo di lavorare in tutta indipendenza nell'interesse esclusivo della Comunità, non ha svolto il proprio ruolo di contrappeso dinanzi ai diversi interventi e alle protezioni che possono derivarne. Tali protezioni danno a coloro che li accettano un senso di impunità.

#### *Negligenze amministrative*

2.7.7. L'insufficienza delle risorse umane e la loro incoerente gestione sono state di natura tale da produrre *debolezze ed errori di gestione* nonché *conflitti d'interesse e operazioni fraudolente*.

2.7.8. Le relazioni successive mettono in evidenza *serie anomalie amministrative*: dossier incompleti, informazioni tardive, errate registrazioni della posta, bandi di gara e inviti a presentare proposte imprecisi, seguito e valutazione dei progetti incompleti e "arrangiati", controlli lacunosi, ecc.

2.7.9. Il dossier Turismo solleva inoltre il problema dell'attribuzione di sovvenzioni ad hoc che sfuggono al meccanismo dell'indizione di gare e alle norme relative alla pubblicità, all'esame comparato delle proposte in omaggio all'uguaglianza dei candidati e alla verifica da parte degli organi di vigilanza. *Le sovvenzioni ad hoc costituiscono*, come rilevato dalla Corte dei conti, *una procedura ad alto rischio* per l'istituzione poiché, anche se attribuite con il rigore e l'imparzialità richiesti, consentono difficilmente di difendersi in caso di critiche.

2.7.10. Si pone inoltre *la questione dell'apposizione di visti*, poiché tutte le operazioni irregolari sono state accettate dagli organi di controllo interno, che a certe operazioni hanno perfino apposto il loro visto a posteriori. Infine, è opportuno rilevare la difficoltà per la DG XX - Controllo finanziario di

effettuare la verifica di un settore allorché in precedenza essa stessa ha approvato ciascuna delle operazioni del settore stesso.

### ***Il ruolo del comitato d'organizzazione AET***

2.7.11. Va ricordato il ruolo passivo del comitato d'organizzazione AET, composto di rappresentanti degli Stati membri e presieduto dalla Commissione, che ha accettato di essere informato di decisioni adottate dalla DG XXIII con i comitati nazionali, quando la regolamentazione gli attribuiva invece un ruolo consultivo a priori. Allo stesso modo, non sembra aver svolto un ruolo significativo il comitato d'organizzazione previsto per l'attuazione del piano 1993-95.

### ***Carenze degli Stati membri***

2.7.12. Vanno sottolineate anche le carenze degli o di alcuni degli Stati membri responsabili del controllo dell'esecuzione del progetto, che erano tenuti a riferirne alla Commissione nel quadro dell'AET.

## **2.8. Gestione della crisi**

### ***Scoperta delle irregolarità e relative sanzioni***

2.8.1. La Commissione è stata *lenta* nel verificare se le accuse formulate nei confronti dell'unità Turismo e del suo capo erano fondate e nell'individuare irregolarità e frodi. La *verifica* è stata non solo *tardiva*, ma anche *incompleta*, poiché nei dossier Euroconseil e IPK le indagini amministrative non sono state avviate con sufficiente rapidità e, soprattutto, esaustività. Inoltre, il dossier turismo è stato trasmesso tardivamente (nel luglio 1994) all'UCLAF, cui si è ricorso per il dossier IPK nel 1997.

Se da un lato è opportuno rilevare la lentezza della procedura disciplinare, dall'altro tale lentezza non è imputabile esclusivamente alla Commissione. Essa è altresì dovuta in gran parte alla preoccupazione di porre le decisioni assunte al riparo dalle critiche che sarebbero state formulate dal TPI in caso di ricorso. Devono essere tuttavia sottolineate l'insufficienza della sanzione nei confronti del capo unità e il suo carattere tardivo, nonché le lacune del servizio amministrativo (DG IX) che hanno indotto l'istituzione a versare 2.000.000 di FB di troppo all'agente temporaneo.

2.8.2. La critica che può essere mossa al Collegio dei Commissari, e in particolare al Commissario responsabile, è di aver protetto l'alta gerarchia, non consentendo alle indagini di fare il loro corso quando tale gerarchia poteva esserne coinvolta e attendendo vari mesi dopo la richiesta delle autorità belghe prima di accettare la revoca dell'immunità dei funzionari A2 e A1.

L'istituzione ha risolto il problema del turismo emanando sanzioni disciplinari nei confronti di due persone e applicando l'articolo 50 (dispensa dall'impiego nell'interesse del servizio) al direttore generale coinvolto.

2.8.3. Si può inoltre muovere una critica al fatto che in nessun momento si sia ricorso alla nozione di responsabilità pecuniaria, in virtù del regolamento finanziario e dell'articolo 22 dello statuto, dei funzionari coinvolti in tali irregolarità.

2.8.4. Una volta raccolte le prove di frodi e irregolarità la Commissione ha fatto ricorso all'autorità giudiziaria, e quindi non le sono imputabili i problemi fra le autorità giudiziarie degli Stati membri. *In quel momento la Corte dei conti e il Parlamento europeo erano già intervenuti.*

## **2.9. Conclusioni**

2.9.1. Quanto alle responsabilità del Collegio dei Commissari nel suo insieme o dei Commissari a titolo individuale, che si tratti del Collegio dei Commissari attuale o di quello in carica al momento dei fatti:

- i) aver proposto nel 1988 al Consiglio l'attuazione di progetti che comprendevano in modo attivo i servizi della Commissione, senza avere le risorse umane necessarie alla loro attuazione; fra l'altro, il settore del turismo concerne una molteplicità eccezionale di imprese e di dossier da elaborarsi, in un settore in cui il carattere immateriale delle contropartite rende estremamente difficile la gestione dei contratti; sarebbe stato auspicabile interrogarsi maggiormente sulla fattibilità di una politica di distribuzione di sovvenzioni comunitarie in tale settore;
- ii) non aver adottato alcuna misura fra l'aprile 1990 e il luglio 1993, malgrado i gravi segnali di allarme costituiti dalle inquietudini del Parlamento europeo e dalla relazione della Corte dei conti del 30 settembre 1992;
- iii) aver accettato nel luglio 1995 che l'AIPN, vale a dire il direttore generale della DG IX - Personale e amministrazione, non aggravasse la sanzione proposta dal consiglio di disciplina (composto dai Commissari incaricati delle questioni relative al personale e al turismo, sigg. Liikanen e Papoutsis);
- iv) aver tardato nell'accettare fra il settembre 1996 e il novembre 1997 la revoca dell'immunità del direttore generale, del direttore e di uno dei loro collaboratori ed aver applicato nell'ottobre 1996 l'articolo 50 a un direttore generale che aveva espletato in modo insufficiente le proprie responsabilità gerarchiche e di ordinatore, avendo forse esercitato pressioni su una ditta per favorirne un'altra.

# **3. PROGRAMMI "MED"**

## 3. PROGRAMMI "MED"

### I FATTI

#### 3.1. Introduzione

##### *Il contesto*

3.1.1. I programmi MED per la cooperazione decentralizzata con i paesi mediterranei, avviati nel 1992 dopo la guerra del Golfo con l'Iraq, avevano l'obiettivo di rafforzare la cooperazione politica ed economica con il Sud del Mediterraneo, per controbilanciare il sostegno concesso ai paesi dell'Europa centrale ed orientale. Dopo una sospensione sulla quale ritorneremo, sono stati rilanciati nell'aprile 1998.

3.1.2. I programmi comprendevano, in funzione dei partner, cinque programmi distinti: MED Urbs (enti locali), MED Campus (università), MED Invest (imprese), MED Avicenna (centri di ricerca) e MED Media (professionisti del campo dei media).

3.1.3. I partner erano direttamente in contatto gli uni con gli altri, senza che vi fosse, di regola, un intervento da parte delle autorità statali centrali. Di conseguenza, neanche la Commissione poteva beneficiare del sostegno amministrativo degli Stati membri. In effetti, l'idea principale dei programmi era di evitare le strutture governative e di incanalare i fondi della cooperazione attraverso sovvenzioni a organizzazioni non governative. Si trattava di essere "vicini alla società civile".

3.1.4. La dotazione finanziaria pluriennale per i programmi MED per il periodo 1992-1996 era pari a 116,6 mio ecu, di cui 78 mio ecu erano stati impegnati al momento della sospensione (decisioni dell'ottobre 1995 in appresso).

3.1.5. Il Commissario responsabile del dossier è stato fino alla fine del 1992 il sig. Matutes, mentre con il 1° gennaio 1993 la competenza è passata al sig. Marín.

##### *La struttura di gestione*

3.1.6. **In generale**, la struttura di gestione del sistema comprendeva quattro livelli: 1) Commissione, 2) ARTM (Agenzia per le reti transmediterranee, competente per la gestione amministrativa e finanziaria dei cinque programmi), 3) Uffici di assistenza tecnica - UAT - (uno per programma, competenti per la sorveglianza tecnica dei programmi) e 4) progetti (raggruppati in reti), per un totale di 496.

3.1.7. Il comitato d'impegno (comitato di gestione) era composto, per ciascun programma, da rappresentanti della Commissione, dell'ARTM e dell'UAT interessato (quest'ultimo senza diritto di voto). Tale comitato esaminava e approvava i pagamenti.

3.1.8. L'ARTM aveva sede sociale a Bruxelles ed era disciplinata dal diritto belga, mentre FERE ha sede sociale a Parigi ed è disciplinata dal diritto francese e, infine, ISMERI ha sede sociale a Roma ed è disciplinata dal diritto italiano.



3.1.9. Come indica il punto 26 della relazione della Corte dei conti n.1 /96, *"la gestione di questo nuovo strumento si è articolata attorno a due elementi centrali, il subappalto ad organismi privati della gestione dei programmi e la separazione delle funzioni amministrative e finanziarie da quelle relative alla sorveglianza tecnica. Le prime sono state assegnate all'ARTM. Le seconde sono state attribuite a un UAT diverso per ciascun programma."*

3.1.10. L'**ARTM** è stata creata il 24 settembre 1992 come associazione belga internazionale a scopo filantropico e scientifico.

Due degli amministratori del suo Consiglio d'amministrazione erano anche direttori di due UAT (FERE e ISMERI) e sono stati sostituiti - quantomeno formalmente - il 6 aprile 1995. Nel passato erano stati in numerose occasioni consulenti della Commissione. Inoltre, ISMERI deteneva il 15% del capitale di FERE.

La Commissione assisteva in qualità di osservatore alle riunioni del Consiglio di amministrazione di questa associazione.

3.1.11. Come indica il punto 27 della relazione n. 1/96 della Corte dei conti, *"le risorse dell'ARTM provengono esclusivamente dai contratti ad essa concessi dalla Commissione."*

3.1.12. Si tratta nella fattispecie dell'esistenza di una rete di società che controllano l'esecuzione di una politica e che è stata creata da consulenti esterni su iniziativa della Commissione. In effetti, la gestione finanziaria e amministrativa dei programmi è stata attribuita all'ARTM nel 1992 su iniziativa della Commissione (attuale Direzione generale IB - Relazioni esterne: Mediterraneo meridionale, Medio e Vicino Oriente, America latina, Asia del Sud e del Sud-Est e cooperazione Nord-Sud), al punto che è stata la Commissione a pagarne le spese di costituzione, per di più senza indizione di gara.

L'ARTM è quindi stata creata e finanziata "ex nihilo" da questa DG IB sulla base della procedura di trattativa privata di cui all'art. 58 del Regolamento finanziario. Non è stato trovato alcun elemento che permetta di affermare che il servizio responsabile della gestione degli stanziamenti abbia proceduto a una qualsivoglia ricerca sul mercato prima di giungere alla conclusione che non vi erano altre organizzazioni in possesso delle qualifiche richieste.

3.1.13. Se è vero che il primo contratto tra la Commissione e l'ARTM è stato stipulato mediante trattativa privata, questa associazione ha comunque vinto la gara d'appalto tenutasi a metà 1994, ottenendo così il contratto (1° settembre 1994) previa gara e previo parere della CCAM.

3.1.14. L'8 settembre 1997 l'ARTM è stata dissolta.

3.1.15. Il controllo tecnico delle reti e dei loro progetti è stato attribuito a **uffici di assistenza tecnica o UAT**. Un "UAT" è una struttura esterna, di natura giuridica variabile (associazione senza scopo di lucro, Fondazione, Agenzia, s.p.r.l., Università, ecc.) che fornisce alla Commissione un supporto su base continuativa, in collegamento con l'attuazione di un programma comunitario, di regola previa procedura di gara.

3.1.16. Fino a metà luglio 1994 anche i contratti assegnati agli UAT nel quadro dei programmi MED sono stati attribuiti mediante trattativa privata.

3.1.17. ISMERI è stata incaricata di MED Campus mentre FERE è stata incaricata di MED Urbs. Le due società avevano in precedenza preparato rispettivamente i programmi MED Urbs e Campus.

3.1.18. Per quanto concerne i **progetti** (496 in totale), la Corte dei conti ha constatato in particolare che sono state finanziate spese non ammissibili e che l'aggiudicazione dei contratti in seguito a gara d'appalto ha costituito un'eccezione più che la regola.

## **3.2. Cronistoria**

*L'origine: atti di base, costituzione e designazione delle società implicate*

3.2.1. Il 29 giugno 1992 viene adottato il regolamento n. 1763/92 relativo alla cooperazione finanziaria con tutti i paesi mediterranei. A norma dell'articolo 6, paragrafo 1, di tale regolamento, *"le azioni di cui al presente regolamento, finanziate con il bilancio delle Comunità, sono gestite dalla Commissione"*. Inoltre, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, *"la Commissione è assistita dal comitato MED"* istituito dal regolamento 1762/92 e adottato lo stesso giorno.

3.2.2. Il 24 settembre 1992 la "associazione internazionale a scopo filantropico e scientifico" ARTM viene costituita da ISMERI-EUROPA, FERE CONSULTATA, CLES EUROPEAN RESEARCH NETWORK e, infine, una persona fisica a titolo individuale. Queste quattro persone (giuridiche e fisica) erano i membri fondatori. Il quadro giuridico era la legge belga del 25 ottobre 1919, che riconosce personalità giuridica alle associazioni internazionali. Va osservato che questo tipo di associazioni non ha capitale statutario.

La Commissione, come si è già detto, ha finanziato la costituzione di questa associazione.

3.2.3. Il 21 ottobre 1992 la DG IB stabilisce un documento quadro *"che precisa le condizioni di attuazione di MED Urbs e MED Campus"*. Il documento era stato elaborato dall'Unità competente, ma non era stato formalmente approvato dal Direttore generale, pur figurando come allegato in taluni contratti firmati da questo stesso Direttore generale con l'ARTM. Il documento non era stato approvato neppure dalla Commissione in quanto "Collegio". Vi si legge quanto segue: *"la Commissione deve pertanto ricorrere a un organismo esterno per l'attuazione dei programmi di cooperazione decentrata..... Si tratta di creare una struttura di gestione delegata .... La Commissione deve in ogni circostanza conservare il controllo dell'operazione..... Gli UAT sono selezionati secondo le procedure in vigore presso la Commissione ..... dopo la decisione di finanziamento presa dalla Commissione nell'urgenza di procedere all'attuazione nel 1992 e onde assicurare la continuità tra la costituzione delle reti e l'avvio delle relative azioni, gli UAT, per l'anno sperimentale, sono quelli che hanno preparato il programma per la Commissione ..... L'ARTM è tenuta a concludere i contratti con l'agenzia designata dalla Commissione o con quella che ha vinto la gara"*. Il documento comprende una *"analisi funzionale dell'ARTM"*, *"l'architettura dell'agenzia"*, in cui sono previsti perfino i membri del Consiglio d'amministrazione, *"l'Ufficio direttivo"* di quest'ultimo, ecc.

Un altro documento quadro del 15 gennaio 1993 concerne l'attuazione di MED Urbs, MED Campus e MED Invest.

3.2.4. Il 12 novembre 1992 il Capo unità responsabile dei programmi sottopone al Servizio giuridico della Commissione, per parere, i contratti concernenti MED Urbs e MED Campus, nonché i vari documenti che definiscono le condizioni di gestione delle azioni previste da tali programmi. In tale contesto viene precisato che *"si tratta di un'innovazione per la DG I con riferimento alla quale il Controllo finanziario desidera appoggiarsi su un parere preventivo del Servizio giuridico"*.

3.2.5. Il 25 novembre 1992 è stato firmato il contratto per trattativa privata tra la Commissione, nella persona del Direttore generale incaricato delle relazioni Nord-Sud, e l'associazione ARTM, avente come oggetto (art. 1) *"l'attuazione della decisione di finanziamento della Commissione concernente il programma MED Urbs (sostegno alla cooperazione fra gli enti locali d'Europa e quelle dei paesi terzi mediterranei)"*. Il programma era stato preventivamente adottato formalmente dalla Commissione con decisione del 23 luglio 1992.

Con tale contratto (art. 2), *"la Commissione, in qualità di ordinatore principale, affida l'esecuzione della decisione di finanziamento di MED .... all'Agenzia ARTM, i cui obblighi sono l'oggetto del presente contratto"*. Il contraente si impegna a gestire il programma *"instaurando, per la distribuzione dell'aiuto, relazioni contrattuali con 16 reti finanziate il cui elenco figura all'allegato IV e con l'ufficio di assistenza tecnica; a gestire il fondo di riserva su proposta della Commissione; a instaurare un sistema di verifica contabile e amministrativa e un sistema di controllo di gestione"*. L'art. 8 del contratto prevede alcuni allegati, tra cui la decisione di finanziamento della Commissione concernente MED Urbs, il mandato e il documento quadro che precisa le condizioni di attuazione del programma.

Il mandato prevedeva a sua volta quanto segue: *"1) l'ARTM riceve e gestisce la totalità dell'aiuto comunitario ..... a tal fine essa stipula contratti con le reti beneficiarie di un sostegno comunitario e con un ufficio di assistenza tecnica ....5) l'ARTM instaura una verifica contabile e amministrativa delle singole reti e dell'insieme del programma"*.

3.2.6. È stato questo il primo contratto concluso tra la Commissione e l'ARTM, cui sono seguiti altri contratti simili (MED Campus nella stessa data) per tutti i programmi MED. In particolare, MED Invest è stato firmato il 6 aprile 1993 e MED Media il 23 agosto 1993.

Fino al 1994, come si è già indicato, tutti questi contratti erano conclusi mediante trattativa privata ("private treaty" in inglese).

3.2.7. Il 2 dicembre 1992 il Servizio giuridico della Commissione esprime il parere che *"le funzioni connesse al controllo o che implicano l'esercizio di un potere discrezionale a titolo di una vera e propria politica comunitaria, compresa l'esecuzione del bilancio, possono essere esercitate solo da funzionari .... Trattandosi nella fattispecie di una prestazione di servizi, il contratto deve essere concluso previo appello alla concorrenza ..... se del caso mediante trattativa privata debitamente motivata .... Nel caso in esame, il Servizio giuridico si chiede quale sia la giustificazione che consente alla Commissione di stipulare il contratto per trattativa privata con l'ARTM. Il Servizio giuridico mantiene inoltre tutte le sue riserve quanto alla partecipazione della Commissione e di altre istituzioni al funzionamento dell'ARTM .... Infine, quanto alla forma del contratto, il Servizio giuridico si riserva di esprimere il proprio parere quando gli sarà sottoposto il progetto definitivo"*. Questa ulteriore consultazione non ha avuto luogo e, comunque, il contratto era già stato stipulato, come si è appena visto, il 25 novembre 1992.

Il 30 settembre 1993, lo stesso Servizio giuridico constata che *"le procedure di attuazione e il metodo di funzionamento dell'ARTM sono stati fissati in un documento quadro della Commissione del 21 ottobre 1992"*.

3.2.8. Per quanto concerne l'assistenza tecnica, il 14 dicembre 1992 il programma MED Urbs è stato attribuito a FERE - attraverso ARTM. In tale data è stato infatti firmato un contratto tra ARTM e FERE Consultants, avente per oggetto *"l'assistenza tecnica all'attuazione del programma MED Urbs"*. In base all'art. 3, *"l'ARTM è incaricata della gestione contabile e amministrativa del programma .... essa affida la componente assistenza tecnica alla società FERE, che è stata designata dalla Commissione delle Comunità europee per la fase sperimentale del programma, assicurando così la continuità con l'impostazione dei progetti pilota che compongono MED Urbs"*.

3.2.9. MED Campus è stato a sua volta attribuito - attraverso ARTM - a ISPERI il 21 dicembre 1992. Come nel caso di ARTM e fino al 1994 questi contratti venivano stipulati mediante trattativa privata.

#### *La scoperta del problema da parte della Corte e la reazione della Commissione*

3.2.10. Il 22 settembre 1995 il Servizio giuridico della Corte dei conti invia al sig. Karlsson, membro di tale Corte, un parere giuridico che perviene alle seguenti conclusioni: a) *"la delega da parte della Commissione delle sue competenze di gestione dei programmi MED all'associazione internazionale ARTM appare irregolare a motivo di una violazione del regolamento MED (art. 6, par. 1 del regolamento 1763/92- citato -) e di una violazione di talune regole relative alla delega dei poteri ...."* b) *"anche se la delega fosse possibile, avrebbe potuto essere conferita solo con una decisione presa dal Collegio dei Commissari: se la Commissione voleva delegare le sue competenze a un organismo come ARTM, avrebbe potuto farlo solo con una decisione esplicita presa collegialmente. In effetti, la decisione stessa di affidare la gestione di una politica comunitaria a un organismo esterno costituisce una decisione di principio"*.

3.2.11. Il 6 ottobre 1995 la Corte dei conti ha informato il Vicepresidente competente della Commissione (sig. Marín) di talune irregolarità, con particolare riferimento agli aspetti attinenti alla delega e alle situazioni di confusione di interessi.

3.2.12. Il 23 ottobre 1995 il Capo di Gabinetto del sig. Marín, a nome di quest'ultimo, ordina al Direttore generale f.f. della DG IB di non prorogare il contratto con l'ARTM, di sottoporre la sua gestione a determinate misure di controllo, di preparare un nuovo schema di delega delle competenze, di preparare un nuovo bando di gara e di adire eventualmente i tribunali belgi in materia di confusione di interessi.

3.2.13. In una riunione con il sig. Karlsson il 7 novembre 1995, il sig. Marín dichiara di essere venuto a conoscenza della situazione nell'ottobre precedente leggendo un documento di lavoro trasmesso dalla Corte dei conti.

Analogamente, in occasione del colloquio del 1° dicembre 1997 nel quadro dell'inchiesta amministrativa che esamineremo in appresso, il Direttore generale responsabile di cui sopra afferma che *"per il Gabinetto l'interesse principale era costituito dal processo di pace in Medio Oriente: non si era a conoscenza di problemi specifici finché non è stata presentata la relazione interlocutoria della Corte dei conti"*.

3.2.14. Il 23 novembre 1995 il sig. Marín informa il sig. Karlsson delle misure adottate: non rinnovo dei contratti esistenti con gli UAT (TVE, FERE, CUD, ISMERI), realizzazione di un'inchiesta per accertare le eventuali responsabilità interne e studio delle azioni da intraprendere eventualmente nei confronti dei responsabili dell'ARTM.

3.2.15. Il 23 febbraio 1996 il Capo di Gabinetto del Commissario Marín si rivolge al Direttore generale ricordandogli la citata richiesta del 23 ottobre nel senso di *"accertare l'opportunità o meno di promuovere un'azione giudiziaria presso i tribunali belgi contro i responsabili della ARTM e degli UAT che avessero beneficiato di decisioni che implicano un conflitto di interessi .... Il Vicepresidente si è impegnato con il sig. Karlsson, con lettera del 23 novembre dell'anno scorso, a delucidare la questione .... Pertanto, a nome del Vicepresidente Marín, La prego di prendere immediatamente contatto con il Direttore generale del Servizio giuridico e, se del caso, con i responsabili dell'UCLAF, nella prospettiva di definire al più presto la posizione della Commissione"*

*per quanto concerne le azioni che potrebbe intraprendere nei confronti dei responsabili dell'ARTM"* (l'ultima frase è sottolineata nell'originale).

3.2.16. Il 18 marzo 1996 il Gabinetto del sig. Marín richiama l'attenzione del Direttore generale sull'importanza della questione e gli chiede di accelerare e di concludere i lavori intesi a dare applicazione concreta ad alcune delle misure annunciate (nuovo schema approvato dalla Commissione ed eventuali azioni giudiziarie).

#### *La relazione della Corte dei conti*

3.2.17. Il 30 maggio 1996 viene adottata la relazione della Corte dei conti n. 1/96. Questa relazione considera che il trasferimento di poteri all'ARTM ("*tenuto conto della natura e dell'ampiezza dei poteri conferiti all'ARTM, ci si trova di fronte ad una vera e propria delega di fatto delle competenze della Commissione ad un organismo terzo e non a semplici contratti di prestazione di servizi*"), realizzato su iniziativa della Commissione, non aveva fondamento giuridico; che non vi era stata decisione di principio della Commissione sulla questione; che la Direzione generale competente non aveva neppure aspettato il parere del Servizio giuridico prima di lanciare i programmi e non aveva informato il Controllo finanziario prima di firmare il primo contratto con l'ARTM.

3.2.18. La relazione constata altresì che "*gravi confusioni di interesse, a cui la Commissione non è riuscita tempestivamente ad ovviare, sono sorte nell'attuazione dei programmi MED. Il rischio che potessero verificarsi tali situazioni era evidente fin dall'inizio e avrebbe dovuto indurre la Commissione a rimettere in questione il sistema stesso.... Nell'aggiudicazione dei contratti è stato fatto eccessivamente ricorso alla trattativa privata, senza una procedura di gara appropriata. I contratti così stipulati hanno impregnato l'intera struttura dei programmi MED. Questo è uno degli elementi che hanno contribuito all'insorgere dei conflitti di interesse menzionati*".

3.2.19. In definitiva, i punti principali di critica sollevati dalla Corte dei conti sono: la delega di poteri all'ARTM, la confusione di interessi dovuta alla presenza degli UAT nel Consiglio d'amministrazione di quest'ultima, i contratti stipulati mediante trattativa privata e la debolezza della gestione e del controllo.

#### *Il seguito dato: inchieste amministrative e relazioni del Parlamento*

3.2.20. La relazione dell'8 luglio 1996 del Controllo finanziario della Commissione concernente un audit sull'ARTM conclude che "*l'esecuzione da parte dell'ARTM dei compiti di gestione assegnatili è stata in generale soddisfacente. Sono state individuate notevoli irregolarità nei sistemi finanziari della DG IB, che in sostanza controlla la gestione dei programmi attraverso .... la selezione dei beneficiari e degli appaltatori per tutti i tipi di spesa. Talune situazioni comportanti potenziali conflitti di interessi, saranno sottoposte all'attenzione dell'UCLAF*".

La relazione sugli UAT, elaborata dallo stesso servizio, giunge alla conclusione che "*nel sistema di gestione dei programmi MED vanno prese in considerazione le seguenti questioni: - è necessario redigere un elenco dettagliato dei compiti che possono essere delegati e di quelli che non possono esserlo; - il rimborso delle spese di soggiorno deve essere basato sulle spese effettivamente sostenute*".

Infine, la relazione del Controllo finanziario sui "progetti" conclude che "*i controlli eseguiti hanno individuato varie questioni ..... riguardanti soprattutto: miglioramento dei contratti attualmente utilizzati (per ciascun caso va richiesto il parere del Servizio giuridico); miglioramento della supervisione finanziaria: a tal fine i compiti dell'agenzia finanziaria del programma dovrebbero*

*essere formalizzati dalla DG IB in un manuale di procedura; non si deve trascurare, come nel caso di ARTM, di effettuare visite di controllo..... ".*

3.2.21. Il 17 luglio 1996 la Commissione adotta (su proposta del sig. Marín) una comunicazione su un *"quadro generale applicabile ai programmi decentralizzati della Comunità in America latina, Asia e Mediterraneo"*, che prevede in particolare che il ricorso a un organismo esterno di gestione possa essere deciso solo dalla Commissione, stabilisce la separazione tra compiti tecnici e finanziari e definisce i compiti che la Commissione non può delegare. Una seconda comunicazione concerne specificamente il sistema di gestione dei programmi di cooperazione decentralizzata nel Mediterraneo.

3.2.22. Nel suo intervento dinanzi alla commissione per il controllo di bilanci del Parlamento europeo il 25 settembre 1996 il sig. Karlsson riconosce che la Commissione si era pienamente attivata per porre prontamente rimedio alle critiche, quantomeno sul piano decisionale.

3.2.23. Il 16 gennaio 1997, su proposta del sig. Marín, la Commissione adotta quattro modelli di contratti applicabili ai programmi di cooperazione decentralizzata, che prevedono in particolare disposizioni sulla prevenzione dei conflitti di interessi, il regime di incompatibilità, la riservatezza e le sanzioni.

3.2.24. Il 15 maggio 1997 l'UCLAF (Unità di lotta antifrode della Commissione) presenta una relazione avente come oggetto *"ARTM/programmi MED"*, in cui si afferma che *"oltre a confermare le osservazioni della Corte in materia di appalti pubblici e di conflitti di interesse, i revisori contabili - DG XX - hanno posto in evidenza discrepanze relativamente considerevoli tra gli importi pagati dalla Commissione e i costi reali giustificati"*. Si ricorda che le conclusioni degli audit del Controllo finanziario hanno portato all'emissione di ordini di riscossione (355.600 ecu contro ARTM, 424.023 ecu contro FERE e 1.204.582 ecu contro ISMERI).

*L'importo riguardante l'ARTM "risulta dalla 'dichiarazione in eccesso' alla Commissione dei vari costi relativi al personale .... tali discrepanze sono state considerate come il risultato di errori e non di un tentativo di 'gonfiare' intenzionalmente le dichiarazioni"*. Quanto all'importo riguardante FERE, *"i fatti riportati non rivestono particolare gravità, fatta eccezione per i legami esistenti con ISMERI"*. Infine, per quanto concerne quest'ultima società, *"i documenti presentati da ISMERI non sono probanti e sembrano essere stati elaborati per 'giustificare' dichiarazioni aventi lo scopo di ottenere la totalità degli importi iscritti in bilancio all'origine"*.

Per quanto riguarda le ricerche interne, la relazione constata che l'esame dei documenti e i colloqui *"non hanno portato alla luce fatti tali da mettere personalmente in causa dei funzionari nell'esercizio delle loro funzioni, a nessun livello della gerarchia"*. Per contro, le ricerche esterne hanno portato a *"domande di indagini indirizzate a corrispondenti nazionali dell'UCLAF in Belgio, Francia e Italia, .... indagini da condurre sulle società per accertare se fossero stati effettuati trasferimenti di spese e di utili nonché sulle situazioni personali dei loro dirigenti"*.

Per quanto concerne l'azione giudiziaria, *"tenuto conto del totale coinvolgimento dei servizi della Commissione ("le azioni citate dalla Corte dei conti sono state adottate in piena consapevolezza e con l'accordo della gerarchia della Direzione Mediterraneo" secondo il Servizio giuridico), la Commissione non potrebbe reclamare la riparazione di un pregiudizio risultante dal non rispetto delle regole applicabili agli appalti pubblici"*.

La relazione conclude che *"al di fuori delle azioni giudiziarie esterne, che avranno in ultima analisi portata limitata, è opportuno ricordare le difficoltà dell'insieme dei servizi della Commissione a motivare in questo contesto un'esclusione delle società sotto inchiesta per la concessione di nuovi finanziamenti"*.

3.2.25. La suddetta relazione faceva seguito a un'altra, molto succinta, del 20 novembre 1996, intitolata "Relazione di sintesi", che conclude che non risulta che gli agenti della Commissione abbiano commesso consapevolmente atti illeciti contrari agli statuti. L'UCLAF ha chiesto alle autorità giudiziarie belghe competenti di valutare le condizioni di un'azione penale basata sull'ipotesi di conflitto di interessi.

3.2.26. Il 10 giugno 1997 viene decisa l'apertura di un'inchiesta amministrativa interna (preliminare), su richiesta del sig. Marín. Il 14 luglio il Segretario generale della Commissione (sig. Williamson) incarica dell'inchiesta il Direttore generale della DG XX.

3.2.27. La risoluzione del Parlamento europeo del 17 luglio 1997 sulla relazione n. 1/97 della Corte dei conti chiede alla Commissione di trasmettere alle autorità giudiziarie degli Stati membri interessati l'intero dossier affinché ne accertino l'eventuale rilevanza a fini penali; *"il Parlamento si stupisce del fatto che la delega ad opera della Commissione dei suoi poteri all'ARTM nelle condizioni sopradescritte sia stata fatta alla luce del sole senza che nessun funzionario, nel corso di tre anni, abbia trovato nulla da ridire; deplora il ritardo con cui la Commissione ha individuato la portata del problema in seno ad altre Direzioni generali ..."*.

3.2.28. Il 28 luglio 1997 sono comunicati i risultati dell'inchiesta amministrativa di cui sopra. Da un lato, si constata che *"l'esplosione in contemporanea dell'interesse politico e della dotazione finanziaria è risultata ingestibile, in particolare nella fase di avvio del programma .... Va osservato che sono state seguite tutte le pertinenti procedure in materia di gestione finanziaria dei contratti .... tutti affermano con insistenza che il lavoro è stato fatto in modo serio e professionale ..... sembra che siano state seguite le debite procedure per quanto concerne la valutazione dei progetti, la selezione e l'adozione dell'elenco dei progetti previo parere del comitato MED ....."*.

Ma, dall'altro lato, si osserva che *"nella pressante esigenza di fare avanzare i lavori, vi è stata sicuramente confusione di interessi tra promotori dei progetti, membri del comitato di valutazione e parti contraenti. I funzionari della Commissione hanno partecipato a questa attività senza un orientamento o un controllo adeguati con riferimento al loro ruolo e alle loro responsabilità. Questa "cultura" è chiaramente rispecchiata nel fatto che essi non vedono nulla di male nel partecipare in qualità di osservatori alle riunioni del Consiglio di amministrazione della ARTM ... In sintesi, vi è effettivamente stata confusione di interessi in un contesto di assenza praticamente totale di controllo o orientamento da parte della dirigenza. Non vi era un codice in termini di differenziazione tra ruoli e responsabilità dei funzionari della Commissione e partecipazione di terzi ... La responsabilità primaria incombe sicuramente alla 'gestione', anziché ai singoli membri del personale ..."*.

3.2.29. Nella stessa data, la relazione interlocutoria elaborata dal Segretariato generale della Commissione sulla "gestione dei programmi decentralizzati MED" conclude che *"vi è stata cattiva gestione, senza però che si possa concludere che vi sia stata frode o mancanza intenzionale a livello individuale da parte di funzionari"*.

3.2.30. Il 30 luglio 1997 il Capo di Gabinetto del sig. Marín considera, in una nota al Segretario generale, che *"è nell'interesse della Commissione ..... che tutti i fatti siano pienamente accertati e che venga fatta luce sulla condotta dei funzionari in questione. È la linea che il Vicepresidente Marín ha seguito da quando ha preso conoscenza del dossier .... il Vicepresidente Marín ritiene che le conclusioni figuranti nella succitata relazione siano di natura provvisoria e si attende, come deciso dal Collegio e annunciato al Parlamento europeo, che l'inchiesta venga portata fino in fondo"*.

3.2.31. Il 18 settembre 1997 il sig. Marín chiede al sig. Liikanen che *"le conclusioni interlocutorie di (Direttore generale incaricato dell'inchiesta) vengano completate con tutte le indagini supplementari necessarie nei tempi più brevi"*.

Un "panel" di tre Direttori generali viene allora incaricato dal Segretario generale della Commissione di condurre un'inchiesta complementare.

Il sig. Trojan, Segretario generale, chiede ai membri del panel con lettera del 17 ottobre 1997 *"di completare l'inchiesta con tutte le indagini supplementari necessarie in modo da ottenere un quadro completo del ruolo dei funzionari della Commissione nel programma MED .... saranno indispensabili colloqui con tutto il personale addetto alla gestione che ha operato nel settore nel periodo 1991-1995"*.

3.2.32. Il 13 ottobre 1997 la DG IB propone il rilancio dei programmi MED. Il 10 novembre successivo il Commissario Marín comunica le condizioni e le modalità di tale rilancio.

3.2.33. Il 12 gennaio 1998 il panel di Direttori generali adotta i risultati dell'inchiesta amministrativa interna. L'inchiesta conclude che vi sono stati errori nella messa a punto della struttura di gestione, errori più particolarmente imputabili al Direttore generale e al direttore interessati, nonché errori nella gestione quotidiana e nel controllo, imputabili al Capo unità interessato.

Non essendo state rinvenute prove di frode o di arricchimento personale da parte di funzionari, i fatti non sono stati considerati di natura tale da necessitare l'avvio di procedure disciplinari; il panel ha ritenuto che essi dovessero essere semplicemente portati a conoscenza dei tre funzionari in questione perché potessero reagire.

È opportuno sottolineare il seguente passo delle conclusioni *"al panel è stato detto che l'ispirazione diretta per questo tipo di cooperazione era venuta dal Capo unità interessato alla fine del 1991, e che l'impostazione era stata successivamente appoggiata dai suoi superiori. La struttura della gestione era stata decisa a livello dei servizi, nel senso che il documento quadro dell'ottobre 1992 che fissa i dettagli di tale struttura non era stato sottoposto dalla Direzione generale alla Commissione stessa per autorizzazione, né ad altri servizi orizzontali per parere. Il livello più alto della dirigenza avrebbe dovuto assicurarsi che, anche se venivano esercitate pressioni perché i programmi decollassero, venissero instaurati adeguati meccanismi di verifica e di controllo, in particolare in considerazione del fatto che la gestione finanziaria era curata da un servizio esterno alla gerarchia della DG I. A giudizio del panel, la responsabilità della struttura di gestione e questioni connesse per quanto concerne il livello dei servizi incombe principalmente al Direttore generale ..... il Direttore deve assumersi parte della responsabilità degli errori compiuti nella fase iniziale. Il Capo unità che ha proposto la struttura e non ha, nelle circostanze suindicate, preso l'iniziativa di chiedere il parere di altri servizi su tale struttura, ha partecipato pienamente alla messa a punto di tale struttura"*.

D'altro canto, il panel ritiene che *"contrariamente all'impressione data dalla relazione della Corte dei conti, non sono stati delegati all'ARTM poteri concernenti le questioni finanziarie. Piuttosto, tutto il lavoro amministrativo di preparazione veniva affidato all'ARTM, mentre le decisioni e i pagamenti finali venivano effettuati da funzionari dell'Unità .... Secondo il panel, la responsabilità degli errori incombe principalmente al Capo unità .... Il panel ritiene che si debba valutare l'opportunità di significare agli interessati l'insoddisfazione quanto alla loro prestazione in materia di gestione nel contesto dei programmi MED .... L'idea originaria dei programmi MED proveniva essenzialmente dal Capo unità, al quale il Direttore generale aveva delegato la responsabilità della gestione dei programmi .... sembra che il Capo unità abbia invitato alcuni soggetti, tra cui FERE e ISMERI, a formare una "associazione senza scopo di lucro" - ARTM -"*.

3.2.34. Va comunque sottolineato che, nella sua lettera del 25 febbraio 1998 al panel, il Capo unità in questione esprime l'opinione che *"è sorprendente che l'Istituzione se la prenda con il suo personale, al quale non solo non ha dato i mezzi necessari per eseguire la missione che gli ha affidato .... la Commissione non ha messo a sua disposizione né il quadro regolamentare né le procedure che sarebbero state indispensabili per inquadrare amministrativamente una missione avviata su un terreno completamente vergine .... dal canto suo il personale dell'unità ha svolto la missione richiesta in una trasparenza totale nei confronti della sua gerarchia e di tutti i servizi interessati, compreso il Controllo finanziario"*.

3.2.35. Il 6 marzo 1998 il Segretario generale invia all'ex Direttore generale e all'ex Direttore responsabile del Mediterraneo nonché all'ex Capo unità incaricato all'epoca dei programmi decentralizzati una lettera nella quale *"si esprime insoddisfazione per la Sua prestazione in materia di gestione con riferimento al programma MED"*. Questa lettera è l'unica critica espressa direttamente nei confronti dei funzionari in questione. È opportuno aggiungere che essa è stata inserita solo nel fascicolo personale del Capo unità (il funzionario di grado più basso).

3.2.36. Il 3 aprile 1998 il sig. Marín autorizza il rilancio effettivo dei programmi di cooperazione MED.

3.2.37. La risoluzione del Parlamento europeo del 17 novembre 1998 su MED constata che sono stati assegnati 16 contratti di assistenza tecnica, di cui 10 senza previo bando di gara (considerando J) bensì mediante trattativa privata, che due dei quattro amministratori della ARTM erano allo stesso tempo direttori di due UAT, la qual cosa dava adito a una confusione di interessi, che i funzionari della Commissione hanno contribuito alla creazione di un sistema *"che rendeva impossibile una corretta gestione delle risorse comunitarie (considerando P); (il Parlamento) invita la Commissione .... a trasmettere alle autorità giudiziarie di Belgio, Francia e Italia l'intero dossier relativo al caso MED ... e non solo parti di esso, come è avvenuto finora"*.

3.2.38. Il 15 gennaio 1999 la Commissione trasmette al Parlamento la seconda relazione interlocutoria sul seguito dato all'audit effettuato dalla società LUBBOCK FINE sui progetti. Ne risulta che *"il lavoro di revisione contabile svolto dalla Commissione ha individuato finora 37 casi .... per i quali sono stati o saranno emessi ordini di recupero per un totale di 1,9 mio di ecu. Il seguito della relazione di esame dei progetti MED, comprese le seconde revisioni e l'emissione dei necessari ordini di recupero, continuerà nelle settimane a venire. Una relazione aggiornata sulla situazione sarà a disposizione entro la fine di febbraio 1999"*.

## VALUTAZIONE

### **3.3. Considerazioni giuridiche: la delega di competenze e il mancato ricorso alla concorrenza**

#### *La delega di competenze*

3.3.1. Risulta dai fatti esposti fin qui che l'ARTM è un'intera creazione della Commissione (la quale paga perfino le spese di costituzione), segnatamente attraverso il documento quadro del 21 ottobre 1992 di cui sopra. Del resto, le "radici" amministrative e contrattuali dell'intera struttura di gestione provengono da tale documento, che non è mai stato approvato formalmente.

3.3.2. Il Servizio giuridico della Commissione aveva tuttavia avvertito il servizio responsabile della gestione delle carenze e dei rischi della struttura che veniva varata, in particolare per quanto concerne la delega dei poteri e l'obbligo di fare appello alla concorrenza. È opportuno ricordare altresì che il primo contratto tra l'ARTM e la Commissione era stato firmato prima che fosse stato ricevuto il parere (molto reticente) di tale servizio.

3.3.3. Tenuto conto della natura e della portata dei poteri conferiti all'ARTM, ci si trovava in presenza di un'autentica delega delle competenze della Commissione a un organismo terzo e non di semplici contratti di prestazione di servizi.

3.3.4. Questa impostazione sembra difficilmente compatibile con il regolamento di base n. 1763/92 e con le disposizioni di natura finanziaria e giuridica applicabili. Infatti, come segnala la Corte dei conti nella relazione n. 1/96, la delega di competenze ha avuto luogo in assenza di un fondamento giuridico chiaro e senza che la Commissione avesse adottato almeno una decisione di principio in materia.

#### *Il mancato appello alla concorrenza*

3.3.5. Inoltre, sia l'ARTM che gli UAT sono stati designati, quantomeno in una prima fase, mediante trattativa privata controllata dai servizi della Commissione. Del resto, il 29 febbraio 1996 una nota del Servizio giuridico della Commissione considerava giustamente che *"l'ARTM non aveva più un obbligo contrattuale di procedere mediante bando di gara, secondo il contratto tra la Commissione e l'ARTM firmato il 25 novembre 1992 ... Una spesa di forte entità finanziata dal bilancio comunitario è così sfuggita alle salvaguardie volute dalla direttive sugli appalti pubblici"*.

3.3.6. Se dal 1992 al dicembre 1993 la Commissione ha attribuito la gestione amministrativa e finanziaria del programmi MED all'ARTM mediante contratti per trattativa privata, nel 1994 l'Agenzia ha ottenuto un nuovo contratto in seguito a gara. Ora, come segnala la relazione della Corte dei conti, *"le gare d'appalto sono state bandite dalla Commissione solo quando le condizioni di uguaglianza tra gli offerenti non erano ormai più date, se non si voleva sprecare l'esperienza acquisita nei due anni precedenti. Inoltre, i programmi "fratelli" lanciati successivamente nel quadro del processo di pace in Medio Oriente sono stati anch'essi affidati all'ARTM mediante trattativa privata analogamente alla sorveglianza tecnica, come ad esempio nel caso del programma Peace, il cui contratto è stato stipulato per trattativa privata con la società FERE Consultants il 18 gennaio 1995"*.

3.3.7. In effetti, quando si applicano le norme di concorrenza, questa applicazione è distorta in quanto vi è una disparità di trattamento con gli altri candidati dovuta alla preventiva conoscenza e alle informazioni passate agli UAT che lavoravano già per la Commissione.

3.3.8. In definitiva, i servizi della Commissione sono venuti meno al loro dovere di controllo sia in materia di delega delle competenze che in materia di procedure di gara.

### **3.4. La mancanza di personale alla Commissione: un'argomentazione insufficiente**

3.4.1. La Direzione IB-A (Direzione Mediterraneo) della DG I della Commissione aveva deciso di non gestire direttamente i programmi e aveva quindi affidato la "gestione tecnica" e la "gestione amministrativa e finanziaria" dei programmi a società esterne.

3.4.2. Il motivo sarebbe stato che la Commissione si trovava nell'impossibilità di far trattare direttamente dai suoi servizi la gestione tecnica e/o la gestione finanziaria dei nuovi programmi di cooperazione decentralizzata nel Mediterraneo in considerazione dell'insufficienza delle risorse umane disponibili alla DG IB e alla Commissione in generale.

3.4.3. Se una siffatta situazione non giustifica, ma aiuta a far capire meglio nel suo contesto la questione della delega delle competenze, lo stesso non si può dire del mancato ricorso alla procedura di gara per la designazione dell'ARTM e degli UAT. Comunque sia, la carenza di personale non poteva in alcun caso giustificare il conflitto di interessi sollevato, questione centrale del presente dossier che non ha alcun rapporto con la citata mancanza di personale.

### **3.5. La questione del conflitto di interessi**

3.5.1. Questo conflitto di interessi si manifesta nel dossier in vari modi: prima tra i funzionari della Commissione e l'ARTM, in seguito tra quest'ultima e gli UAT.

#### *Le "spiegazioni" dei responsabili della gestione*

3.5.2. In un documento interno del 28 settembre 1993 elaborato dall' Unità interessata, si riconosce che "*due dei membri fondatori dell'ARTM, ISMERI EUROPA e FERE Consultants, avevano fornito assistenza tecnica alla Commissione nell'elaborazione dei programmi di cooperazione decentralizzata MED (Urbs, Campus e Invest). Successivamente, nel corso dell'anno pilota, gli stessi hanno assicurato l'assistenza tecnica rispettivamente per i programmi MED Campus e MED Urbs .... Tenuto conto delle scadenze e della mancanza di mezzi e di personale della Commissione, considerando del resto la loro esperienza e in considerazione del fatto che i suoi servizi non avevano a disposizione nessun'altra forma di collaborazione più appropriata per il rapido varo dei programmi summenzionati, la DG I ha incaricato l'ARTM di fornirle assistenza in questo compito*".

3.5.3. In un altro documento interno si legge che "*si diceva che il motivo per il quale FERE e ISMERI erano stati scelti per fornire assistenza alla Commissione nell'avvio dei programmi MED fosse che erano conosciute in quanto avevano già lavorato per la DG V .... Avendo le due società svolto il lavoro preparatorio per i futuri programmi MED, la DG I ha considerato che fossero le società più adatte e con le necessarie competenze ... per la copertura della funzione di supporto tecnico era ragionevole procedere per trattativa privata con le stesse società che avevano preparato i programmi*".

3.5.4. Infine, nella citata nota del 28 settembre 1993, si dice che "*poiché l'attuazione dei programmi MED è oggi sufficientemente avanzata, la presenza delle summenzionate società di consulenti (FERE e ISMERI) nel Consiglio d'amministrazione dell'ARTM non è più giustificata, tanto più che potrebbe dare adito ad ambiguità*".

3.5.5. "Spiegazioni" di questo genere non possono assolutamente essere accettabili, come del resto lascia già intendere quest'ultimo paragrafo.

#### *La situazione venutasi a creare*

3.5.6. Abbiamo visto che nel quadro della gestione dei programmi MED la Commissione ha delegato le sue competenze di gestione all'associazione ARTM e che due delle società fondatrici

dell'associazione (nella fattispecie FERE e ISMERI) hanno allo stesso tempo assicurato l'assistenza tecnica per tali programmi.

Due degli amministratori appartengono contemporaneamente all'associazione senza scopo di lucro e agli uffici citati, il che provoca un evidente conflitto di interessi. Quindi, fino all'aprile 1995, questi due amministratori (su quattro) di ARTM erano anche dirigenti di due UAT: FERE e ISMERI.

3.5.7. Come rileva la relazione della Corte dei conti, due dei quattro amministratori dell'ARTM svolgevano, fino al mese di aprile 1995, anche le funzioni di dirigenti degli UAT (i gabinetti FERE Consultants e ISMERI) incaricati della verifica dei programmi MED: (punto 56 della relazione della Corte) "*avendo infine preso atto del pericolo insito in questa situazione, la Commissione ha finito col chiedere le dimissioni dal Consiglio di amministrazione dell'ARTM dei dirigenti degli UAT incaricati della sorveglianza. I verbali delle riunioni del Consiglio di amministrazione dell'Agenzia rivelano la riluttanza degli interessati ad accondiscendere alle richieste della Commissione. Ci è voluto più di un anno e mezzo perché capitolassero e in condizioni, a dir poco, criticabili. Nel verbale dell'assemblea generale dell'11 ottobre 1994 si legge che i due amministratori interessati "si sarebbero dimessi dal loro incarico, rispettivamente: - se la FERE Consultants fosse stata scelta dalla Commissione europea per provvedere all'assistenza tecnica del programma MED Invest; - se all'ISMERI Europa fosse stato rinnovato l'incarico di ufficio di assistenza tecnica per il programma MED Campus. I due dirigenti chiedevano inoltre di poter proporre quale loro sostituto, in caso di dimissioni, un candidato a loro scelta. Essendo state soddisfatte tutte queste condizioni, i due amministratori si sono dimessi dal Consiglio d'amministrazione dell'ARTM nell'aprile 1995".*

3.5.8. Infine, il punto 54 della stessa relazione segnala che "*data la gravità di queste constatazioni, la Corte ne ha informato immediatamente la Commissione, affinché potesse prendere i provvedimenti necessari ed esaminare, in particolare, l'eventuale necessità di promuovere un'azione penale nei confronti dei responsabili*".

3.5.9. Le circostanze "storiche" di cui sopra non possono giustificare il fatto che FERE e ISMERI abbiano potuto ottenere più del 60% degli stanziamenti per l'assistenza tecnica messi a disposizione dal bilancio comunitario a titolo dei programmi MED. E questo, in particolare, perché grazie al loro duplice statuto hanno potuto partecipare alla negoziazione di contratti conclusi con se stessi. ARTM accordava infatti contratti agli UAT mediante trattativa privata.

#### *Il coinvolgimento dei servizi della Commissione*

3.5.10. Ma quel che è ancor peggio, e che mostra ancor più nettamente l'assurdità della situazione nella quale si era finiti, è che, come indica una nota del 13 marzo 1996 del Servizio giuridico della Commissione, "*funzionari della Commissione sarebbero stati presenti alle riunioni dell'ARTM che hanno approvato la scelta di FERE e ISMERI ... il Servizio giuridico si limiterà a osservare che, tenuto conto del coinvolgimento dei servizi della Commissione, sembrerebbe difficile vincere un processo contro l'ARTM*".

3.5.11. In effetti, lo studio del dossier (in particolare il documento quadro, i contratti tra la Commissione e ARTM e taluni contratti conclusi tra ARTM e gli UAT, in cui la Commissione è cofirmataria) mostra che è stata la Commissione a imporre all'ARTM la scelta degli uffici di assistenza tecnica. Ciò porta alla conclusione che ARTM è stata obbligata dalla Commissione a ricorrere, quantomeno in una prima fase, a FERE e ISMERI.

3.5.12. Riassumendo, e come giustamente osserva il relatore del Parlamento nel suo documento del 4 luglio 1997 in preparazione della risoluzione sulla relazione n. 1/96 della Corte dei conti, "... *tutto era svolto alla piena luce del sole fin dall'inizio. Ma è proprio questo che lascia a bocca aperta. Il relatore non ha potuto determinare se all'origine dell'idea vi sia stato un funzionario della Commissione, ma è indubbio che per la gestione dei programmi mediterranei decentralizzati la Commissione ha largamente contribuito alla creazione di un sistema che quasi fatalmente doveva portare ad una confusione di interessi con gravi conseguenze*".

### **3.6. Cattiva gestione, irregolarità o frode?**

3.6.1. Se la trasmissione (effettiva o eventuale) dei dossier alle autorità giudiziarie competenti (belghe, italiane e francesi) e il recupero di taluni importi possono situarsi nel contesto della frode, ci si deve rendere bene conto che queste iniziative concernono solo la "componente esterna", vale a dire le imprese o gli enti privati che hanno lavorato con la Commissione.

3.6.2. Queste iniziative non concernono infatti - almeno per il momento - i funzionari della Commissione, in quanto non è stata trovata alcuna prova di frode da parte dei funzionari stando alle inchieste condotte all'interno della Commissione.

3.6.3. Consideriamo però molto deludenti le conclusioni delle inchieste amministrative ordinate dal Segretario generale della Commissione. Quanto alla forma, ci si può anche interrogare sulla fondatezza delle "inchieste amministrative", figura giuridica non prevista dallo Statuto dei funzionari. In effetti, date le circostanze del dossier, sono gli articoli 86 e segg. di tale testo che si sarebbero dovuti applicare, almeno per adottare le sanzioni meno gravose ("ammonimento scritto" o "censura"). Va osservato che le lettere inviate ai funzionari interessati non rientrano in questo quadro giuridico.

3.6.4. Quanto alla sostanza, le conclusioni non sembrano fare sufficientemente luce sulla situazione che si era creata e sulla responsabilità reale dei vari funzionari implicati, in particolare per quanto concerne la fondazione dell'ARTM da parte di FERE e ISMERI.

3.6.5. Ad esempio, la "Relazione di sintesi" dell'UCLAF del 20 novembre 1996 su "ARTM/programmi MED", che si compone in totale di tre pagine, giunge alla conclusione che *"non sembra, con una sola eccezione (il caso è stato nel frattempo risolto), che gli agenti della Commissione che hanno trattato con i responsabili gestionali di ARTM e con gli UAT dei programmi MED abbiano commesso consapevolmente atti (illeciti) contrari agli statuti"*.

Questa relazione, pur essendo "riservata", non contiene la benché minima osservazione quanto alla procedura seguita, alle persone interrogate o contattate, agli indizi sui quali si è basata, ecc. La relazione si riduce, in realtà, a un'esposizione semplice e molto breve sulla cronistoria del dossier, sulla relazione della Corte dei conti e sulle relazioni tra ARTM, FERE e ISMERI già descritte nella relazione.

Pertanto, questo testo dell'UCLAF non può essere definito né completo né approfondito e non apporta nessun elemento supplementare che porti a far luce sui maneggi all'interno della Commissione che hanno dato adito alla situazione qui descritta.

Per quanto concerne la relazione finale del 15 maggio 1997, le sue conclusioni non sono soddisfacenti in quanto implicano lo "status quo". Del resto, è risultato che le domande di indagini annunciate non erano tali, in quanto si sono limitate a qualche informazione, peraltro irrilevante.

In ogni caso, se si scoprono nuovi fatti, non noti al momento dell'esame dell'UCLAF, il dossier dovrebbe essere riaperto.

3.6.6. Inoltre, anche le relazioni delle inchieste amministrative sono superficiali. I risultati dell'inchiesta preliminare del 28 luglio 1997 (questa volta due pagine!), richiesta dall'ex Segretario generale, sig. Williamson, sono del tutto inaccettabili, non fosse altro perché sono stati ottenuti senza che fossero stati intervistati neppure l'ex Direttore generale e l'ex Capo unità responsabili dei programmi. Il tono di questa inchiesta preliminare è talora addirittura improntato a una certa ironia rispetto al compito richiesto (*"ho trovato tutte le persone disponibili ad aiutarmi, ma curiose quanto alla necessità e alla natura del compito da me svolto!"*).

I risultati dell'inchiesta definitiva del 12 gennaio 1998, anche se più dettagliati, non riescono neanche essi a far luce sulla genesi del dossier e ad accertare le vere responsabilità della cattiva gestione. È del resto sorprendente che il Capo unità sia designato come quasi unico responsabile: *"Secondo il panel, la responsabilità degli errori incombe principalmente al Capo unità .... L'idea originaria dei programmi MED proveniva essenzialmente dal Capo unità, al quale il Direttore generale aveva delegato la responsabilità della loro gestione"*. Considerazioni del genere sono comprensibili solo in assenza di qualsiasi gerarchia responsabile. La descrizione delle circostanze fatta in questa inchiesta indica, in totale contrasto con le sue conclusioni, una pesantissima responsabilità dell'intera catena gerarchica per il fatto di avere lasciato lo sviluppo e l'esecuzione di un programma nelle mani di un semplice Capo unità.

Pertanto, in definitiva, queste conclusioni sono contraddittorie e volte ad esonerare da una responsabilità evidente.

3.6.7. Ma, malgrado questo e salvo prova contraria, all'interno della Commissione si tratta di una questione di cattiva gestione (e non già di frode), per quanto lampante e inverosimile essa possa sembrare. Questa "cattiva gestione" ha come origine il ripetuto mancato rispetto delle regole del Regolamento finanziario (titolo XV del RF) in materia di bandi di gara e, in generale e come si è appena visto, l'assenza di consultazione globale dei servizi tecnici (finanziario e giuridico) o la mancata presa in considerazione del loro parere al momento del varo di una nuova politica. Ne è risultata una forte tendenza alla negligenza e un certo atteggiamento volontaristico che porta a tralasciare le procedure e a dimenticare addirittura i principi fondamentali in materia di appalti.

### **3.7. Il ruolo e la responsabilità dei Commissari**

3.7.1. Va ricordato che, non appena la Corte dei conti ha richiamato l'attenzione del sig. Marín sulle irregolarità scoperte nel corso del secondo semestre del 1995, quest'ultimo ha mobilitato mezzi importanti (richieste di relazioni, blocco o interruzione dei programmi e contratti, introduzione di un nuovo quadro, ecc.) per porvi rimedio.

3.7.2. Per quanto concerne la durata e i risultati (che siano convincenti o meno) delle inchieste amministrative e, in particolare, la ricerca dell'eventuale coinvolgimento di funzionari della Commissione, il Commissario non può essere considerato responsabile. Per contro, riteniamo che avrebbe potuto chiedere un'inchiesta formale sulle circostanze del dossier molto prima, visto che sono passati 20 mesi tra la trasmissione della prima lettera della Corte dei conti (ottobre 1995) contenente un documento di lavoro sull'audit dei programmi MED e l'apertura dell'inchiesta amministrativa preliminare (giugno 1997).

3.7.3. In definitiva, sembra che si debba scartare una responsabilità diretta del Commissario attualmente responsabile del dossier (il sig. Marín) per quanto concerne la struttura della politica. In effetti, la sola responsabilità del Commissario Marín in questo dossier è di ordine generale, trattandosi della verifica e della sorveglianza dei settori che rientrano nelle sue competenze.

3.7.4. Per contro, una responsabilità molto più netta e pesante sembra incombere al Commissario precedentemente responsabile del dossier. In effetti, come abbiamo visto in precedenza, tutti i problemi presentatisi sono dovuti alla genesi del dossier nel 1991-1992.

3.7.5. Infatti, il Commissario responsabile all'epoca è il Commissario responsabile dell'avvio dei programmi e della firma dei principali contratti.

3.7.6. All'epoca, i servizi della Commissione, in linea di principio responsabili della gestione dei programmi, hanno mancato di direttive chiare e di un inquadramento adeguato, tanto più importante visto che si trattava dell'avvio di una politica comunitaria nuova che iniziava e che apriva la strada a società private verso un subappalto di taluni settori della funzione pubblica (malgrado i pareri quantomeno reticenti dei servizi tecnici competenti), che in seguito si è inevitabilmente ampliato. Di fronte a questa situazione, ci si poteva attendere dal Commissario responsabile un minimo di sorveglianza che è mancato.

### **3.8. La responsabilità del collegio dei Commissari**

3.8.1. Nel 1992 la Commissione si è trovata a dover affrontare un problema creato dall'insufficienza delle risorse di personale. La Commissione avrebbe potuto forse distribuire meglio il suo personale.

3.8.2. Una politica comunitaria totalmente nuova, che beneficia di una dotazione di bilancio considerevole, e che delega al settore privato compiti essenziali della funzione pubblica senza che la Commissione conservi un controllo sufficiente, ha potuto essere creata senza che il collegio dei Commissari ne fosse esplicitamente consapevole e ne avesse effettivamente discusso.

3.8.3. Come ricorda la relazione della Corte dei conti n 1/96, tutto ha avuto inizio senza attendere una decisione di principio della Commissione e senza attendere o seguire i pareri dei pertinenti servizi tecnici (giuridico e finanziario), tanto più importanti al momento di una svolta, come in questo caso, della politica comunitaria.

3.8.4. L'improvvisazione, la precipitazione, se non l'incompetenza, hanno quindi contraddistinto la creazione e l'esecuzione dei programmi MED, con conseguenze molto gravi: delega irregolare delle competenze, non osservanza delle regole in materia di procedure di gara e, soprattutto, evidenti conflitti di interessi provocati dai servizi stessi della Commissione.

# 4. ECHO

## 4. ECHO

### 4.1. Il "caso ECHO": storia della vicenda

#### *ECHO: Introduzione*

4.1.1. ECHO, "l'Ufficio europeo per gli aiuti umanitari d'emergenza", è stato istituito il 1° marzo 1992 allo scopo di dotare la Comunità europea di strumenti più specializzati ed efficaci per fornire aiuti in situazioni d'emergenza. Le esperienze maturate durante le precedenti emergenze umanitarie avevano insegnato alla Commissione che i suoi consueti meccanismi amministrativi erano troppo lenti per fornire assistenza con la necessaria rapidità e forse, incidentalmente, non erano riusciti a dare al contributo comunitario alle operazioni di soccorso una visibilità proporzionata alle sue dimensioni. ECHO è una direzione in seno alla Commissione che dipende amministrativamente dal Segretario generale.

4.1.2. Inizialmente sotto la responsabilità del Commissario Marín e dal 1995 alle dipendenze del Commissario Bonino, ECHO ha risposto a una serie di ben note situazioni d'emergenza in zone quali la Bosnia, il Ruanda, l'Afghanistan e la Colombia. Nel corso dei primi sei anni di attività, ECHO ha distribuito aiuti pari a 3 500 milioni di ecu. Nel complesso, l'Ufficio ha agito tramite organizzazioni partner (ONG ed altre).

#### *Sintesi del caso ECHO*

4.1.3. Il caso ECHO ruota attorno a quattro contratti concessi nel 1993 e 1994 per l'organizzazione di operazioni umanitarie nell'ex Jugoslavia e nella regione dei Grandi Laghi in Africa. Tali contratti sono stati assegnati a tre società. Due di queste si sono rivelate in seguito essere controllate, attraverso accordi fiduciari, dalla terza che ha sede a Lussemburgo e vanta inoltre, direttamente o tramite consociate, relazioni consolidate con numerosi servizi della Commissione. Nel corso del 1997/98 è stato appurato che tali contratti erano completamente fittizi, in quanto né le attività, né gli acquisti da finanziare nell'ambito dei presunti contratti, e successivamente riferiti alla Commissione, esisteva in realtà. L'importo totale in questione, pari a 2,4 milioni di ecu, rappresenta dunque spese erogate irregolarmente.

4.1.4. È emerso che gli importi in questione sono stati utilizzati in parte per finanziare un gruppo di undici persone (la "cellula esterna" *intra muros*) che operava come unità finanziaria in seno all'amministrazione di ECHO a Bruxelles. Tali agenti erano legalmente assunti dalle società appaltatrici, ma erano spesso proposti a questi ultimi da ECHO sulla base di criteri non completamente chiari. Non vi sono indicazioni che gli agenti fossero al corrente della provenienza dei fondi utilizzati per le loro retribuzioni.

4.1.5. La spesa destinata al personale non rappresenta però l'integralità dell'importo in questione e le indagini devono ancora risalire a tutti i fondi mancanti. Sebbene parte di questi siano stati rintracciati in specifici conti bancari, resta sconosciuta la vera destinazione di almeno 600 000 ecu. È stato scoperto in seguito che la documentazione relativa ai quattro contratti dubbi era mancante.

4.1.6. La Commissione ha investito della questione le autorità giudiziarie lussemburghesi in merito agli aspetti penali. Un funzionario di ECHO è stato sospeso, mentre sono in corso procedimenti disciplinari nei confronti di altri due. Anche un altro funzionario, precedentemente in servizio presso

la DG1, è stato sospeso in attesa che le indagini chiariscano i dubbi contatti con Perry Lux emersi nel corso dell'inchiesta su ECHO.

### *Cronistoria sintetica dei fatti*

Casa madre	1.8.93 - 31.1.94	(540 000 ecu)	}	
Società figlia co. A.	1.12.93 - 30.11.94	(840 000 ecu)	}	Date dei contratti
Società figlia co. B.	1.1.94 - 30.6.94	(500 000 ecu)	}	successivamente oggetto delle
Società figlia co. A.	1.12.94 - 30.6.95	(541 080 ecu)	}	indagini dell'UCLAF

- 2.2.94 Sotto delega della Commissione al Commissario competente di responsabilità relative a decisioni finanziarie in materia di aiuti umanitari. (Successivamente sottodelegate al Direttore di ECHO).
- 9.2.94 Nota del sig. Marín, Commissario responsabile di ECHO, al sig. Van Miert, Commissario responsabile del personale, nella quale si fa richiesta di personale supplementare per ECHO.
- 17.2.94 Nota del sig. Van Miert al sig. Marín nella quale si fa presente la necessità di esonerare gli agenti "sottomarini" (vale a dire personale non statutario finanziato a titolo di stanziamenti operativi) conformemente alle istruzioni dell'autorità di bilancio e pertanto alla politica della Commissione.
- 18.2.94 Lettera del Direttore di ECHO al Vicecapo di Gabinetto del sig. Marín nella quale si informa dell'attuale situazione dell'organico di ECHO, ma senza menzionare la "cellula esterna".
- 24.2.94 Risposta del sig. Marín al sig. Van Miert nella quale egli afferma, tra l'altro, di aver dato istruzioni al Direttore di ECHO di applicare rigorosamente la politica della Commissione in materia di personale e di esonerare tutti i "sottomarini".
- 20.7.94 "Relazione d'attività" trasmessa dalla società appaltatrice al Direttore di ECHO (nella quale è citato il contratto in questione e sono descritte le attività della "cellula esterna").
- 1994-95 Frequente corrispondenza sull'organico di ECHO (ad esempio, nota del 3.2.95 della sig.ra Bonino, nuovo Commissario responsabile di ECHO, al sig. Liikanen, nuovo Commissario responsabile del personale. La presenza continua di "sottomarini" è accertata fino ad almeno il giugno 1995).
- 28.7.95 La relazione dell' "Ispettorato generale dei servizi" relativa al "Funzionamento di ECHO" rileva un'eccessiva presenza di personale esterno e ne raccomanda la progressiva diminuzione.
- 3.1.94 L'audit relativo a ECHO da parte della DG XX loda "l'esistenza di un'unità finanziaria indipendente", pur rilevando "l'eccessiva dipendenza da personale non statutario".
- marzo/  
aprile 1997 Informazioni pervenute all'UCLAF da "fonte interna sicura" (delatore) gettano dubbi sui quattro contratti succitati.
- 12.5.97 Pubblicazione della Relazione speciale n. 2/97 della Corte dei conti. Non si fa menzione della "cellula esterna", ma sono rivolte critiche al numero eccessivo di effettivi non statuari (paragrafo 4.4) e alla "mancanza di trasparenza" nella loro assunzione (paragrafo 4.6).
- maggio/  
settembre 97 Esame preliminare della documentazione da parte dell'UCLAF.
- 24.6.97 Incontro tra il Direttore dell'UCLAF e il Direttore di ECHO in merito alle indagini dell'UCLAF.

- ottobre 1997 Apertura formale dell'indagine dell'UCLAF.
- 14-17.10.97 Visita di controllo dell'UCLAF a Dublino presso le società appaltatrici (le due società figlie).
- 19.12.97 Relazione dell'UCLAF sulla missione summenzionata. Confermati i motivi di sospetto. Raccomandazione di sollevare l'ex Capo dell'unità finanziaria da responsabilità finanziarie a titolo di misura precauzionale. *Tale relazione resta interna all'UCLAF.*
- 27.1-4.2.98 Missione dell'UCLAF in ex Jugoslavia. Controversia tra l'UCLAF e il gabinetto del Commissario in merito alla nomina di un funzionario di ECHO che accompagni la missione.
- 3.2.98 L'ex Capo dell'unità finanziaria informa l'ex Direttore di ECHO dell'indagine dell'UCLAF in merito ai contratti dubbi.
- 4.2.98 L'ex Direttore di ECHO informa la sig.ra Bonino della nota summenzionata ricevuta dall'ex Capo dell'unità finanziaria.
- 9.2.98 L'ex Capo dell'unità finanziaria fornisce all'UCLAF informazioni sui contratti fittizi.
- 12.2.98 La sig.ra Bonino chiede al Capo dell'unità finanziaria di non far nulla prima di contattare i suoi superiori gerarchici.
- 20.2.98 Il sig. Liikanen informato dell'esistenza di un'indagine dell'UCLAF dal Capo di Gabinetto della sig.ra Gradin.
- 25.2.98 L'ex Direttore di ECHO informa i Commissari Marín e Bonino di una conversazione telefonica con il Direttore dell'UCLAF relativa all'indagine su ECHO e a un loro prossimo incontro.
- 6.3.98 Scambio di lettere tra i Commissari Marín, Bonino, Santer e Gradin circa la questione di stabilire se e quando i Commissari responsabili di specifici servizi devono essere informati delle indagini dell'UCLAF in corso.
- 9.3.98 L'ex Capo dell'unità finanziaria chiede al titolare della casa madre appaltatrice i particolari relativi alla spesa connessa con i quattro contratti allo scopo di effettuare una "verifica interna".
- 11.3.98 Il Direttore di ECHO presenta una nota alla sig.ra Bonino nella quale sono descritti i suoi contatti con l'UCLAF relativamente all'indagine su ECHO.
- 11-18.3.98 L'UCLAF ascolta l'ex Direttore di ECHO, il suo ex assistente (E259/N) e un amministratore dell'unità finanziaria.
- 27.3.98 La sig.ra Gradin informa il sig. Santer delle indagini dell'UCLAF.
- 24.3.98 L'UCLAF avvia contatti preparatori con le autorità giudiziarie lussemburghesi.
- 6.5.98 Visita di controllo dell'UCLAF alla principale società appaltatrice accompagnata da funzionari di ECHO e lussemburghesi.
- 12.5.98 La principale società appaltatrice riceve notifica in base al sistema di preallarme interno della Commissione (con conseguente obbligo di notificare preliminarmente all'UCLAF tutti i pagamenti dei servizi della Commissione destinati a tale società).
- 15.5.98 Relazione sulla missione dell'UCLAF in ex Jugoslavia.
- 18.5.98 La relazione d'inchiesta dell'UCLAF espone le conclusioni preliminari circa il carattere fittizio di quattro contratti e il coinvolgimento di quattro funzionari della Commissione; nessuno degli importi erogati (2,4 milioni di ecu) corrispondeva agli scopi asseriti; parte dei finanziamenti in questione sono stati utilizzati per finanziare la cellula esterna, altri fondi sono stati versati per motivi ignoti a società e a privati ben identificati, mentre la destinazione di altri finanziamenti è ancora da accertare. La relazione è trasmessa al Segretario generale; al Capo di Gabinetto della sig.ra Gradin (18 maggio), al Controllore finanziario, al capo del Servizio giuridico (19 maggio); al sig. Santer, Presidente della Commissione (dal Segretario generale il 20

- maggio); alla Corte dei conti (25 maggio); ai Commissari Bonino e Marín nonché all'ex Direttore di ECHO e al Direttore in carica (27 maggio).  
Il documento è prontamente citato per esteso dalla stampa.
- 19 e 25.5.98 Il Direttore dell'UCLAF presenta oralmente informazioni preliminari alla commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo (Cocobu).
- 2.6.98 Incontri tra la sig.ra Bonino, la on. Theato (presidente della Cocobu) e gli onn. Bösch e Fabra Vallés (relatori della Cocobu).
- 3.6.98 Il Direttore di ECHO informa il titolare della principale società appaltatrice che una speciale task-force cercherà di ricostruire la documentazione finanziaria relativa ai quattro contratti individuati dall'UCLAF. *Tale task-force non verrà mai istituita.*
- 18.6.98 Il Segretario generale della Commissione incarica l'attuale Direttore e l'ex Direttore di ECHO di commentare il contenuto della relazione dell'UCLAF (con l'assenso della sig.ra Gradin).
- al 6.7.98 Raccolte "prove sufficienti" per consentire la trasmissione ufficiale del fascicolo alle autorità giudiziarie lussemburghesi.
- inizio luglio Serie di interviste da parte dell'attuale Direttore e dell'ex Direttore di ECHO di personale tuttora o non più in servizio presso ECHO in merito alla relazione d'inchiesta dell'UCLAF del 18 maggio 1998.
- 10.7.98 Individuazione di pagamenti a favore della moglie dell'ex Capo dell'unità finanziaria attraverso la principale società appaltatrice (impiego fittizio da traduttrice). Il fascicolo è trasmesso formalmente alle autorità lussemburghesi (Lettera del Segretario generale).  
Sospensione dell'ex Capo dell'unità finanziaria, funzionario responsabile dell'unità finanziaria di ECHO. Avvio di un procedimento disciplinare.
- 16.7.98 L'attuale Direttore e l'ex Direttore di ECHO comunicano le loro risposte critiche alla relazione d'inchiesta dell'UCLAF.
- 20.7.98 Le autorità lussemburghesi aprono formalmente un'indagine giudiziaria.
- 24.7.98 Il Direttore dell'UCLAF risponde alle osservazioni dell'attuale e dell'ex Direttore di ECHO (Nota del 24.7.98 al Segretario generale).
- 7.8.98 La Commissione sospende tutti i pagamenti alla società appaltatrice.
- 26.8.98 Il relatore della Cocobu pubblica il primo documento di lavoro sul caso ECHO contenente domande alla Commissione.
- 3.9.98 Il Segretario generale chiede l'inventario di tutti gli obblighi contrattuali della Commissione nei confronti delle società appartenenti al gruppo della principale società appaltatrice.
- 8.9.98 La sospensione dei pagamenti è estesa alle società consociate.
- 10.9.98 Una nota di addebito per 540 000 è trasmessa al liquidatore della principale società appaltatrice.
- 11.9.98 Risposte della Commissione al documento di lavoro dell'on. Fabra Vallés del 26.8.98.
- 14.9.98 Apertura di un'indagine amministrativa sul caso ECHO sotto la guida del Direttore generale della DG XVIII.
- 15.9.98 L'UCLAF informa un ex funzionario della DG I dell'indagine in corso sul suo conto dopo che sono emersi contatti dubbi con la principale società appaltatrice.
- 25.9.98 Secondo documento di lavoro dell'on. Fabra Vallés.
- 30.9.98 L'UCLAF incontra il magistrato titolare dell'inchiesta nominato dalle autorità lussemburghesi.
- 1.10.98 Sospensione dell'ex funzionario della DG I.
- 5.10.98 Gli inquirenti lussemburghesi visitano la sede della principale società appaltatrice.

- 6.10.98 Trasmissione alle autorità lussemburghesi del fascicolo riguardante l'ex funzionario della DG I.
- 23.10.98 Risposte della Commissione al secondo documento di lavoro dell'on. Fabra Vallés.
- 3.11.98 Il relatore della Cocobu, on. Fabra Vallés, invitato dalla Commissione a visionare i fascicoli relativi ad ECHO, pur senza assistenti (traduzione o segretariato).
- 9.11.98 Versione definitiva dell'inchiesta amministrativa.
- 12-20.11.98 Apertura di un procedimento disciplinare nei confronti dell'ex Direttore di ECHO e del suo ex assistente.

## **4.2. Le questioni emerse**

4.2.1. La serie di eventi sopraelencata solleva le seguenti questioni:

- Dipendenza della Commissione da consulenti esterni per l'esecuzione dei compiti di ECHO e i problemi da essa derivanti nel caso in questione.
- Ritardi della Commissione nell'affrontare i problemi connessi con ECHO.
- Interventi dei Commissari e dei loro gabinetti nel corso delle indagini.
- Informazione del Parlamento europeo.
- Possibili favoritismi nell'ambito delle attività di ECHO.

### ***Dipendenza della Commissione da consulenti esterni per l'esecuzione dei compiti di ECHO e i problemi da essa derivanti in seno a tale Ufficio***

#### *La situazione dell'organico in seno ad ECHO*

4.2.2. ECHO è una nuova Direzione istituita nel 1992 e responsabile dell'organizzazione e del coordinamento delle azioni comunitarie nel settore degli aiuti umanitari. Negli anni seguenti si è assistito a una crescita esponenziale delle richieste senza un corrispondente potenziamento del personale disponibile. L'avvio da zero sulla base di un'iniziativa politica ha anche comportato l'assenza di prassi e procedure finanziarie o organizzative ben consolidate. Le consuete difficoltà iniziali si sono così aggiunte a una situazione che ha dato luogo a una carenza cronica di personale.

#### *"Minibilanci": uno spiraglio per le frodi*

4.2.3. Sullo sfondo di quanto sopra, ECHO ha cercato di trovare soluzioni ad hoc al problema dell'organico, utilizzando un numero insolitamente elevato di agenti temporanei/ausiliari e ricorrendo all'impiego di "minibilanci", vale a dire il finanziamento di personale esterno per compiti amministrativi interni a titolo di stanziamenti operativi (parte B del bilancio). Tale prassi era consentita dalle norme di bilancio in vigore fino al 1993, quando è stata abolita dall'autorità di bilancio. I servizi della Commissione hanno ricevuto istruzioni, su richiesta del Commissario Van Miert trasmessa ai vari Commissari, di abbandonare tali prassi a partire dal 1993. Tuttavia, nel breve periodo, ECHO (e con tutta probabilità altri servizi) ha continuato a impiegare personale esterno

finanziato sia dalla parte amministrativa che, in violazione del nuovo regime, da quella operativa del bilancio per far fronte al suo fabbisogno di personale.

4.2.4. Ma per quanto riguarda ECHO la situazione era diversa da altri casi analoghi perché, stando a quanto asserito, sono state commesse vere e proprie frodi dal Capo unità il quale ha tratto vantaggi personali dai quattro contratti irregolari senza che, si può presumere, altri funzionari ne fossero a conoscenza. A parte questa circostanza aggravante, che è oggetto di procedimenti penali e disciplinari, la questione centrale è di stabilire se la prassi persistente, ed effettivamente tollerata, di utilizzare stanziamenti operativi per finanziare spese di personale rappresenta una "semplice" irregolarità amministrativa o qualcosa di più grave. Molte delle figure chiave del caso ECHO propendono per la prima ipotesi. In sostanza, il loro argomento invoca motivi di forza maggiore in quanto senza tali irregolarità e alla luce della mancanza di risorse adeguate sarebbe impossibile assolvere il compito che nel caso di ECHO riveste la massima importanza. Tenuto conto dei vari aspetti, il comitato propende per l'altra tesi: che la tolleranza di fatto di prassi basate su assunzioni irregolari rappresenta un serio pericolo per la Commissione in quanto offre possibilità di frode e crea una cultura istituzionale inaccettabile.

4.2.5. La verità è che se un "sistema" è intrinsecamente inadeguato, si espone ad irregolarità. Se, come nel caso ECHO, il meccanismo comporta palesi falsificazioni, la prassi supera il campo delle irregolarità ed offre tentazioni irresistibili agli autori delle frodi. Pertanto, anche se tutte le somme versate sono state destinate a pagare il lavoro svolto dai "sottomarini", è errato tollerare tale sistema in quanto il rischio di frode è troppo alto.

4.2.6. Gli abusi commessi dalla Commissione nelle sue prassi di assunzione possono purtroppo non essere casi isolati o circoscritti. Nel presente caso le società appaltatrici hanno dato prova di un notevole livello di sofisticazione, che non fa pensare a un'operazione occasionale. I contatti tra le società coinvolte erano mascherati dal ricorso ad accordi fiduciari, mentre i flussi finanziari erano occultati mediante conti offshore. Probabilmente sono state utilizzate tecniche più "tradizionali", ma ugualmente inaccettabili, per stabilire contatti con le singole persone, più o meno disposte o più o meno consapevoli di quanto stava succedendo, per fornire alla società appaltatrice la necessaria cooperazione "all'interno" della Commissione.

4.2.7. Inoltre, stando al materiale pubblicitario della stessa società appaltatrice, essa ha (o ha avuto) appalti con 16 servizi distinti della Commissione (per tacere del Parlamento e della Corte di giustizia). Tale informazione (ampiamente confermata dalle inchieste della Commissione) omette inevitabilmente i contratti con imprese i cui legami con la principale società appaltatrice sono veri ma contraffatti. Fatalmente vanno considerati "a rischio" anche gli appalti legittimi in questione.

4.2.8. Nel caso di ECHO la situazione è stata esacerbata dal discutibile ricorso al "contratto quadro di partenariato" ("contrat cadre de partenariat"). Tale strumento è stato creato nel 1993 specificamente per ECHO su proposta del Commissario Marín ed è destinato a fornire a ECHO la necessaria flessibilità nel collaborare con organizzazioni partner in campo umanitario in situazioni in cui l'urgenza è l'aspetto prioritario. Il modello di accordo del 28 aprile 1993, che dà ad ECHO completa libertà nella scelta dei suoi partner, stabilisce semplicemente che "... ECHO si associa e collabora con organizzazioni internazionali, governative e non governative o altri organismi operanti nel campo degli aiuti umanitari, con gli Stati membri della Comunità europea e con paesi non

membri.<sup>8</sup> Il testo dice in appresso del partner: "La sua missione è di venire in aiuto alle persone in pericolo in una dimensione internazionale e senza discriminazioni di razza, di nazionalità, di religione e di opinione politica, allo scopo di salvare vite umane ed alleviare le sofferenze" ed "Esso ha notevole esperienza nel settore degli aiuti umanitari e offre servizi di carattere specializzato."<sup>9</sup>

4.2.9. È estremamente incerto stabilire se le numerose società che hanno fornito servizi amministrativi per ECHO (non soltanto nel caso dei quattro contratti in questione) possano essere ritenute in grado di rispettare tali criteri. Pertanto nel caso ECHO, anche la decisione di utilizzare l'accordo quadro di partenariato con organizzazioni commerciali che offrono servizi di natura non umanitaria è ugualmente discutibile, in quanto si basa sulla dicitura "altri organismi" inserita nel preambolo. Il carattere opinabile di tale prassi è evidenziato dal fatto che quando nel marzo 1998 la sig.ra Bonino ha proposto alla Commissione norme riviste, le parole "altri organismi" operanti nel campo degli aiuti umanitari sono state soppresse mentre sono stati rafforzati gli obblighi dei partner in materia di controllo e di notifica.

### ***Ritardi della Commissione nell'affrontare i problemi connessi con ECHO***

#### *Tempo trascorso prima delle indagini iniziali*

4.2.10. Il primo aspetto singolare della cronistoria di cui sopra è il lungo tempo trascorso tra la firma e l'esecuzione dei presunti contratti fittizi e l'avvio dell'indagine dell'UCLAF. Il primo dei contratti decorreva dal 1° agosto 1993; il primo accenno di sospetto è emerso quasi quattro anni più tardi, grazie all'intervento di un delatore. La gestione regolare e i meccanismi di controllo non sono pertanto riusciti a identificare anomalie nei contratti che, è il minimo che si possa dire, non erano utilizzati per i loro scopi asseriti. Inoltre ciò è avvenuto in una situazione in cui la presenza di una cellula esterna di undici persone, munita di uffici, apparecchiature, ecc. deve essere stata evidente a tutto il personale di ECHO.

#### *Prime indicazioni*

4.2.11. Le indagini dell'UCLAF sono iniziate nel maggio 1997 e le prime consultazioni con il Direttore di ECHO in merito ai quattro contratti si sono svolte il 24 giugno 1997. In questa fase la documentazione non evidenzia alcuna azione preventiva da parte dei dirigenti di ECHO, né figura agli atti alcuna nota del Direttore di ECHO che informi il Commissario responsabile dell'indagine in corso...

#### *Le prime conclusioni dell'UCLAF*

4.2.12. Facendo seguito a una visita di controllo alle due società appaltatrici in Irlanda, la relazione interna dell'UCLAF del 19 dicembre 1997 sulla missione raccomanda che l'ex Capo dell'unità finanziaria sia destituito da incarichi aventi responsabilità finanziarie a titolo di misura precauzionale. Anche se, come sostiene l'UCLAF, egli cessasse in ogni caso di occupare tale posizione, manterrebbe comunque una posizione influente in seno ad ECHO tale da consentirgli azioni "correttive" nel suo proprio interesse, ed è curioso constatare che una raccomandazione così chiara non sia stata comunicata a nessun altro al di fuori dell'UCLAF. L'unica spiegazione credibile

---

<sup>(8)</sup> Modello di accordo quadro di partenariato: Preambolo - "ECHO".

<sup>(9)</sup> Modello di accordo quadro di partenariato: Preambolo - "Il partner".

è che il Direttore dell'UCLAF abbia preferito mantenere la riservatezza dell'inchiesta anche nei confronti di alti funzionari e dei Commissari.

4.2.13. La missione di controllo dell'UCLAF in ex Jugoslavia alla fine di gennaio ha confermato senza ambiguità la natura fittizia dei contratti oggetto delle indagini. I dirigenti di ECHO e il gabinetto della sig.ra Bonino erano chiaramente al corrente di tali indagini, in virtù della partecipazione di un funzionario di ECHO. Ciononostante non emerge dagli atti alcuna azione nei confronti del funzionario in questione da parte di dirigenti di ECHO per affrontare la situazione.

4.2.14. Trascorrono quasi due mesi tra il completamento della relazione d'inchiesta dell'UCLAF il 18 maggio 1998 e la decisione di investire della questione le competenti autorità giudiziarie, mentre le informazioni contenute nella relazione dell'UCLAF costituiscono già un'accusa di frode chiara e in parte circostanziata. Analogamente, l'ex Capo dell'unità finanziaria resta al suo posto fino al 10 luglio 1998, disponendo così di tempo e possibilità di inquinare le eventuali prove.

#### *L'inchiesta interna di ECHO*

4.2.15. Il Segretario generale incarica l'attuale Direttore e l'ex Direttore di ECHO di verificare il contenuto della relazione dell'UCLAF il 18 giugno 1998. Ciò porta a una serie di colloqui con personale (sia interno che esterno) tuttora o non più in servizio presso ECHO. Tali colloqui con personale per lo più subalterno riguardanti prevalentemente l'eventuale coinvolgimento o la conoscenza dei contratti fittizi da parte dell'ex direttore di ECHO sono stati condotti dallo stesso ex Direttore. È necessario a questo punto stabilire (i) se è opportuno in linea di massima che tale indagine sia svolta da una delle persone citate nella relazione dell'UCLAF (che pertanto "indaga su sé stesso") e (ii) perché il Segretario generale ha scelto questa opzione.

4.2.16. In tali circostanze, e col senno del poi, l'indagine di ECHO non ha fatto dunque altro che ritardare l'avvio nel settembre 1998 della completa indagine amministrativa (cfr. paragrafi seguenti) che, sotto la guida di un Direttore generale indipendente, ha coperto essenzialmente le stesse questioni.

#### *Azioni disciplinari*

4.2.17. L'ex Xapo dell'unità finanziaria è sospeso il 10 luglio 1998 e lo stesso giorno il fascicolo è trasmesso alle autorità lussemburghesi. Tuttavia nessuna indagine amministrativa viene avviata per quanto riguarda le altre persone citate (a torto o a ragione) nella relazione dell'UCLAF prima del 14 settembre 1998. La relazione che ne risulta è diffusa il 9 novembre 1998 e a breve distanza di tempo porta a procedimenti disciplinari nei confronti di altri due funzionari. In definitiva non si può dire che le azioni disciplinari siano state sollecitate, sebbene abbiano fatto prontamente seguito alla stesura della relazione amministrativa. Di fatto, circa la questione centrale di stabilire se due funzionari di primo piano erano consci della natura fittizia dei quattro contratti, questa relazione ben documentata ribadisce le conclusioni dell'UCLAF di sei mesi prima.

#### *Interventi dei Commissari e dei loro gabinetti nel corso dell'indagine*

##### *Conoscenza dei problemi di organico e del ricorso ai "sottomarinii"*

4.2.18. Senza dubbio, i Commissari responsabili di ECHO, Marín fino al 1994 e Bonino dopo, erano al corrente (i) della situazione estremamente difficile a livello dell'organico di ECHO e (ii)

dell'esistenza di personale in seno all'Ufficio finanziato a titolo di stanziamenti operativi. Entrambi i Commissari hanno avanzato formali, esplicite e reiterate richieste al Commissario responsabile del personale di fornire personale aggiuntivo per ECHO. Nonostante le esplicite istruzioni impartite dal Commissario Marín affinché fosse abolita la prassi di ricorrere a "sottomarini" (24 febbraio 1994), non emerge dagli atti che egli abbia dato seguito alla questione o che abbia verificato se le sue istruzioni erano state seguite - risulta in realtà che non lo erano. Anzi, l'allora Direttore di ECHO ha firmato l'ultimo dei contratti sospetti, riconosciuto da lui stesso come un'operazione di "minibilancio" (sebbene neghi di essere stato a conoscenza di qualsiasi connessa frode), dopo aver ricevuto istruzioni di desistere dal ricorso a "sottomarini".

4.2.19. Incalzato su tale punto dal comitato<sup>10</sup>, il sig. Marín si è rifiutato di ammettere di "aver chiuso un occhio" sulla presenza di "sottomarini", ma ha indicato che tale prassi era comprensibile viste le difficilissime condizioni di organico di ECHO e che l'esperienza ha dimostrato che periodici "esercizi di pulizia" erano (e restano) necessari all'interno dei servizi della Commissione. Inoltre alla luce del fatto che la sig.ra Bonino, il Commissario entrante, era stata esplicitamente informata della presenza dei "sottomarini", è lecito concludere che la prassi di assumere personale del genere, seppure per possibili "nobili" motivi, era tacitamente tollerata almeno fino alla scadenza, il 30 giugno 1995, dell'ultimo dei contratti che finanziavano la "cellula esterna". In seguito ECHO ha ottenuto un'integrazione di personale regolare e ha funzionato senza "sottomarini", nonostante gli sforzi (senza esito) espliciti al fine di convincere l'autorità di bilancio a fornire personale in base al cosiddetto "strumento Liikanen"<sup>11</sup>.

#### *Conoscenza di possibili frodi*

4.2.20. Non vi sono indicazioni che qualsiasi membro della Commissione o membro di gabinetto fosse al corrente dell'esistenza dei contratti fittizi (contrariamente al regime di assunzione "semplicemente" irregolare) fino al periodo che fa seguito all'avvio dell'inchiesta dell'UCLAF<sup>12</sup>. Risale al 4 febbraio 1998 il primo accenno nella documentazione al fatto che il Commissario Bonino era informata dell'inchiesta dell'UCLAF. In tale occasione l'ex Direttore di ECHO la informa di contatti che egli ha avuto con l'ex Capo dell'unità finanziaria di ECHO, durante i quali i due hanno discusso di un'indagine dell'UCLAF relativa a certi contratti di ECHO nell'ex Jugoslavia. Poco tempo dopo, il 20 febbraio 1998, il Capo di Gabinetto della sig.ra Gradin, con riferimento a un procedura di promozione, informa confidenzialmente dell'inchiesta il sig. Liikanen e il Segretario generale. A questo punto, i Commissari Marín e Bonino iniziano uno scambio di lettere nelle quali fanno riferimento a "illazioni" relative a frodi in seno ad ECHO e chiedono chiarimenti alla sig.ra Gradin. Successivamente, il 25 febbraio 1998, le informazioni disponibili ai due Commissari diventano più esplicite quando l'ex Direttore di ECHO li informa dei contatti avuti con il Direttore dell'UCLAF.

4.2.21. A giudizio del comitato è scarsamente credibile che i Commissari in questioni siano rimasti completamente all'oscuro circa l'esistenza di un'inchiesta dell'UCLAF (di per sé un'indicazione di

---

<sup>(10)</sup> Audizione del Commissario Marín (24.2.1999).

<sup>(11)</sup> Strumento concordato dall'autorità di bilancio che consente di utilizzare una quota fissa di stanziamenti operativi per spese amministrative unicamente per i programmi Phare, Tacis e MEDA (vedasi il commento alla relativa voce di bilancio per l'esercizio 1997).

<sup>(12)</sup> Informazioni orali sicure sono pervenute al comitato secondo le quali già nel 1993 erano stati comunicati timori al gabinetto del Commissario allora responsabile del personale circa le attività del funzionario che successivamente è risultato la persona maggiormente implicata nella presunta frode. Tali timori sarebbero stati comunicati al gabinetto del Commissario allora responsabile di ECHO. È stato altresì indicato che il gabinetto di un altro Commissario si era precedentemente opposto all'affidamento al medesimo funzionario di responsabilità finanziarie sulla base di dubbi legati a sua precedenti attività. Si è rivelato impossibile documentare tali informazioni.

sospetti di frode) nel corso degli otto mesi che intercorrono dal 24 giugno 1997, quando il Direttore di ECHO è informato per la prima volta dell'indagine dell'UCLAF, al febbraio dell'anno successivo.

### *Interferenze nelle indagini*

4.2.22. La documentazione cita due casi di presunte interferenze in merito alla sig.ra Bonino e al suo Gabinetto.

4.2.23. In primo luogo, il Direttore dell'UCLAF afferma che il Capo di Gabinetto della sig.ra Bonino ha cercato di compromettere e di ritardare la missione di controllo dell'UCLAF in ex Jugoslavia creando difficoltà in merito alla partecipazione di un funzionario di ECHO con il pretesto che le questioni oggetto dell'indagine erano dal punto di vista amministrativo di natura secondaria. Tale "interferenza", se vi è stata, non implica necessariamente la volontà di occultare un caso di frode, ma può essere indicativa dell'opinione che (i) la questione non era sufficientemente grave per meritare un'indagine, o (ii) che l'inchiesta avrebbe dovuto essere condotta diversamente. In entrambi i casi, è chiaramente deplorabile che l'UCLAF e il gabinetto in questione si siano visti come antagonisti nella vicenda. Inoltre, per motivi di prudenza, è inopportuno che un gabinetto contesti la condotta di un'indagine dell'UCLAF senza avere piena conoscenza dei fatti. Ad ogni modo, è valida anche la tesi dei Commissari Marín e Bonino secondo cui i Commissari competenti dovrebbero essere in qualche modo informati fin dalle prime fasi della natura del coinvolgimento nelle inchieste dell'UCLAF di funzionari in attività nei servizi di loro competenza, ovviamente entro i limiti di riservatezza che l'indagine impone.

4.2.24. In secondo luogo, gli atti dell'UCLAF evidenziano che l'ex Capo dell'unità finanziaria afferma di essere stato contattato direttamente poco dopo la missione in ex Jugoslavia dalla sig.ra Bonino, la quale gli avrebbe chiesto di non intraprendere alcuna azione senza prima consultarla. Gli atti dell'UCLAF non contengono un'interpretazione alternativa di tale contatto (di cui si ammette l'esistenza), vale a dire che si sia trattato semplicemente di istruzioni impartite a un funzionario di rispettare, anziché scavalcare, le procedure interne alla Commissione per gli scambi di corrispondenza interna.

4.2.25. Nonostante le circostanze formali nelle quali sono state avanzate le illazioni succitate, va detto che permangono dichiarazioni unilaterali e soggettive e non possono essere considerate come "prove" di interferenze.

### ***Informazione del Parlamento europeo***

4.2.26. Ai sensi dell'articolo 206 del trattato (concernente il potere di discarico del Parlamento), la Commissione "fornisce al Parlamento europeo, su richiesta di quest'ultimo, tutte le informazioni necessarie". Nell'interpretazione che il Parlamento ha dato di questo articolo, vi figura anche il diritto ad essere informato dell'esistenza e/o dello stato di avanzamento di inchieste in casi di frode e corruzione che ledono gli interessi finanziari della Comunità europea.

4.2.27. Va precisato prima di tutto che la trasmissione di informazioni al Parlamento da parte della Commissione non è stata spontanea, bensì sollecitata da pressioni esterne. In primo luogo, tali pressioni sono sorte a seguito delle notizie trapelate alla stampa in merito alla relazione d'inchiesta dell'UCLAF del 18 maggio 1998 (che è stata perfino pubblicata quasi integralmente); in secondo luogo, sono derivate dalle domande dirette e persistenti poste dal relatore della commissione per il controllo dei bilanci, l'on. Juan Manuel Fabra Vallés. Ad una lettura restrittiva del trattato, il fatto che la Commissione ha mancato di informare spontaneamente il Parlamento non si configura di per sé, per quanto forse deplorabile, come un'irregolarità.

4.2.28. Tuttavia, le successive richieste del relatore di ottenere le relative relazioni dell'UCLAF (anche quelle già pubblicate dalla stampa) sono state ripetutamente respinte. Alla fine, sono stati messi a disposizione del relatore del Parlamento una versione pesantemente espurgata della relazione del 18 maggio 1998 e i suoi allegati, ma la censura, tesa a proteggere i procedimenti giudiziari in corso, era di tale entità che i documenti in questione risultavano completamente incomprensibili. Infine, due mesi dopo la richiesta iniziale, la Commissione ha consentito al relatore di recarsi presso i suoi locali per visionare la documentazione senza prendere appunti o fare fotocopie. È stato inoltre deciso che il relatore non avrebbe potuto essere accompagnato da un assistente o da un interprete. Viste le circostanze, egli si è rifiutato di visionare i documenti in tali condizioni.

4.2.29. In contrasto con tale riluttanza a fornire informazioni ufficialmente all'autorità di bilancio, le fughe di notizie svolgono un ruolo importante nella vicenda ECHO. In primis, la stessa relazione d'inchiesta dell'UCLAF del 18 maggio 1998 è stata oggetto di fughe di notizie alla stampa. È presumibilmente a tale episodio che fa riferimento la sig.ra Bonino in una lettera in data 15 settembre 1998 alla sig.ra Gradin, quando cita una "sorprendente riunione di informazione [che] potrebbe essersi tenuta tra funzionari dell'UCLAF e membri e funzionari del Parlamento europeo, nella quale sono stati divulgati documenti essenziali del fascicolo su ECHO [sic]". Contemporaneamente la corrispondenza di un altro gabinetto indica che l'autore della fuga di notizie in questione è uno dei partecipanti a una riunione "estremamente ristretta" di soli Commissari, con la conseguente prima pubblicazione sulla stampa del nome del funzionario maggiormente implicato.

4.2.30. Analogamente, un breve brano tratto dalla relazione interna del 19 dicembre 1997 sulla missione dell'UCLAF, nel quale figura la raccomandazione di sollevare l'ex Capo dell'unità finanziaria da posizioni di responsabilità finanziaria, giunge nelle mani del relatore del PE attraverso canali non ufficiali.

4.2.31. Il comitato non è interessato a soffermarsi sull'autore, sui destinatari e sulle date delle fughe di notizie, ma può se non altro concludere che la gestione delle informazioni e la loro trasmissione al Parlamento non sono state trasparenti.

#### *"Trasparenza interna"*

4.2.32. Una questione strettamente connessa con gli aspetti sopraelencati è la comunicazione interna gravemente carente all'interno della Commissione. Nel caso di ECHO, la maggior parte della corrispondenza tra Commissari ruota attorno alla questione di stabilire quando le pertinenti informazioni sono state messe a disposizione dei Commissari competenti e da parte di chi. In effetti, gran parte delle informazioni sullo stato di avanzamento della vicenda sono state divulgate originariamente (e più volte anche in seguito) attraverso vari canali non ufficiali: illazioni, note informali, disinformazione, fughe di notizie e indiscrezioni, ecc. Le illazioni, oltre ad essere un mezzo di comunicazione inefficace, distorcono inevitabilmente la realtà dando luogo a inutili antagonismi e talvolta a feroci accuse. C'è da auspicare che i nuovi orientamenti della Commissione sulla divulgazione delle informazioni relative alle inchieste dell'UCLAF riusciranno in certa misura ad instaurare una cultura più trasparente.

## ***Possibili favoritismi nell'ambito delle attività di ECHO***

### *Ambito degli abusi*

4.2.33. Un aspetto delle operazioni del genere dei "minibilanci" che non stabiliscono criteri chiari per l'assunzione di personale nell'ambito degli contratti in questione è dato dai rischi di "clientelismo" che ne derivano. Nel caso di contratti fittizi quali quelli della vicenda ECHO, che venivano fatti passare come relativi a operazioni in paesi terzi, tali criteri sono assenti per definizione.

4.2.34. È interessante osservare nella documentazione che la corrispondenza con la quale ECHO chiedeva alle società appaltatrici di mettere a disposizione personale consisteva solitamente di due parti: la prima, una lettera formale nella quale si faceva richiesta di persone destinate a ricoprire funzioni specifiche in gradi specifici; la seconda, un elenco di nomi (con relativi curriculum vitae, se non forniti in precedenza) delle persone in possesso delle corrispondenti qualifiche. Se la società appaltatrice è accomodante, come in questo caso, risultano chiari i margini per commettere abusi.

### *Abusi nella vicenda ECHO*

4.2.35. Nella sue dichiarazioni all'UCLAF, l'ex Capo dell'unità finanziaria afferma che l'allora Direttore di ECHO "controllava" tutte le nomine per la "cellula esterna" e aggiunge di aver fatto egli stesso un numero relativamente modesto di raccomandazioni. Le dichiarazioni del Direttore contrastano con quanto sopra. Egli ha indicato di essersi attivato in non più di tre casi e di essersi limitato a raccomandare nomi, senza entrare nel merito dei termini e delle condizioni. Comunque sia, resta intatta la questione di principio.

4.2.36. In primo luogo, non è sano che gli interventi personali rivestano un ruolo così preponderante nella nomina di personale, in particolare quando non vi sono controlli sulla base di criteri oggettivi. In secondo luogo, è estremamente difficile sapere se l'interessamento personale riconosciuto (e ancor meno l'interessamento non rivendicato) dia luogo a "favoritismi" nell'accezione usata nella presente relazione (*vedasi paragrafi 1.4.4-5*).

4.2.37. L'ex Capo dell'unità finanziaria non fa mistero, ad esempio, di aver raccomandato (con successo) amici di suo figlio. Di per sé essere amico del figlio di un funzionario non squalifica, né dovrebbe squalificare, un individuo ai fini dell'ottenimento di un posto di lavoro e tutto lascia supporre che le persone in questione abbiano assolto i compiti loro assegnati in modo con piena soddisfazione. Ciononostante, è impossibile non provare un senso di disagio di fronte a tali procedure di assunzione personalizzate, che per quanto rientranti nominalmente nel settore privato, riguardano in realtà l'esercizio di funzioni pubbliche. Tale disagio deriva principalmente dalle possibilità vere e proprie di abuso, dalle opportunità di "sistemare" amici e parenti che non possiedono le qualifiche o capacità richieste. Si tratta di mancanze che in definitiva vanno a scapito dei contribuenti (e nel caso di ECHO dei beneficiari dell'aiuto umanitario).

4.2.38. Un altro motivo di disagio è dato dalla distorsione della "parità di condizioni" che tali pratiche rappresentano. Le persone qualificate che non appartengono al "circolo dei privilegiati" si trovano bloccate da un numero crescente di ostacoli, il che va a scapito loro e del pubblico in generale.

## *Coinvolgimento dei Commissari*

4.2.39. Comunque sia, il comitato non ha riscontrato nella documentazione ECHO prove convincenti che indichino che i Commissari, o i loro gabinetti, hanno approvato o sono stati a conoscenza di favoritismi all'interno dei loro servizi. Si ritrovano nella documentazione accenni in tal senso, ma questi sono stati verificati dal comitato, anche nelle interviste con il Commissario in questione, e non possono essere documentati.

### **4.3. Conclusione: le responsabilità dei Commissari**

4.3.1. I vari aspetti della vicenda descritti nei paragrafi precedenti sollevano la questione della responsabilità dei Commissari competenti e/o della Commissione nel suo insieme. Sulla base di tutte le considerazioni di cui sopra, non emergono responsabilità né in relazione alla falsificazione dei quattro contratti in questione, né per quanto riguarda i favoritismi. Emergono tuttavia responsabilità in merito alla questione della tolleranza nei confronti di prassi di assunzione, la cui irregolarità è nota o dovrebbe essere nota. A questo proposito, il sig. Marín ha consentito che perdurasse la presenza di "sottomarini" per tutto il periodo durante il quale è stato responsabile di ECHO. La sig.ra Bonino, invece, si è adoperata a partire dal suo insediamento per far sì che ECHO non assumesse personale del genere dopo la scadenza, nel giugno 1995, dell'ultimo contratto ancora in corso.

4.3.2. La questione, come la vicenda di ECHO evidenzia meglio di ogni altra, è quella di stabilire se le prassi di assunzione irregolari possono essere giustificate in virtù del contributo dell'UE ad azioni umanitarie che rispondono a situazioni di estrema emergenza. A livello dei Commissari, va appurato se essi hanno dato seguito in misura sufficiente al divieto generale di ricorrere a prassi di assunzione irregolari sancito, non soltanto dalla Commissione in qualità di collegio, ma anche dall'autorità di bilancio. A livello della Commissione, va accertato se è sufficiente imporre tale divieto senza fornire nel contempo risorse umane che consentano di dare applicazione al divieto. Si tratta di una questione che si pone sia per la precedente Commissione che per quella in carica. A giudizio del comitato le responsabilità vanno imputate per entrambi i punti sia ai Commissari che alla Commissione nel suo insieme: la Commissione non ha fornito tali risorse mentre i Commissari non hanno fatto presente con sufficiente chiarezza, alla Commissione o alle altre istituzioni, che non potevano assumersi la responsabilità di eseguire tutti i compiti assegnati ad ECHO o che gli obiettivi programmatici loro imposti non erano realisticamente realizzabili.

# **5. LEONARDO DA VINCI**

## **5. LEONARDO DA VINCI**

### **5.1. Introduzione**

5.1.1. Il comitato ha scelto di esaminare questo dossier in quanto i controlli relativi all'attuazione del programma "Leonardo da Vinci" e al suo Ufficio di assistenza tecnica (in appresso UAT) hanno messo in luce una serie di presunte cattive gestioni, irregolarità, possibili frodi ed altre violazioni del diritto in materia penale.

5.1.2. Anche se le varie affermazioni individuali contro l'UAT Leonardo avrebbero meritato un esame approfondito, il comitato ha incentrato la sua attenzione sul trattamento riservato dalla Commissione e dal Commissario responsabile del programma Leonardo da Vinci, ai problemi che sono sorti. Durante tutto il periodo in esame il dossier Leonardo da Vinci è rientrato nell'ambito della competenza del Commissario Cresson e della Direzione generale DG XXII.

### **5.2. Il programma, l'Ufficio di assistenza tecnica (UAT) e il contratto**

5.2.1. Nel 1995 la Commissione europea ha lanciato il programma Leonardo da Vinci. Questo era stato formulato dalla Direzione generale XXII (responsabile per le questioni concernenti l'istruzione, la formazione e la gioventù) ed istituito mediante decisione del Consiglio 94/819/CE; il suo obiettivo era di attuare una politica di formazione professionale a sostegno delle iniziative portate avanti dai singoli Stati membri. Era previsto coprire al massimo un periodo di 5 anni (1995-1999) con stanziamenti dell'ordine di 620 milioni di ecu.

5.2.2. Normalmente un tale programma sarebbe stato attuato dai servizi stessi della Commissione. Tuttavia, a causa della mancanza di personale nell'ambito della DG XXII e risultando impossibile reimpiegare il personale necessario attingendo da altri servizi della Commissione, si è deciso di affidare l'attuazione del progetto ad un "Ufficio di assistenza tecnica" in seguito ad un bando di gara pubblico.

5.2.3. Sulla base di una procedura di appalto aperta alla fine del 1994, l'Agenor SA ha ottenuto un contratto quinquennale per fornire assistenza tecnica, rinnovabile annualmente, tra il 1° luglio 1995 e il 31 maggio 2000. L'UAT fornisce alla Commissione assistenza tecnica nella gestione di alcune delle operazioni attuate nell'ambito del programma Leonardo da Vinci. Le operazioni decentralizzate sono gestite dalla Commissione senza l'aiuto dell'UAT. Le principali operazioni che l'UAT aiuta a realizzare comprendono alcune migliaia di proposte di progetti l'anno e comportano complesse procedure di trattamento che, attraverso una catena di operazioni, portano alla selezione di circa 750 progetti l'anno da parte della Commissione.

5.2.4. I principali protagonisti dell'attuazione del programma europeo di formazione professionale "Leonardo da Vinci" erano così la DG XXII, di competenza del Commissario Cresson, e la società Agenor SA, che era stata scelta come UAT per il programma, diretta dall'ex rappresentante della associazione senza scopo di lucro CESI di Bruxelles, principale azionista della Agenor SA. Sono stati avviati controlli sia attraverso un'unità di audit della DG XXII stessa che da parte della DG XX, Direzione generale per il controllo finanziario, sotto la responsabilità del Commissario Gradin. La Signora Gradin era anche responsabile dell'UCLAF che è entrata in gioco non appena sono state formulate affermazioni concernenti possibili frodi e violazioni del diritto penale.

5.2.5. Come sopra menzionato, la DG XXII ha incaricato dell'attuazione del programma l'Agenor SA quale Ufficio di assistenza tecnica (UAT). L'Agenor SA è una società francese composta da una serie di azionisti di diversi Stati membri. Tuttavia il suo azionista principale è il gruppo francese CESI (Centre d'études supérieures industriels).

5.2.6. Il CESI (Centro d'études supérieures industriels) è una associazione senza scopo di lucro il cui obiettivo sociale è la formazione permanente dei quadri superiori. Il suo consiglio d'amministrazione comprende, su base paritetica, i sindacati francesi dei quadri da una parte, i due sindacati padronali interessati, nonché quattro grandi imprese (Renault, Rhône-Poulenc, Banque Scalbert Dupont, IBM) dall'altra. Il direttore generale della CESI è il signor Jacques Barhy.

5.2.7. SISIE (Services Industrie Stratégie Internationale Environnement) è una società anonima il cui capitale ammonta a 3 milioni di FF ed il cui obiettivo sociale è la consulenza alle imprese. I principali azionisti sono il gruppo Schneider e l'EDF. Il suo direttore generale è il signor Nicolas Lebon.

5.2.8. Sembrerebbe che il signor Pineau-Valencienne sia il presidente del Consiglio di sorveglianza del SISIE (di cui la signora Cresson ha presieduto la direzione prima della nomina alla Commissione), e che sia inoltre l'amministratore del CESI, a titolo del sindacato della metallurgia.

**5.2.9. Già nel 1994 la Commissione ha effettuato un audit interno a cura della DG XXII** sull'attuazione di uno dei programmi antecedenti a Leonardo, "FORCE", anch'esso realizzato dalla Agenor SA. La relazione di audit conteneva una serie di osservazioni critiche sulle reti ed i prodotti che erano stati messi a punto. Forniva indicazioni su doppie iscrizioni in bilancio e una gestione finanziaria insoddisfacente. Un altro audit interno è stato effettuato dalla DG XXII su un progetto gestito da EWA, società affiliata al CESI con sede a Berlino, che ha anche messo in luce una serie di carenze nella gestione e nel controllo finanziario. Ovviamente, la DG XXII avrebbe dovuto tener conto dei dati di tali relazioni al momento di prendere una decisione sull'assegnazione dell'UAT Leonardo.

5.2.10. La DG XXII della Commissione europea ha concluso un contratto con Agenor SA il 13 giugno 1995 in base al quale l'organizzazione avrebbe fornito la necessaria struttura amministrativa per fornire assistenza alla DG XXII in relazione all'avvio e al seguito del programma Leonardo da Vinci. Il contratto prevedeva tra l'altro i seguenti requisiti e obblighi:

*"L'organizzazione fornisce assistenza tecnica alla Commissione per il periodo di cui all'articolo 2 dell'attuale contratto in relazione all'attuazione del programma Leonardo.*

...

*La Commissione ha solo la responsabilità dell'attuazione delle decisioni del Consiglio in particolare pe quanto riguarda la liquidazione dei contributi finanziari destinati all'esecuzione di tali decisioni.*

...

*Il pagamento fatto dalla Commissione per i servizi resi dall'organizzazione si basa sul programma di lavoro e sul bilancio e l'organigramma concordato dalla Commissione.*

...

*L'organizzazione è responsabile dell'assunzione e delle condizioni generali di occupazione del personale richiesto per l'attuazione del programma di lavoro. A tal fine l'organizzazione informa la Commissione in merito alle condizioni generali di assunzione, ai nomi di ciascuna delle persone occupate dall'organizzazione ai fini dell'attuazione del programma di lavoro definito nel presente contratto nonché alle condizioni finanziarie per loro previste.*

....

*L'organizzazione deve ottenere il permesso preventivo della Commissione per qualsiasi modifica e/o assunzione a livello manageriale.*

*L'organizzazione può apportare modifiche all'organigramma previo accordo della Commissione...*

*L'organizzazione ottiene l'accordo preventivo della Commissione per tutte le questioni concernenti le strutture e le forniture di cui al capitolo II (costi di gestione) dell'allegato III del presente contratto, e procede ad una registrazione adeguata nei suoi conti e nel suo inventario.*

*L'organizzazione ottiene il permesso preventivo della Commissione per l'acquisto di beni e servizi relativi all'esecuzione del presente contratto nel caso in cui tali beni e servizi comportino costi superiori a 10.000 ecu durante il periodo del contratto.*

...

*Il contratto è disciplinato dalle condizioni generali applicabili ai contratti assegnati dalla Commissione delle Comunità europee, che sono contenute nell'allegato I del presente contratto e che l'organizzazione dichiara di aver letto e approvato.*

*In aggiunta a qualsiasi procedura di audit richiesta dalle procedure proprie dell'organizzazione, la Commissione e la Corte dei conti delle Comunità europee avranno il diritto, al fine di effettuare audit, di accedere a tutti i libri, documenti, fascicoli e documentazioni contabili tenuti dall'organizzazione ..."*

### **5.3. Risultati dell'audit sull'UAT Leonardo/Agenor da parte dell'unità di audit della DG XXII**

**5.3.1. Un primo audit interno della UAT Leonardo/Agenor è stato effettuato dalla unità di audit della DG XXII dal 1° giugno 1996 al 31 maggio 1997** per quanto concerne il primo anno di attività (1995/6) dell'UAT Leonardo/Agenor ed è stato reso noto nell'ambito della DG XXII nell'ottobre 1997. Sulla base di tale relazione di audit che ha messo in luce una serie di elementi critici, l'UCLAF aveva già elaborato un elenco di questioni suscettibili di evidenziare gravi irregolarità e/o frodi. In una nota successiva (n. 2633) dell'UCLAF in data 17 aprile 1998, una copia della quale è stata trasmessa alla DG XX, si chiedeva l'inclusione di tali questioni nel quadro dell'audit della DG XX concernente l'UAT Leonardo/Agenor ed effettuato nel 1998.

5.3.2. Le principali affermazioni figuranti in tale prima relazione di audit della DG XXII sono le seguenti:

- Alterazione del "Cahier des charges" (capitolato d'oneri) iniziale a vantaggio della società "Forma in Quarto".  
In circostanze normali, vengono richiesti preventivi a diverse tipografie per scegliere quello meno dispendioso. Nella fattispecie tuttavia il capitolato d'oneri iniziale era stato modificato all'ultimo momento e prezzi rivisti erano stati chiesti per fax. Ne risulta che "Forma in Quarto" ha sempre risposto per ultima, e che i prezzi offerti risultavano sempre leggermente inferiori alle migliori offerte ricevute fino a quel momento.
- Mancato rispetto deliberato della norma secondo cui va scelto il fornitore meno caro di carta e prodotti stampati, nuovamente a vantaggio della "Forma in Quarto".  
Anche se le proposte di gare d'appalto concernenti carta e prodotti stampati nell'aprile/maggio 1998 avevano chiaramente dimostrato che le "Editions Européennes" avevano presentato l'offerta più favorevole e sebbene la DG XXII avesse richiesto

all'UAT Leonardo, con una nota dettagliata del 7.5.1998, di non accettare la proposta del "Forma in Quarto", l'UAT Leonardo ha comunque raccomandato tale società. Come ha dimostrato successivamente la relazione di audit della DG XX, "Forma in Quarto" non è stata comunque in grado di svolgere il lavoro di stampa richiesto.

- Spese irregolari a favore di un dipendente a contratto dell'UAT Leonardo, su incarico della DML Consult, una società di proprietà della moglie del dipendente stesso. La persona in questione ha lavorato per l'UAT sulla base di un comando al 100% della società belga VDAB, ma nel contempo era incaricato di consulenze attraverso la DML Consult di sua moglie.

Nel periodo dal 1° giugno 1995 al 1° luglio 1997 il dipendente ha così ricevuto, in accordo con il direttore della UAT Leonardo, "emolumenti" per un totale di 4 milioni di BF l'anno (2,85 milioni di BF per il suo comando a tempo pieno dalla VDAB e 1,2 milioni di BF attraverso fatture fittizie dalla DML Consult).

A partire dal 1° giugno 1997 ha ricevuto un importo ulteriore di circa 100.000 BF al mese attraverso un contratto di consulenza concluso tra UAT e DML Consult.

- Una fattura presumibilmente fraudolenta di 8.000 ecu. La fattura riguarda uno studio che sarebbe stato effettuato da un'organizzazione denominata Cendis-Ris. Una revisione dettagliata di tale studio ha rivelato che il documento era stato elaborato da tre altre persone che avevano concluso contratti di consulenza con l'UAT Leonardo attraverso "Etudes et Formation". Inoltre non era stato ottenuto alcun accordo della Commissione per eseguire tale studio.
- Importi inaccettabilmente elevati per quanto riguarda l'onorario giornaliero pari a 2.677 ecu destinato ad un professore dell'Exeter University. Il 15 agosto 1995 l'UAT Leonardo ha concluso un contratto con l'Exeter University in base al quale il professore avrebbe contribuito, con le sue competenze e Know-how a livello di reti, al programma Leonardo da Vinci. Le spese iscritte in bilancio a tal fine erano pari a 40.000 sterline UK l'anno in base ad un onorario giornaliero per il professore pari a 2.699 ecu. Il contratto è stato rinnovato per il 1996/97 ed il 1997/98.  
Nessuna autorizzazione formale è mai stata data dalla Commissione in relazione ai servizi forniti dalla Exeter University o dal professore, che a quanto risulta non ha apportato alcun contributo scientifico tale da giustificare l'importo estremamente elevato di oltre 40.000 sterline UK l'anno pagato all'università dall'UAT.
- Una fattura presumibilmente fraudolenta pari a 24,000 ecu per il lavoro di consulenza della società "Etudes et Formation".  
La fattura n.30 datata 1° maggio 1997 ammonta a 24.000 ecu pagati il 16 settembre 1997 e fa riferimento a servizi di consulenza eseguiti da dipendenti della "Etudes et Formation" in relazione ad un lavoro su un compendio per il 1996 effettuati nei mesi di marzo, aprile e maggio 1997. Per questo lavoro di complemento di un compendio già esistente non si sono potuti presentare né un contratto né documenti giustificativi né tantomeno un accordo formale della Commissione.

5.3.3. Va notato che **nessuna azione è stata avviata** dalla DG XXII per esaminare le previste ulteriori irregolarità e/o riprendere in considerazione le strategie di controllo e cooperazione con l'UAT Leonardo/Agenor.

**5.3.4. L'unità di audit interno della DG XXII ha effettuato un'altra visita di audit al Leonardo/Agenor UAT dal 24 al 30 luglio 1997 per quanto concerne i primi due anni di attività, sulla base di un metodo per campione. La relazione di audit di tale visita è stata presentata e discussa con il Direttore generale della DG XXII nel dicembre 1997.**

5.3.5. La relazione ha confermato per molti aspetti le risultanze precedenti e ha evidenziato i seguenti esempi di presunta cattiva gestione e di prassi fraudolente:

- gli ordini di missione non indicavano l'obiettivo delle missioni;
- non si sono potute presentare relazioni concernenti le missioni;
- conflitti di interesse: il "gruppo di esperti" istituito dall'UAT Leonardo/Agenor ha concluso contratti nel 1995 e 1996 e partecipato a contratti durante gli stessi anni;
- prefatturazioni della "Forma in Quarto" per attività di stampa dell'ordine di 93.676 ecu;
- una fatturazione di 300.000 BF senza numero IVA o numero di fattura, per uno studio su una valutazione generale della base dati UAT Leonardo/Agenor da parte del responsabile dei sistemi dell'UAT stessa;
- doppia fatturazione di uno studio della Cenid-Ris;
- prefatturazione o fatturazione fraudolenta di 200.000 BF;
- onorari e diarie eccessivi per consulenze della Exeter University;
- prefatturazione o fatturazioni fraudolente di 24.000 ecu da parte di "Etudes et Formation";

5.3.6. In totale, l'audit ha raccomandato una riduzione dell'importo citato di 456,486 ecu e ha rilevato nelle sue osservazioni finali: *"tenendo conto dell'importanza delle osservazioni...l'audit interno considera quale procedura standard che la relazione presente venga trasmessa alla DG XX e all'UCLAF"*.

5.3.7. Viste le conclusioni e le raccomandazioni di cui sopra non è concepibile che il Direttore generale della DG XXII non abbia informato il Commissario responsabile, signora Cresson. Visto che l'UCLAF non poteva venir coinvolto senza comunicazioni al Commissario competente, anche la signora Gradin doveva essere consapevole della situazione.

#### **5.4. Risultati dell'audit da parte della DG XX, Direzione generale per il controllo finanziario**

5.4.1. Solo in seguito a lunghe discussioni tra DG XXII, DG XX e UCLAF **nel febbraio 1998 la DG XX e l'UCLAF hanno preso la decisione di effettuare un audit ufficiale dell'UAT Leonardo/Agenor.** La partecipazione di questi due servizi responsabili rispettivamente per il controllo finanziario e per la lotta alla frode non indica solo che le asserzioni sono state infine prese sul serio dai servizi competenti ma anche, come sopra indicato, che i Commissari responsabili di tali servizi devono essere stati informati dai loro direttori generali. D'altronde, nonostante tali conclusioni, nessuna iniziativa è stata adottata per un intervento immediato, precauzionale o preventivo, come si sarebbe dovuto fare.

5.4.2. **Il progetto di relazione di audit interno della DG XX è stato presentato solo il 20 luglio 1998.** Ha reso note, tra l'altro, le seguenti asserzioni di possibili frodi, irregolarità di gestione e/o violazioni di norme disciplinari (la presentazione dei casi non è completa al fine di evitare ripetizioni, ma la selezione presentata illustra significativamente la natura delle risultanze):

- Dai processi verbali del Consiglio di amministrazione dell'Agenor emerge che la società era ampiamente a conoscenza della gara d'appalto UAT già prima del bando, in seguito al quale era stata scelta come UAT.
- Il Consiglio di amministrazione dell'Agenor non ha mai messo a punto procedure e norme che definiscano i poteri decisionali del suo direttore. In importanti settori, come l'assunzione, gli stipendi e le promozioni, il direttore poteva prendere decisioni unilaterali.
- Alcuni progetti erano soggetti ad una terza valutazione effettuata da rappresentanti delle parti sociali, il che è contrario al regolamento del Consiglio e inoltre va segnalato che alcuni membri del Consiglio di amministrazione dell'Agenor erano coinvolti nei progetti. Il progetto di relazione segnala al riguardo quanto segue:

*"Nella nostra revisione del processo di selezione ci siamo imbattuti in un documento dell'UAT costituito da un elenco di progetti con il sostegno diretto del gabinetto Cresson. Abbiamo anche visionato documenti che chiedevano il ricorso al professor Reiffers, un consulente del gabinetto Cresson, come valutatore extra di progetti relativi a una certa priorità nell'ambito del Libro bianco. Organizzazioni collegate al professor Reiffers sono coinvolte in progetti Leonardo come aggiudicatari o partner".*

- Relazioni sulle missioni mancavano o in alcuni casi non erano scritte. A quanto risulta ad alcuni dipendenti venivano concessi viaggi a casa invece di emolumenti, situazione la cui legalità è dubbia in quanto gli aumenti salariali nelle società belghe in quel periodo erano limitati per legge. Una fattura dell'ordine di 30.000 ecu, nell'ambito del contratto 1996-1997 comprendeva numerose missioni del direttore dell'UAT che non sono mai state effettuate.
- Venivano presentate fatture di pagamento senza documenti giustificativi, con la sola richiesta dell'approvazione del direttore. Non vi era alcun sistema centralizzato in materia di ordini d'acquisto.
- Quasi tutte le attività di stampa e l'intero bilancio per le pubblicazioni erano stati assegnati alla società "Forma in Quarto". Il giro d'affari della "Forma in Quarto" era pari a circa il 100% dell'importo pagato da Agenor a "Forma in Quarto" per gli anni 1996 e 1997 il che induce a ritenere che l'UAT Leonardo/Agenor fosse il suo solo cliente. Il fatto che tutto il personale di "Forma in Quarto" fosse costituito da tre persone e che gli investimenti in macchinari fossero pari solo a 50.000 ecu è difficilmente conciliabile con la quantità di lavoro assegnata all'UAT Leonardo/Agenor, in media 300.000 ecu l'anno, e induce a concludere che i lavori di stampa fossero stati subappaltati dalla "Forma in Quarto".

L'obbligo di avere almeno tre preventivi per le spese superiori a 10.000 ecu è stato eluso ripartendo l'importo da pagare in fatture inferiori a 10.000 ecu.

- Per alcuni contratti l'UAT Leonardo/Agenor non ha potuto fornire alcuna prova che le relazioni fossero state effettivamente scritte e in un caso la stessa relazione è stata fatturata una seconda volta a nome di un aggiudicatario diverso.

- Un possibile pagamento fraudolento di 885.000 BF al vicedirettore dell'UAT Leonardo/Agenor. Tale vicedirettore era stato incluso nella proposta concernente l'UAT Leonardo/Agenor come responsabile delle finanze e dell'amministrazione ed era stato licenziato dal direttore UAT due settimane dopo la sua nomina. A quanto risulta egli e il direttore dell'UAT Leonardo/Agenor non si conoscevano affatto. La DG XX non ha ricevuto alcun dato concernente una approvazione preventiva da parte della DG XXII di tale licenziamento. Un ulteriore importo di 250.000 BF era stato infine pagato ad un avvocato dell'ex vicedirettore per consulenza giuridica.
- Presunti "esperti fantasma" a carico della Commissione in relazione ai quali l'UAT Leonardo/Agenor non ha registrato né la presenza né il periodo di occupazione.
- Pagamenti di presunti aumenti salariali illegali pari a 50.000 BF mensili al vicedirettore dell'UAT Leonardo/Agenor e un emolumento ulteriore di 25.000 BF per missioni presumibilmente mai effettuate.
- Anticipi e stipendi irregolari al personale dell'UAT Leonardo/Agenor; alcuni membri di tale personale ricevevano stipendi di oltre un milione di BF che risultano estremamente elevati rispetto agli stipendi e al ridotto capitale netto dell'Agenor.
- Presunte frodi da parte del capo dell'amministrazione. Nell'ottobre 1996, data in cui è stata incaricata di firmare i pagamenti fino a 100.000 BF, ha cominciato a firmare assegni intestati a suo nome per importi tra i 50.000 e i 100.000 BF, per un totale di 1.500.000 di BF nel marzo 1998. È stata licenziata nel momento in cui tale frode veniva individuata e solo dopo aver "regolarizzato" la situazione. A quanto risulta, avrebbe detto di aver ricevuto l'approvazione orale del direttore e che i trasferimenti andavano considerati come un anticipo sui suoi emolumenti.
- La moglie del direttore era stata inclusa nella proposta iniziale relativa all'UAT Leonardo/Agenor come assistente presso la segreteria del direttore con uno stipendio di 89.000 BF. In seguito al licenziamento del capo dell'amministrazione nel marzo 1998 è stata nominata capo dell'amministrazione/del personale con uno stipendio di 220.000 BF. Tale stipendio va considerato come veramente eccessivo per qualcuno che non solo non dispone di un titolo di studi adeguato ma non ha nemmeno qualifiche connesse con il posto occupato e non parla una seconda lingua.
- La futura nuora del direttore ha sostituito la moglie di quest'ultimo nelle sue funzioni nel marzo 1998 quale capo delle selezioni. Con tale promozione il suo stipendio mensile di base è passato da 107.000 BF a 150.000 BF.
- Un'altra amministratrice responsabile dell'evoluzione delle domande amministrative, ha cominciato con un salario di 125.000 BF (giugno 1995) che è stato poi aumentato a 200.000 BF (giugno 1996). Ha creato una propria società nell'aprile 1997 e ricevuto numerosi incarichi dall'UAT Leonardo/Agenor.
- Presunte fatture false di una società per l'analisi della struttura della base dati dell'UAT Leonardo/Agenor. La relazione di analisi in questione è infatti una semplice descrizione della struttura della base dati dell'UAT Leonardo/Agenor che avrebbe dovuto essere

disponibile dopo l'acquisto della base di dati. Tale pagamento sembra essere più un regalo che la retribuzione per un servizio reso con valore aggiunto.

- Una presunta fattura falsa di 8.800 ecu di un subappaltatore per 22 giorni di servizio nel dicembre 1997. La persona competente per il personale dell'UAT Leonardo/Agenor ha affermato di non aver mai visto nessuno effettuare il lavoro. Nell'ambito dell'UAT non si erano avuti 22 giorni lavorativi nel dicembre 1997.

5.4.3. Le risultanze del progetto di relazione di audit della DG XX nonché altri documenti di appoggio giustificano la conclusione secondo cui l'attuazione del programma Leonardo I da parte dell'UAT Leonardo/Agenor può essere considerata come caratterizzata da

- mancanza di controllo interno sulle transazioni finanziarie;
- uno scarso contesto di controllo per quanto riguarda personale ed attività che a consentito al personale di commettere gravi irregolarità;
- una percezione delle irregolarità che va considerata di per sé come un invito alla corruzione in quanto comportava l'offerta di una compensazione alle persone sospette di frode piuttosto che la minaccia di perseguirle legalmente.

5.4.4. Il progetto di relazione evidenzia quindi importanti carenze nei compiti di controllo dell'UAT Leonardo/Agenor da parte della Commissione. In tale contesto afferma che:

*"Il controllo della Commissione si potrebbe descrivere al meglio come formale piuttosto che sostanziale. Risulta che l'UAT, stando così le cose, ha colto l'opportunità per rafforzare la sua posizione nella misura in cui non è sempre chiaro chi sta controllando chi, se la DG XXII l'UAT o viceversa".*

5.4.5. **Il 6 novembre 1998** il progetto di relazione di audit interno della DG XX del 20 luglio 1998 è diventato **la relazione interlocutoria definitiva di audit** della DG XX che è stata presentata per osservazioni alla DG XXII.

5.4.6. Va notato che il lasso di tempo di 4 mesi (dal luglio al novembre 1998) va considerato come eccessivamente lungo visto il numero e la natura delle conclusioni contenute nel progetto di relazione di audit del luglio 1998, che avrebbero richiesto un'azione immediata e decisiva da parte dei servizi competenti.

5.4.7. Sebbene la relazione interlocutoria definitiva di audit sia stata ridotta rispetto al progetto di relazione di audit del 20 luglio 1998, per quanto concerne dettagli e considerazioni in merito ad una serie di aspetti contiene ancora asserzioni importanti come:

- informazioni dettagliate sui requisiti previsti per il futuro UAT Leonardo sarebbero state note ad Agenor prima della pubblicazione del bando di gara;
- un numero considerevole di violazioni delle condizioni contrattuali, di diversi livelli di gravità;
- mancata conformità alla clausola del contratto relativa all'imposizione fiscale;
- mancata conformità alle leggi nazionali in materia fiscale e ad altre normative locali, compresi i pagamenti di sicurezza sociale;
- violazioni nelle procedure di appalto e nella politica del personale;

- diversi settori di possibili irregolarità che l'UCLAF è stato invitato ad esaminare;
- in generale un carente sistema di controllo interno combinato con uno stile di gestione estremamente centralizzato dal direttore UAT;
- gravi carenze nelle strutture organizzative e di controllo come risulta dalle irregolarità che sono già state individuate;
- appropriazione indebita di fondi;
- quadri direttivi caratterizzati da mancanza di integrità;
- assenza di politiche e procedure di assunzione obiettive;
- favoritismo per quanto riguarda la nomina della moglie del direttore ad un posto chiave;
- circonvenzione dell'approvazione della DG XXII in settori concernenti lo sviluppo di progetti;
- controlli inadeguati da parte della DG XXII in settori come il personale e la gestione, l'informatica e le operazioni (cioè nessuno);
- mancanza di cooperazione e talvolta riluttanza da parte dell'UAT Leonardo/Agenor a fornire informazioni tempestive e significative;
- generale insoddisfazione degli Stati membri (UNC) e dei promotori per quanto concerne il tempo impiegato dall'UAT Leonardo/Agenor e dalla DG XXII per esaminare le richieste nonché per la natura burocratica di tale esame;
- criteri di scelta che sembrano applicati in modo arbitrario;
- mancanza di trasparenza nel processo di preselezione e interferenze dell'ufficio privato del Commissario.

5.4.8. La DG XX conclude la sua relazione di audit sopra menzionata con l'osservazione seguente:

*"Visti i risultati generali di tale audit, il gruppo competente per l'audit propone che la DG XXII riesamini seriamente l'eventualità di prorogare il contratto UAT con Agenor. Il problema fondamentale è la gestione dell'UAT; anche dove esistono procedure adeguate queste vengono spesso ignorate dal direttore".*

5.4.9. Considerando in modo più distaccato i risultati di cui sopra, tutti già figuranti nei loro elementi essenziali nel progetto di relazione di audit interno del 20 luglio 1998, la conclusione tratta dalla DG XX può essere considerata solo come sminuente. Ci si chiede se la gestione interna, il controllo e l'organizzazione abbiano funzionato in modo accettabile in un qualche settore di attività dell'UAT.

A prescindere dalle procedure fissate per controlli regolari, audit standard e controlli per campione, ci si deve altresì chiedere se si può ritenere credibile o probabile che il numero estremamente elevato di carenze che sono emerse, e che erano state previste (cfr. relazione di audit interno del 1994 a cura della DG XXII su "FORCE" cui si fa riferimento sopra), si siano potute verificare e perpetrare per molti anni senza essere almeno venute a conoscenza della Commissione attraverso canali informali e/o collegamenti tra l'UAT Leonardo/Agenor e la Commissione, ai più alti livelli della DG XXII.

5.4.10. **Il 10 novembre 1998 il direttore generale in carica della DG XXII ha trasmesso la relazione interlocutoria definitiva di audit unitamente alle sue prime osservazioni al Commissario responsabile, signora Cresson.** Diverse osservazione del direttore generale inducono a ritenere che la DG XXII non fosse in grado di contrastare le risultanze fattuali. Le osservazioni contengono inoltre riferimenti ad ulteriori indagini che potrebbero essere necessarie, a non specificati oneri del passato, a dichiarazioni secondo cui alcune delle valutazioni erano "discutibili", a controlli formali effettuati dalla DG XXII, che non era ufficialmente autorizzata ad interferire e segnalano che

il contratto con l'UAT Leonardo/Agenor non consentiva ulteriori azioni correttive, che, secondo il direttore, il funzionamento generale del programma Leonardo non andava messo in discussione, che miglioramenti di importanza secondaria erano stati introdotti, che alcuni pagamenti non erano stati accettati dalla Commissione o che eventuali pagamenti illegali da parte dell'UAT Leonardo/Agenor non riguardavano "fondi comunitari". Si affermava inoltre che la DG XXII si basava sulle informazioni fornite dall'UAT Leonardo/Agenor, che altre verifiche interne della DG XXII non erano state ancora portate a termine, che la Commissione non conosceva la normativa sociale locale, che ulteriori indagini sarebbero state necessarie ed infine che alcuni suggerimenti erano stati accolti, come l'informazione dell'UCLAF.

5.4.11. Anche se si deve ammettere che il contratto UAT conteneva in sé un elevato margine di libertà d'azione per l'UAT Leonardo/Agenor, la DG XXII ha certamente consentito un'ulteriore estensione della portata dell'indipendenza attraverso una tacita accettazione e/o indifferenza. Secondo il presente parere del comitato, le osservazioni del direttore generale della DG XXII, sebbene nascondano i problemi reali, hanno tuttavia fornito elementi che avrebbero dovuto allarmare il Commissario, che per parte sua avrebbe dovuto informare la Commissione.

5.4.12. I fatti di cui sopra rientrano certo nell'ambito della responsabilità del Commissario interessato: a causa del mancato intervento in una situazione nota come estremamente insoddisfacente o a causa di mancate indagini in merito all'effettiva situazione concernente un fascicolo che fin dall'inizio (cfr. paragrafo 3) avrebbe dovuto essere seguito con particolare attenzione. Certo, una tale responsabilità doveva essere condivisa anche dai direttori della DG XXII e dai funzionari responsabili dei contatti con l'UAT Leonardo/Agenor e del controllo e dell'attuazione del programma. Tutte queste persone si sono nascoste dietro accordi formali, risultati riduttivi e/o hanno dimostrato un elevatissimo grado di indifferenza.

## **5.5. Ulteriori sviluppi in seno alla Commissione**

5.5.1. In una **nota interna dell'UCLAF datata 18 settembre 1998**, figura un elenco di sedici casi di possibili violazioni del diritto penale, quattro casi di possibili infrazioni di disposizioni contrattuali e amministrative nonché due casi di possibili infrazioni di norme interne disciplinari. In considerazione di questo elenco, basato sul progetto di relazione di audit interno sull'UAT Leonardo/Agenor elaborato dalla DG XX e datato 20 luglio 1998, si suggerisce quanto segue:

*"Sarebbe opportuno inviare una lettera alla Procura di Bruxelles chiedendo un'indagine penale ai sensi dell'articolo 209 A del trattato UE. A tale lettera bisognerebbe allegare una copia della relazione definitiva di audit della DG XX nonché un elenco non esaustivo di casi che secondo la Commissione costituirebbero atti di frode e violazioni del codice penale belga. Tuttavia, tale elenco non esaustivo dovrebbe contenere soltanto esempi di frode che possono essere immediatamente suffragati da prove documentali. Lo scopo dell'elenco consiste nel convincere le autorità giudiziarie belghe della necessità di avviare l'indagine di polizia. Esso dovrebbe pertanto .... contenere esclusivamente i casi di frode più evidenti. Bisognerebbe altresì avviare azioni amministrative nei confronti della società Agenor, come indicato nel progetto di relazione di audit. Infine, per quanto riguarda l'aspetto personale interno in seno alla Commissione, bisognerebbe esaminare la possibilità di coinvolgere la DG IX allo scopo di espletare un'indagine amministrativa volta a determinare eventuali sanzioni disciplinari da adottare e/o azioni penali da intentare contro i dipendenti della DG XXII responsabili".*

5.5.2. In una nota datata 23 settembre 1998 del Capo dell'unità "Audit interno" della DG XX (unità XX.2) trasmessa al Direttore generale della DG XX, si fa riferimento ad una **riunione con rappresentanti della DG XXII** concernente le osservazioni della stessa DG XXII sul progetto di relazione di audit interno sull'UAT Leonardo/Agenor che era stato loro trasmesso il 18 settembre 1998.

Il Capo unità della DG XX.2 concludeva la sua nota con le seguenti osservazioni:

*"Devo rilevare, in questa fase, che la DG XXII non ha contestato i fatti scoperti in merito all'UAT Leonardo da Vinci, il che significa che la DG XXII deve esaminare senza indugio il proprio rapporto con l'UAT Leonardo nonché le azioni da intraprendere relativamente al contratto con l'UAT che scade il 30 settembre. Apparentemente la DG XXII non ha elaborato alcun piano di emergenza per quanto riguarda la futura gestione del programma Leonardo alla luce dei risultati del nostro audit (ricevuti il 24 luglio 1998)."*

5.5.3. Occorre sottolineare che questa nota era stata redatta molto prima del 10 novembre 1998, quando la relazione interlocutoria definitiva di audit è stata trasmessa alla DG XXII (come si è citato in precedenza, al paragrafo 5.4.9).

5.5.4. Secondo un **promemoria della DG XX**, il 30 settembre 1998 si è svolta una riunione tra il Direttore generale della DG XX e il Direttore generale della DG XXII concernente il rinnovo del contratto con l'UAT Leonardo/Agenor. In considerazione dei risultati della relazione di audit, si è discussa l'opzione di rescindere il contratto con l'Agenor con un preavviso di sei mesi e di stipulare un contratto con un nuovo UAT. La DG XXII ha ritenuto che tale rescissione avrebbe creato problemi per la continuità del programma. Alla fine, si è deciso che il contratto sarebbe stato prorogato per un periodo iniziale di quattro mesi - dal settembre 1998 al gennaio 1999 - con l'inserimento di condizioni speciali relative ad un miglioramento sotto la rigorosa supervisione della DG XXII. Per quanto riguarda l'operato del Direttore dell'UAT, la DG XX ha chiesto alla DG XXII di avvicinare l'Agenor con l'obiettivo di negoziare la sostituzione dell'attuale direttore.

5.5.5. In questa fase non è stata fatta alcuna menzione né dell'intenzione di informare i Commissari responsabili e attraverso loro la Commissione, né della possibilità di adottare azioni o misure alla

luce dei risultati della relazione di audit - come eventuali azioni disciplinari o procedimenti giudiziari.

5.5.6. In due **documenti di lavoro** confidenziali dell'**UCLAF**, datati rispettivamente 16 ottobre 1998 (n. 6903) e 3 novembre 1998 (n. 7358) e concernenti le riunioni svoltesi rispettivamente il 1° ottobre 1998 e il 13 ottobre 1998 tra rappresentanti dell'UCLAF e della DG XX, viene discussa la questione delle possibili violazioni del diritto penale e di eventuali ulteriori indagini in connessione all'UAT Leonardo/Agenor. Tuttavia, non esiste alcuna prova che a queste riunioni abbia fatto seguito l'adozione di una qualche azione immediata da parte dei Direttori generali o dei Commissari interessati.

5.5.7. Il **4 novembre 1998** ha avuto luogo un incontro tra il Direttore dell'UCLAF, il Direttore generale della DG XXII e il Direttore generale aggiunto della DG XX. In questo incontro si è preso atto della versione della relazione definitiva di audit destinata ad essere pubblicata il 10 novembre 1998 (cfr. il precedente paragrafo 5.5.2.), e si è deciso di trasmetterla al Segretario generale signor Trojan e al Commissario Gradin (corredata di nomi) nonché al Parlamento europeo (senza nomi). Si è deciso inoltre di creare un dossier contenente documentazione volta a suffragare i casi di frode più palesi, e di concedere la priorità a cinque casi che apparentemente costituivano "*i più evidenti e facilmente comprovati casi di irregolarità*".

5.5.8. Si dovrebbe pertanto osservare che i Capi della DG XX così come dell'UCLAF erano ben consapevoli non soltanto dei numerosi casi di cattiva gestione, ma anche di pratiche fraudolente che giustificavano l'interessamento delle autorità giudiziarie.

5.5.9. In questa fase, la DG XXII era ancora coinvolta in quella che internamente è nota col nome di "procedura in contraddittorio". Ma è altresì evidente che la relazione di audit elaborata dalla DG XX era accessibile ai servizi interessati, compresi il Direttore generale della DG XXII e quindi anche il Commissario responsabile.

5.5.10. Con lettera in data **10 novembre 1998** il **Direttore generale** in carica della DG XXII ha trasmesso al Capo di Gabinetto della Commissaria Cresson una versione riveduta del testo che si presumeva definitivo della relazione di audit della DG XX, unitamente alle osservazioni della DG XXII (cfr. il precedente paragrafo 5.4.4.). Dal testo della relazione di audit, ma ancora di più dalle "osservazioni" aggiunte dalla DG XXII, emergeva che i risultati della relazione dovevano essere presi in seria considerazione, in particolare perché queste osservazioni non contestavano la base fattuale dei gravi addebiti formulati nella relazione. Ad un certo punto delle sue osservazioni, la DG XXII ammetteva per la prima volta che l'UCLAF avrebbe dovuto condurre un'indagine sulla materia in questione.

5.5.11. Il **23 novembre 1998** il **Controllore finanziario aggiunto** ha presentato al Direttore generale della DG XX alcune copie della relazione definitiva di audit, successiva alla procedura in contraddittorio con la DG XXII, affinché le trasmettesse ai Commissari Gradin, Cresson e Liikanen nonché al signor Trojan e al Capo di Gabinetto del Presidente Santer. Si può supporre che a partire da questa data l'intera Commissione fosse in condizione di sapere che cosa era stato rivelato nelle relazioni e che cosa stava succedendo all'interno dell'UAT Leonardo/Agenor.

5.5.12. In una lettera con allegati trasmessa il 26 novembre 1998 dal Direttore generale in carica della DG XXII al Direttore generale della DG XX, si formulavano ulteriori osservazioni in merito alla relazione di audit della DG XX e si affermava che la risposta della DG XXII era stata

"esaminata" assieme al Capo di Gabinetto della Commissaria Cresson ed era stata altresì trasmessa al Segretario generale, signor Trojan.

5.5.13. Il **10 dicembre 1998** la procedura in contraddittorio concernente la relazione di audit sull'UAT Leonardo/Agenor della DG XX è stata "ufficialmente" ultimata e il Direttore generale della DG XX ha inviato una copia della relazione al Presidente della commissione del Parlamento europeo per il controllo dei bilanci. Le osservazioni definitive della DG XXII sono state trasmesse più tardi, il 7 gennaio 1999.

5.5.14. Già prima della metà di dicembre 1998, un funzionario della Commissione, il signor Van Buitenen, aveva indirizzato una lettera esauriente al Presidente del Gruppo Verde al Parlamento europeo, rivelando, tra l'altro, la maggior parte dei risultati della relazione di audit sull'UAT Leonardo/Agenor. Da allora in avanti, sia l'informazione che l'azione da parte della Commissione si evolvono rapidamente:

- il 19 gennaio 1999, il Controllore finanziario della Commissione e il Direttore generale della DG XX hanno trasmesso alla Commissaria Cresson una nota con le conclusioni della relazione di audit;

- l'8 febbraio 1999, l'UCLAF ha trasmesso una nota al Capo di Gabinetto della signora Cresson, informandolo che quattro casi relativi all'UAT Leonardo/Agenor sarebbero stati denunciati alla Procura di Bruxelles, come difatti è accaduto l'11 febbraio 1999.

5.5.15. Il 29 gennaio 1999, la Commissione aveva deciso di concedere all'Agenor una proroga del contratto relativo all'UAT Leonardo per una durata di altre due settimane, dal 31 gennaio 1999 al 15 febbraio 1999, allo scopo di guadagnare tempo in vista di ulteriori negoziati sul miglioramento della gestione interna dell'UAT e per la sostituzione del direttore, che era ritenuto responsabile di un gran numero di presunte violazioni delle norme. Dal momento che l'Agenor non aveva reagito a tale proposta di proroga, con lettera in data 11 febbraio 1999 la Commissione ha rescisso il contratto con questa società con effetto a decorrere dal 31 gennaio 1999.

## **5.6. Il Parlamento tenuto all'oscuro**

5.6.1. Durante tutta l'estate del 1998 il Parlamento europeo ha lavorato alla sua relazione sulla proposta della Commissione relativa al programma Leonardo II, il successore di Leonardo I attualmente all'esame. Secondo il calendario del Parlamento, la relazione della commissione per l'occupazione e gli affari sociali sul programma Leonardo II elaborata dalla relatrice, on. Sue Waddington, doveva essere discussa e votata durante la tornata del Parlamento del 4-5 novembre 1998, dopo che la commissione del Parlamento europeo per l'occupazione e gli affari sociali aveva approvato, il 27 ottobre 1998, il suo progetto di relazione da presentare in aula.

5.6.2. Non ci può essere alcun dubbio che tutte le questioni riguardanti l'attuazione dal punto di vista finanziario, gestionale e sostanziale del programma Leonardo I avrebbero rivestito un'importanza fondamentale ai fini dell'atteggiamento e delle decisioni adottate in seno al Parlamento in ordine al programma Leonardo II. Il più elementare buon senso dice che la Commissione avrebbe dovuto sostenere il processo decisionale in seno al Parlamento fornendogli tutte le informazioni possibili sulle questioni sostanziali ed anche su quelle apparentemente meno importanti relative a Leonardo I. Ogni informazione sull'esperienza passata avrebbe potuto servire da base per stabilire come strutturare il programma successivo.

5.6.3. Il 26 ottobre 1998, ovvero pochi giorni prima della discussione e dell'approvazione in prima lettura della risoluzione del Parlamento sul programma Leonardo II prevista per il 5 novembre 1998, i deputati al Parlamento hanno ricevuto un'anonima "Lettera aperta ai deputati al Parlamento europeo" datata 26 ottobre 1998, che culminava nella richiesta: "Non votate la proposta relativa al programma Leonardo da Vinci II nella tornata di novembre". Successivamente è stata formulata tutta una serie di asserzioni riguardanti il controllo democratico del programma, le procedure distorte per la selezione dei progetti, l'insufficienza dei metodi di informazione e divulgazione nonché la pessima gestione. Benché classificato come uno dei tanti tentativi volti ad influenzare il processo decisionale politico - una realtà nella vita del Parlamento europeo - il documento era di natura tale da suggerire almeno una certa familiarità con l'attuazione del programma.

5.6.4. Fino al 26 ottobre 1998 - data dell'arrivo della lettera anonima - la relatrice della commissione del Parlamento europeo per l'occupazione e gli affari sociali, on. Sue Waddington, non disponeva di alcuna informazione in merito alle numerose irregolarità che si erano verificate nell'ambito dell'attuazione del Programma Leonardo I. Al fine di ottenere la completa garanzia che le insinuazioni contenute nella lettera anonima erano false, il 5 novembre 1998 la on. Waddington si è rivolta per iscritto al Presidente della Commissione:

*"Naturalmente, non sono incline ad attribuire alcuna credibilità a materiale inviato anonimamente, ed intendo portare avanti la mia relazione in Parlamento come previsto.*

*Tuttavia, desidererei che Lei mi assicurasse che le asserzioni contenute nella lettera sono infondate, che l'audit del programma Leonardo I ha dato risultati soddisfacenti e che la Commissione ha tenuto conto delle decisioni del Parlamento in merito al Libro bianco."*

5.6.5. Quattro giorni più tardi, il 9 novembre 1998, il Presidente Santer ha risposto alla on. Waddington utilizzando, tra l'altro, le seguenti parole:

*"Condivido la Sua opinione riguardo all'atteggiamento da assumere nei confronti di materiale anonimo.*

*Posso confermare che il Controllore finanziario della Commissione sta al momento ultimando una relazione di audit interno che solleva questioni in merito a taluni aspetti della gestione dell'attuale programma Leonardo da parte dell'Ufficio di assistenza tecnica interessato. Durante il periodo dell'audit il contratto con l'Ufficio di assistenza tecnica è stato rinnovato in via temporanea per garantire, se del caso, l'adozione di un'azione correttiva.*

*La Commissione verificherà rigorosamente l'operato dell'Ufficio di assistenza tecnica e la sua posizione sarà riveduta criticamente entro la fine dell'anno."*

5.6.6. La summenzionata lettera di risposta del Presidente Santer può essere interpretata in una duplice ottica: un'ottica formale, ed un'altra che tiene conto della sostanza della questione sollevata dalla on. Waddington in merito alla natura delle accuse lanciate nella lettera anonima.

5.6.7. Sul piano dell'ottica formale, il Presidente Santer ha risposto correttamente dichiarando che il Controllore finanziario stava all'epoca ultimando una relazione di audit interno e che erano sorti problemi in ordine a taluni aspetti della gestione del programma Leonardo da parte dell'Ufficio di assistenza tecnica. Egli formulava altresì la corretta osservazione che la posizione dell'Ufficio di assistenza tecnica sarebbe stata riveduta criticamente entro la fine dell'anno.

5.6.8. Tuttavia, sul piano della sostanza della questione sollevata nella sua lettera dalla on. Waddington, la risposta risultava invece evasiva in misura tale da poter essere definita addirittura fuorviante, dal momento che non citava né gli addebiti mossi né le comprovate irregolarità gestionali di cui all'epoca erano ormai al corrente tanto le Direzioni generali XXII e XX quanto l'UCLAF .

Non è stata fatta alcuna menzione dell'audit interno iniziale realizzato tra il giugno 1996 e il maggio 1997 (cfr. il precedente paragrafo 5.3.4.) o dei suoi risultati critici, né della relazione sulla visita d'ispezione all'UAT Leonardo/Agenor (cfr. il paragrafo 5.4.1.) che a livello interno aveva già rivelato numerosi gravi addebiti di cattiva gestione e pratiche fraudolente, né del progetto di relazione di audit interno della DG XX - che offriva un panorama globale della disastrosa gestione dell'UAT Leonardo/Agenor ed era disponibile già il 20 luglio 1998 - né dei successivi sviluppi tra la DG XX, la DG XXII e l'UCLAF (cfr. i precedenti paragrafi 5.5.1.-13.).

5.6.9. Anche se il Presidente della Commissione non aveva alcuna idea di che cosa stava succedendo all'UAT Leonardo/Agenor quando ha firmato la lettera il 9 novembre 1998, avrebbe

dovuto considerare assolutamente doveroso trasmettere una lettera di rettifica alla on. Waddington il 23 novembre 1998, quando la gravità della situazione è stata "formalmente" rivelata al signor Trojan e al Capo di Gabinetto del Presidente Santer, signor Cloos (cfr. il precedente paragrafo 5.5.11.).

5.6.10. Allo scopo di ricevere informazioni più esaurienti sulla "relazione di audit interno che solleva questioni in merito a taluni aspetti della gestione dell'attuale programma Leonardo" citata nella lettera di risposta del Presidente Santer alla on. Waddington, il 30 novembre 1998 la stessa onorevole ha trasmesso un'altra lettera al Presidente Santer "concernente le accuse di frode e cattiva gestione nell'amministrazione del programma Leonardo", lettera che essa conclude formulando la seguente richiesta:

*"Le sarei pertanto grata se volesse fornirmi una copia della relazione di audit interno, in considerazione della mia qualità di responsabile della relazione del Parlamento europeo sul programma, e se volesse altresì tenermi pienamente informata in merito ad ogni eventuale azione intrapresa nei confronti dell'Ufficio di assistenza tecnica.*

*Rimango in attesa della Sua risposta."*

Questa lettera non ha mai ricevuto una risposta formale, sebbene il fatto che il 5 gennaio 1999 la Commissaria Cresson sia apparsa dinanzi alla commissione del Parlamento europeo per l'occupazione e gli affari sociali abbia ovviato, in una certa misura, alla necessità di tale risposta.

## **5.7. La missione del prof. Reiffers**

### 5.7.1. La missione del prof. Reiffers

- Il Libro bianco sull'educazione e la formazione, approvato dalla Commissione nel novembre 1995 su proposta della DG XXII e del Commissario Cresson, mirava a promuovere nuovi approcci nel settore dell'istruzione (*Towards the learning society*), stimolando i programmi LEONARDO e SOCRATES. Il prof. Reiffers, dell'università di Aix-Marsiglia, ha contribuito in modo significativo all'elaborazione di tale documento (cfr. nota della sig.ra Cresson al comitato degli esperti indipendenti del 17.2.1999).
- Il Libro bianco proponeva cinque obiettivi, di cui il primo riguardava "la promozione dell'acquisizione di nuove cognizioni". Ai fini dell'esecuzione di tali obiettivi, il Collegio dei Commissari ha designato, nel luglio 1995, su proposta del Commissario Cresson e d'intesa con i Commissari Bangemann e Flynn, un gruppo di riflessione composto di 25 membri, presieduto dal prof. Reiffers (importo versato al prof. Reiffers: 10.000 ecu). Anche gli altri membri dell'Ufficio erano remunerati.
- Il curriculum vitae del prof. Reiffers, di cui il comitato ha preso atto, dimostra che si tratta senza dubbio di una personalità di grande fama. Dopo aver occupato molti posti universitari, nel 1991/92 è stato infatti consigliere per l'istruzione e la formazione presso il Primo ministro, sig.ra Cresson.

- Il 29 dicembre 1995 il prof. Reiffers ha ottenuto un contratto di assistenza (30.000 ecu) per una missione puntuale nel quadro dell'attuazione del Libro bianco. Tale contratto è stato accordato senza procedura di preselezione. Non è escluso che sia stato stipulato in esecuzione dell'articolo 59 d) del regolamento finanziario, che autorizza, in taluni casi, la conclusione di contratti in via amichevole.
- Con lettera del 27 marzo 1996, la sig.ra Cresson ha designato, d'intesa con il Direttore generale della DG XXII, i capiprogetto incaricati della realizzazione dei cinque obiettivi contenuti nel Libro bianco. Il prof. Reiffers è designato capoprogetto dell'obiettivo n. 1, mentre gli altri capiprogetto sono capi unità della Commissione. Nella sua lettera, la sig.ra Cresson precisava che detti capiprogetto operavano sotto la responsabilità del Direttore generale incaricato di assicurare *"la corrispondenza tra la previsione di spesa e i mezzi finanziari"*. Era infine indicato che detta cooperazione *"dovrebbe permettere di rispettare le procedure decisionali ... nonché le regole istituzionali ... nei confronti delle autorità pubbliche degli Stati membri"*. Anche queste designazioni sono avvenute senza alcuna procedura di preselezione.

La funzione di capoprogetto non era remunerata.

- Il 31 maggio 1996 è stato pubblicato un bando di gara concernente una prestazione di consulenza per l'assistenza all'attuazione e alla sorveglianza del progetto europeo sperimentale di riconoscimento delle competenze. Contratti di consulenza sono stati altresì conclusi per la realizzazione degli obiettivi nn. 3 e 4 del Libro bianco.

Nel quadro di tale bando di gara concernente l'obiettivo n. 1 sono state registrate 66 domande di documentazione e quattro offerte giudicate conformi al capitolato d'oneri. L'offerta di Reiffers Conseil è stata selezionata perché era *"l'offerta economicamente più vantaggiosa"*. Nel momento in cui tale proposta è stata presentata alla CCAM, questa ha richiesto un complemento di informazioni perché l'ordinatore analizzi *"le possibilità di designare il prof. Reiffers quale esperto nel quadro di altre procedure in vigore e spieghi e certifichi il fatto che l'aggiudicatario proposto non aveva avuto alcuna influenza sulla redazione del parere di appalto e del capitolato d'oneri"* (cfr. predetta riunione CCAM).

Nella sua relazione complementare, il Direttore generale della DG XXII ha osservato che non spettava né al Collegio né al Commissario responsabile procedere ad una siffatta designazione. Egli scriveva che *"la natura delle prestazioni di consulenza attese dal contraente non mi sembrano dover richiedere una designazione da parte del Collegio. Si tratta di rispondere ai bisogni dei servizi che non dispongono attualmente della perizia necessaria per condurre a buon fine il progetto. Una nomina da parte dei responsabili a livello politico della Commissione svierebbe la Commissione dal suo fine, che è quello di assistere i servizi e non di svolgere un ruolo di consulente o di orientamento politico"*.

Precisato ciò, il Direttore generale approvava il contratto del prof. Reiffers, considerando che non vi era conflitto di interessi tra il fatto che il prof. Reiffers fosse nominato coordinatore per l'obiettivo n. 1, dato che non era intervenuto nella redazione del bando di gara o del capitolato d'oneri.

Dinanzi alla CCAM non si è fatta menzione della designazione da parte del Commissario responsabile, mediante sua lettera del 27 marzo 1996, del prof. Reiffers quale capoprogetto.

L'importo dell'appalto era valutato a 80.000 euro/anno (contratto di un anno rinnovabile a due riprese) (riunione n. 370 della CCAM del 16.10.1996).

- Consultato dalla DG XXII, il Servizio giuridico della Commissione ha indicato, il 3 dicembre 1997, che le due funzioni svolte dal prof. Reiffers erano incompatibili. A seguito di ciò, quest'ultimo ha rassegnato le dimissioni da consulente.
- Una lettera indirizzata al Capo di Gabinetto del Commissario dal Direttore generale della DG XXII, il 24 settembre 1996, riflette la volontà di non rivelare taluni fatti agli organi chiamati a dare il loro parere su taluni aspetti del programma. In detta lettera si può leggere: "*infatti, come Lei saprà, taluni obiettivi formulati dal Libro bianco continuano a scontrarsi con riserve, se non opposizioni, da parte di taluni Stati membri e ritengo necessario non fornire loro lo spunto per aumentare le pressioni e mettere in difficoltà la sig.ra Cresson, in particolare in occasione del Consiglio dei ministri della Pubblica istruzione previsto per il 21 novembre*".

Questo caso sollecita il seguente commento:

5.7.2. A partire dal momento in cui il prof. Reiffers è stato designato quale ideatore del progetto, all'inizio, e quale architetto, non vi è irregolarità nel fatto che egli divenga anche l'esecutore di uno degli obiettivi. Infatti, nulla vieta, in linea di principio, alla persona selezionata quale ideatore di un progetto di garantirne anche la direzione e, eventualmente, di partecipare alla sua esecuzione. L'ordinatore può scegliere la soluzione appropriata caso per caso, in funzione delle circostanze di ciascun appalto.

5.7.3. Visti i documenti di cui disponeva, il comitato degli esperti non ha potuto stabilire se il prof. Reiffers aveva beneficiato di un contratto di consulente per la realizzazione dell'obiettivo n. 1, di cui era anche il capoprogetto, o se detto bando di gara riguardava la sua designazione quale capoprogetto.ropriato, al fine di remunerare, di fatto, un capoprogetto, cosa che spiegherebbe perché dinanzi alla CCAM non si è fatto riferimento alla precedente designazione del prof. Reiffers, avvenuta il 27 marzo 1997, o di un cumulo di designazioni e/o di contratti risultanti in una confusione di interessi mediante confusione nella sola e medesima persona del capoprogetto e del consulente.

5.7.4. Il comitato auspicherebbe, a tale proposito, ricordare un punto di vista denunciato in un'altra occasione, e cioè che il fatto di rispettare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative non significa che un siffatto comportamento fosse giustificato. Inoltre, con l'appoggio tacito o no del Commissario responsabile, il prof. Reiffers ha messo quest'ultimo in una posizione delicata.

## **5.8. Conclusioni**

5.8.1. Il dossier Leonardo Da Vinci solleva importanti questioni quanto al funzionamento dei servizi della Commissione, fino ai livelli più elevati della gerarchia, che si tratti dei Direttori generali, dei singoli Commissari o della Commissione nel suo insieme. Le accuse mosse nei confronti dell'UAT Leonardo/Agenor nelle fasi iniziali del programma, e anche prima (vedasi paragrafo 5.2.8. sopra) erano così gravi e indicative di un clima e di una struttura organizzativi disfunzionali che i responsabili avrebbero dovuto rendersene conto. Esse rappresentano una dimostrazione delle debolezze dei canali d'informazione e dei meccanismi di controllo all'interno della Commissione,

fino ai massimi livelli. Non più tardi del luglio 1998 i singoli Direttori generali e Commissari conoscevano in effetti i gravi problemi dell'UAT Leonardo/Agenor e i Direttori generali interessati erano al corrente di relazioni critiche ben prima di tale data, ma queste relazioni non sono sfociate in un'azione a causa del protrarsi delle discussioni tra i vari servizi interessati. Le carenze principali sono individuate nei paragrafi in appresso.

5.8.2. Come risulta da molti dei dossier esaminati nella presente relazione, il concetto di affidare a privati l'attuazione di programmi pubblici europei deve essere esaminato e applicato con cautela. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno caricato la Commissione di un numero crescente di compiti, applicando allo stesso tempo rigorose restrizioni di bilancio. Tuttavia, il moltiplicarsi dei fondi operativi in numerosi settori d'attività della Commissione o l'introduzione di nuovi programmi con dotazioni di svariati milioni di ecu creerà ovviamente dei problemi in mancanza del personale necessario e/o di adeguamenti della pertinente regolamentazione.

5.8.3. L'attuazione di programmi comunitari da parte di società private può essere accettata solo garantendo che la sostanza della funzione pubblica non venga abbandonata e trasferita nelle mani di società private. Inoltre, queste ultime devono essere soggette a disposizioni contrattuali che impongano rigorosi obblighi nell'interesse generale e le autorità pubbliche devono esercitare un efficace controllo in questo contesto. È chiaro che tale controllo non è stato sufficientemente accurato nel caso in esame nei confronti dell'UAT Leonardo/Agenor. Sembra che si sia riposta eccessiva fiducia nell'UAT e che si sia quindi fatto eccessivo affidamento sui consulenti esterni (cfr. paragrafo 5.4.2. sopra).

5.8.4. La DG XXII, che è responsabile del programma, già nel 1994 aveva individuato indizi di irregolarità al momento di un audit interno sull'esecuzione, da parte di Agenor, di un programma precedente (vedasi paragrafo 5.2.9. sopra). Avrebbe dovuto agire di conseguenza, se non nella selezione di Agenor come UAT per Leonardo, quantomeno nel controllo delle sue attività, una volta selezionato.

5.8.5. Come dimostrano le relazioni di audit della DG XXII, nel 1997 sono state scoperte numerose irregolarità e prassi fraudolente. Tenuto conto delle risultanze e delle raccomandazioni, è inimmaginabile che il Direttore generale della DG XXII non abbia informato il Commissario responsabile, sig.ra Cresson, o che quest'ultima non sia stata informata da altre fonti.

5.8.6. Dopo un dibattito inutilmente protratto tra DG XIII, DG XX e UCLAF è stato infine deciso nel febbraio 1998 che la DG XX e l'UCLAF avrebbero intrapreso ulteriori indagini, un fatto che deve essere stato comunicato al Commissario responsabile di tali servizi, sig.ra Gradin. Nel progetto di relazione di audit interno del 20 luglio 1998 sono state confermate le ipotesi relative a svariate frodi e irregolarità. Il progetto di relazione ha rivelato importanti carenze nel controllo dell'UAT, Leonardo/Agenor da parte della DG XXII e ha concluso che non sempre era chiaro chi controllava chi, la DG XXII o l'UAT (paragrafo 5.4.3.). È solo all'inizio di novembre 1998 che si è dato seguito alla relazione definitiva di audit contabile, successivamente presentata ufficialmente alla DG XXII e quindi agli altri Commissari (paragrafi 5.3.7 e segg.). Il 10 dicembre 1998 la relazione definitiva è stata trasmessa al Parlamento (paragrafo 5.5.13). Secondo il comitato nel corso di queste lunghe procedure, durate da febbraio a dicembre 1998, la DG XX, il Direttore generale e il Commissario responsabile avrebbero dovuto agire più rapidamente e avrebbero dovuto prendere in mano la situazione, tenuto conto della gravità degli addebiti.

5.8.7. Quando il Parlamento è stato infine informato nel dicembre 1998, allorché la relazione di audit è stata presentata alla sua commissione per il controllo dei bilanci, aveva già adottato la sua posizione sul programma successivo, Leonardo II. Tenuto conto dell'importanza delle decisioni da adottare e del ruolo del Parlamento nel processo decisionale, è inaccettabile che il Commissario responsabile non abbia informato il Presidente, e attraverso questi il Parlamento, delle accuse che gravavano sull'UAT Leonardo/Agenor.

## **6. L'UFFICIO DI SICUREZZA**

## 6. L'UFFICIO DI SICUREZZA

### **6.1. Introduzione**

*L'Ufficio di sicurezza (BdS)<sup>13</sup>*

6.1.1. Il servizio di sicurezza della Commissione assicura la sicurezza intera ed esterna degli edifici della Commissione nonché delle persone che lavorano al loro interno e/o possono accedervi ufficialmente. Esso fornisce anche servizi di accompagnamento di sicurezza dei Commissari e, in speciali casi, di altri funzionari della Commissione in missione ufficiale e/o nell'itinerario verso e dagli edifici della Commissione.

6.1.2. Il servizio opera sotto la diretta responsabilità del Presidente della Commissione ed è diretto da un Direttore che riferisce direttamente al Capo del Gabinetto del Presidente.

6.1.3. Il servizio di sicurezza si occupa anche di questioni di ordine pubblico nei luoghi di lavoro della Commissione a Bruxelles ed è pertanto stato appaltato dalla Commissione a imprese di sicurezza dotate di una licenza di esercizio in Belgio. Nel caso in esame, il contratto per i servizi di sicurezza negli anni 1992-1997 ammontava a 79.554.861 ecu in stanziamenti di impegno.

### **6.2. La successione degli eventi**

*La stampa rivela la storia del Gruppo 4*

6.2.1. Il 18 agosto 1997, il quotidiano belga *De Morgen* pubblica un articolo in cui si critica aspramente il contratto per i servizi di sicurezza (sorveglianza degli edifici della Commissione, ecc.) concluso con l'impresa belga IMS Gruppo 4/Securitas per il periodo dal 1° novembre 1992 al 1° novembre 1997. Il quotidiano sostiene che:

- l'offerta presentata dal Gruppo 4 per bando di gara per il contratto di servizi di sicurezza del 1992 sia stata alterata dopo la scadenza del termine di presentazione delle offerte e prima dell'apertura formale dell'appalto per dare all'impresa un indebito vantaggio nella procedura di selezione;
- un allegato con un indice dei prezzi incorretto e altre disposizioni sarebbe stato inserito nel fascicolo in seguito, senza essere sottoposto alla CCAM<sup>14</sup>, al fine di compensare l'impresa per la riduzione del prezzo offerto;
- il personale del BdS avrebbe fatto assumere una serie di dipendenti "fantasma", pagandoli in base al contratto e aggirando le procedure regolamentari.

6.2.2. L'articolo della stampa sopra citato ha indotto la Commissione ad avviare un'indagine sulla questione.

---

<sup>(13)</sup> BdS: in tutto questo capitolo, com'è prassi consueta, si ricorre all'acronimo della denominazione francese "Bureau de Sécurité".

<sup>(14)</sup> Acronimo francese: "Comité consultatif des achats et des marchés"; la consultazione di questo organo è obbligatoria per la conclusione di contratti.

### *La reazione della Commissione alle affermazioni della stampa*

6.2.3. Due giorni dopo la pubblicazione di queste affermazioni sulla stampa, il 20 agosto 1997, il servizio del controllo finanziario (DG XX) della Commissione, il servizio del personale (DG IX), il BdS e l'UCLAF hanno deciso che l'UCLAF avrebbe dovuto svolgere un'indagine in proposito. Come punto di partenza, l'UCLAF ha ricevuto copia di una relazione di audit relativa al contratto per servizi di sicurezza del BdS elaborata dalla DG XX, che era stata finalizzata il 23 aprile 1993 e pubblicata il 7 luglio 1993. Il BdS aveva avallato la relazione di audit il 14 luglio 1993.

### *L'audit della DG XX del 1993*

6.2.4. La relazione sull'audit elaborata dalla DG XX sull'Ufficio di sicurezza della Commissione è stata pubblicata il 7 luglio 1993, vale a dire nove mesi dopo la conclusione del contratto per la prestazione di servizi di sicurezza con l'IMS/Gruppo 4. Questa relazione conteneva tra l'altro le seguenti osservazioni concernenti le questioni che sarebbero divenute pubbliche quattro anni più tardi:

- nell'ambito dell'Ufficio di sicurezza non esisteva un sistema interno formale di controllo di bilancio e, di conseguenza, non vi era un livello soddisfacente di controllo interno;
- i sistemi di controllo erano considerati inadeguati;
- l'assenza di una separazione dei compiti nella persona dell'Assistente<sup>15</sup> tendeva a ridurre ulteriormente il livello di controllo interno;
- l'assistente, responsabile dell'amministrazione finanziaria, era anche responsabile dell'unità operativa "Protezione (Bruxelles)" e di aspetti di gestione tecnica di tale sezione quali la valutazione delle azioni e la facoltà di proporre azioni.

Riferendosi direttamente al contratto per i servizi di sicurezza, la relazione di audit sosteneva inoltre che:

- "1. Per quanto concerne l'attuazione del contratto sulla protezione della Commissione e le sue successive modifiche (specificati nella sezione III.B.2), le condizioni finanziarie del contratto sono state oggetto di modifiche sostanziali che non sono state approvate dalla CCAM.*
- 2. Se si intende rispettare i termini dell'offerta del contratto, i prezzi praticati dall'IMS dovrebbero corrispondere ai prezzi offerti in ecu ed essere oggetto di modifica per eventuali aumenti ufficiali di indicizzazione solo dopo l'ottobre 1992.*
- 3. Se si considerano accettate le modifiche apportate al contratto, allora*
  - i termini e le condizioni dell'offerta non sono stati rispettati;*
  - i prezzi indicati nell'offerta dell'IMS tendono ad indurre in errore e il confronto con i prezzi delle altre imprese partecipanti alla procedura di selezione delle offerte di appalto è stato privo di ogni significato."*

6.2.5. L'audit ha dunque rivelato alcune debolezze nel settore della gestione e del controllo finanziari e osservato inoltre che il contratto era stato oggetto di modifiche sostanziali che non erano state approvate dalla CCAM, il che costituisce una grave violazione dei regolamenti finanziari. Nonostante l'indicazione molto precisa delle norme violate, la relazione si limita a fare

---

<sup>(15)</sup> In tutto questo capitolo il termine "Assistente" si riferisce all'Assistente del Direttore dell'Ufficio di sicurezza, una posizione occupata da un funzionario di grado "Capo unità".

raccomandazioni di ordine molto generale e non trae conclusioni specifiche per quanto riguarda la gestione del contratto di sicurezza. I problemi identificati non sono stati considerati, all'epoca, indice di frode o di violazioni del diritto penale.

6.2.6. La questione del seguito dato all'audit - da parte della DG XX, dell'Ufficio di sicurezza o di altri servizi - resta un punto in sospeso, e la Commissione non ha presentato documenti in proposito. Secondo la relazione dell'UCLAF, "l'organizzazione della fatturazione" è stata modificata per migliorare il controllo nell'ambito del BdS.

#### *Ulteriori reazioni della Commissione*

6.2.7. Durante le settimane successive alle affermazioni della stampa dell'agosto 1997 si sono svolte varie riunioni tra UCLAF, DG XX, BdS e Servizio giuridico nelle quali sono stati discussi la strategia di indagine, la raccolta di documenti e il quadro giuridico dell'indagine nonché le procedure di fatturazione del Gruppo 4 e del BdS. In occasione di queste riunioni, il Direttore del BdS ha negato ogni asserzione formulata sulla stampa relativa ad irregolarità nell'ambito del servizio di sicurezza.

#### *Le indagini dell'UCLAF*

6.2.8. Nella sua nota n. 4961 in data 28 agosto 1997, l'UCLAF ha informato il Segretario generale in merito alle indagini iniziali sul Gruppo 4/Securitas e proposto lo svolgimento da parte dell'UCLAF, in collaborazione con la DG XX, di un'indagine approfondita. Il Segretario generale ha accolto la proposta il giorno successivo e chiesto che l'indagine fosse svolta "senza ulteriore indugio".

6.2.9. Il 19 dicembre 1997 l'UCLAF ha presentato la sua relazione provvisoria sull'indagine all'ufficio della sig.a Gradin, al Segretario generale e alla DG XX.

6.2.10. La relazione afferma che le indagini hanno mostrato l'esistenza di irregolarità relative al personale e ai regolamenti finanziari per quanto concerne l'assunzione di numerosi dipendenti attraverso il BdS o mediante "intermediari". Ciò implicava un numero non specificato di "dipendenti fantasma"; che non esisteva un organigramma dell'Ufficio di sicurezza ed era difficile valutare il numero di dipendenti effettivamente impiegati in un determinato momento; che il BdS usava il contratto di sicurezza per coprire le proprie carenze di personale; che circa 65 persone sono state messe a disposizione del BdS per periodi da un mese ad un anno, di cui circa 20 persone erano impiegate sulla base di "varie raccomandazioni" ed un piccolo numero lavorava "a disposizione" dell'Assistente del servizio di sicurezza. In generale, il Gruppo 4 reclutava il personale e determinava la remunerazione sulla base di telefonate con l'Assistente.

6.2.11. Per quanto riguarda le affermazioni relative all'alterazione del contratto, il fatto che l'impresa in questione abbia rifiutato l'accesso alla documentazione e ad informazioni ha impedito all'UCLAF di trarre conclusioni in proposito.

6.2.12. A seguito di una serie di riunioni e di scambi di informazioni tra Gruppo 4/Securitas, UCLAF e DG XX, la relazione definitiva n. 1859 relativa all'indagine dell'UCLAF è stata presentata in data 12 marzo 1998; essa conteneva, tra l'altro, le seguenti conclusioni:

- vi sono forti prove circostanziali del fatto che vi sia effettivamente stata un'alterazione del contratto a favore del Gruppo 4 e che tale manipolazione sia avvenuta prima dell'apertura delle offerte;
- l'allegato al contratto, che includeva sostanziali modifiche delle condizioni finanziarie a favore del Gruppo 4, non è stato sottoposto alla CCAM e al controllore finanziario prima della firma del contratto; si tratta di una grave violazione delle norme interne.

6.2.13. Per quanto concerne i "dipendenti fantasma", si concludeva che:

- il BdS si era servito del contratto per i servizi di sicurezza per risolvere problemi interni di personale, le cui condizioni dovevano essere ulteriormente esaminate;
- altri servizi della Commissione (DG XII, ECHO) avevano impiegato personale, con il BdS quale intermediario, per fini diversi dalla sicurezza; due persone lavoravano al Parlamento europeo con mansioni amministrative in base al contratto di servizi di sicurezza della Commissione;
- 31 persone erano state messe a disposizione del BdS o dei suoi "intermediari" (DG XII, ECHO, PE) per periodi sino ad un anno per fini diversi dalla sicurezza; esse erano pagate da Gruppo 4 in base al contratto;
- un gran numero di persone erano state assunte su raccomandazione di diverse persone in posizione di autorità e alcune avevano strette relazioni con l'Assistente del Direttore del BdS.

#### *Conseguenze della relazione dell'UCLAF e azioni della DG XX*

6.2.14 Il 13 marzo 1998, la Commissaria Gradin ha inviato una nota al Commissario Liikanen informandolo del fatto che la relazione dell'UCLAF sul Gruppo 4/Securitas era stata completata che le conclusioni suggerivano procedure disciplinari e giudiziarie. Essa aggiungeva che, a suo avviso, il comportamento del Capo dell'Ufficio di sicurezza appariva altamente equivoco, in particolare considerando che la posizione di Capo del servizio di sicurezza implica responsabilità particolari e richiede un'integrità assoluta. Essa ha pertanto chiesto che, a seguito delle conclusioni dell'UCLAF, fossero avviate procedure disciplinari nei confronti del Capo del servizio di sicurezza e che la Commissione lo sospendesse dai suoi incarichi in attesa del risultato finale dell'indagine. Essa osservava infine che, poiché numerose altre persone erano state coinvolte operativamente nella presunta frode, sarebbe stata necessaria un'azione ferma e rapida.

6.2.15. In una nota in data 17 marzo 1998 del Capo di Gabinetto della Commissaria Anita Gradin si fa riferimento alle procedure correnti per le indagini dell'UCLAF e si indica che l'indagine preliminare sui contratti della Commissione era stata finalizzata. Egli osserva inoltre che le conclusioni della relazione dovrebbero essere immediatamente sottoposte all'attenzione del sig. Liikanen, Commissario responsabile per le questioni relative al personale, nonché all'attenzione del sig. Trojan, Segretario generale, e del Capo di Gabinetto del Presidente Santer.

#### *L'avvio di procedure giudiziarie e disciplinari*

6.2.16. A seguito della presentazione della relazione dell'UCLAF, il 21 aprile 1998 il Segretario generale della Commissione ha dato incarico al Direttore generale della DG XIV di avviare un'indagine amministrativa; la relazione in proposito è stata presentata il 14 luglio 1998.

6.2.17. Con lettera in data 23 aprile 1998, il Segretario generale ha presentato la relazione dell'UCLAF al Pubblico Ministero di Bruxelles e chiesto un'indagine di polizia con riferimento all'articolo 209 A del trattato sull'Unione europea.

## *Informazione del Parlamento europeo*

6.2.18. Con una lettera in data 12 maggio 1998 della presidente della commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento, on. Diemut R. Theato, al direttore dell'UCLAF, si chiedeva alla Commissione, tra l'altro, se essa intendeva avviare procedure giudiziarie nei confronti dei funzionari responsabili nel caso del Gruppo 4 e quali misure la Commissione intendeva avviare qualora le autorità belghe non avessero dato seguito alla questione. Essa chiedeva inoltre che fossero rese disponibili le relazioni sul contratto del Gruppo 4 elaborate dall'UCLAF e dalla DG XX (Controllo finanziario), finalizzate il 12 marzo 1998.

6.2.19. Nella sua risposta alla on. Theato, il capo dell'UCLAF ha confermato che l'intero fascicolo sul Gruppo 4/Securitas era stato trasmesso al Pubblico Ministero di Bruxelles dal Segretario generale della Commissione il 23 aprile 1998. La si informava inoltre del fatto che il Segretario generale della Commissione aveva incaricato un Direttore generale di avviare un'indagine amministrativa concernente il ruolo di funzionari della Commissione in relazione al contratto in questione. Egli deplorava tuttavia di non poter trasmettere il fascicolo sopra citato al Parlamento in quanto esso concerneva documenti destinati alle autorità giudiziarie di Bruxelles e questioni disciplinari in corso, rispetto alle quali occorreva proteggere la confidenzialità dei funzionari.

### *L'indagine svolta dallo stesso IMS/Gruppo 4*

6.2.20. Il 20 settembre 1998 l'IMS/Gruppo 4 Securitas ha presentato la propria relazione sull'indagine svolta da un consulente chiamato Farleigh Projects International Ltd. Tale impresa è parzialmente di proprietà di Gruppo 4 Securitas e l'indagine è stata effettuata da due ex membri della polizia di Scotland Yard del Regno Unito. L'indagine era concentrata sulle affermazioni comparse sulla stampa il 18 agosto 1997.

6.2.21. Benché la relazione ammetta che alcuni dettagli contrattuali siano stati "finalizzati" tra il Gruppo 4 e il BdS il 4 ottobre 1992, cioè un mese dopo che la CCAM aveva raccomandato di concedere il contratto al Gruppo 4 e benché si noti nella relazione che *"l'offerta del Gruppo 4 IMS (modificata) non era l'offerta di prezzo più bassa; evidentemente il BdS aveva deciso di concedere il contratto al Gruppo 4 IMS sulla base di considerazioni diverse dal prezzo"*, la conclusione generale di FPUS Ltd. era che *"le affermazioni fatte dal "De Morgen" nell'agosto 1997 nonché l'accusa di prassi commerciali corrotte da parte di un ex direttore di gestione del Gruppo 4 IMS sono infondate"*.

6.2.22. Questa conclusione è stata in parte contraddetta in occasione di una riunione del Direttore di Gruppo 4 con rappresentanti dell'UCLAF prima della pubblicazione della relazione il 2 settembre 1998. Durante questa discussione il direttore di Gruppo 4 ha dichiarato che l'indagine di Farleigh International avrebbe rivelato che l'alterazione dell'offerta del Gruppo 4 sarebbe stata effettuata probabilmente tra il 1° e il 2 settembre 1992 (cioè subito prima della procedura di apertura delle offerte).

### *Ulteriori azioni*

6.2.23. L'11 settembre 1998 alcuni rappresentanti dell'UCLAF hanno informato ufficialmente i capi del Gruppo 4 Securitas delle conclusioni dell'indagine dell'UCLAF e del fatto che essi avevano ottenuto prove evidenti del fatto che l'offerta presentata dal Gruppo 4 Securitas era stata alterata. Il

Segretario generale sig. Trojan e la Commissaria Gradin sono stati informati da una nota dell'UCLAF.

6.2.24. Il 6 novembre 1998 - sette mesi dopo che la relazione dell'UCLAF su Gruppo 4/Securitas era stata presentata al Pubblico Ministero di Bruxelles, quest'ultimo ha chiesto alla Commissione di revocare l'immunità di otto funzionari, incluso il Direttore del BdS.

#### *Azioni disciplinari*

6.2.25. Con decisione del 29 luglio 1998, la Commissione ha avviato una procedura disciplinare nei confronti del Direttore dell'Ufficio di sicurezza per quanto concerne il contratto per i servizi di sicurezza concluso nell'ottobre 1992 con il Gruppo 4. Nel quadro della procedura disciplinare la Direttrice generale del servizio di traduzione della Commissione è stata incaricata di sentire il Direttore a norma dell'articolo 87 dello Statuto dei funzionari.

6.2.26. Il 6 gennaio 1999 la Direttrice generale ha presentato la sua relazione sulle audizioni effettuate con il Direttore dell'Ufficio di sicurezza oltre che con altri tre funzionari dello stesso servizio nei confronti dei quali erano state avviate procedure disciplinari. La relazione concludeva che il comportamento professionale del Direttore evidenziava mancanze che dovrebbero essere sanzionate da azioni disciplinari. Non è ancora stata annunciata una decisione ulteriore.

### **6.3. Osservazioni sull'ambiente all'interno dell'Ufficio di sicurezza**

*(L'informazione che seguono sono basate essenzialmente su documenti interni della Commissione)*

6.3.1. Il Capo del Servizio di sicurezza della Commissione ha assunto le sue funzioni nel 1986 sostituendo il suo predecessore andato in pensione. Egli è stato nominato su richiesta del Capo di Gabinetto del Presidente Delors.

#### *Dubbi sull'idoneità e la competenza del personale*

6.3.2. Su raccomandazione del Direttore della sicurezza in Belgio, il Capo del BdS ha assunto all'Ufficio di sicurezza della Commissione un ex colonnello della polizia belga. Tale assunzione è stata effettuata, secondo una nota interna dell'UCLAF in data 5 dicembre 1997, per cercare di stringere e migliorare le relazioni tra i servizi di sicurezza della Commissione e del Belgio.

6.3.3. Queste circostanze sono state rese pubbliche quando, durante un'inchiesta parlamentare, la on. Dury, deputata al Parlamento europeo, ha espresso la sua sorpresa in merito al fatto che una persona appartenente ad un'organizzazione politica di estrema destra fosse impiegata nell'ambito dei servizi di sicurezza della Commissione.

6.3.4. Inoltre, l'efficacia dell'ex colonnello di cui sopra è stata messa in dubbio quando, nel 1991 (guerra del Golfo), cinque giorni dopo l'attuazione della cosiddetta "fase II" (aumento della protezione degli edifici e del personale della Commissione) non erano state prese misure particolari a tal fine; la persona in questione è stata successivamente trasferita ad un altro impiego nella Commissione.

6.3.5. Nel 1991 l'ex colonnello fu sostituito dal sig. Y. Questa misura sembra essere stata accolta favorevolmente in generale, tanto che il Direttore del BdS nominò Y Assistente con l'accordo del

Gabinetto del Presidente (nota interna dell'UCLAF in data 5 dicembre 1997). In questa capacità, il sig. Y era a Capo dell'unità "Protezione (Bruxelles)" e dell'unità finanziaria del BdS, che includeva le seguenti responsabilità:

- preparazione del bilancio, fascicoli CCAM e operazioni finanziarie;
- controllo interno dei sistemi finanziari dell'Ufficio di sicurezza;
- collegamenti con le DG XIX e XX per i visti e contabilità delle proposte di impegno e degli ordini di pagamento;
- preparazione e amministrazione dei contratti.

6.3.6. In occasione dell'Esposizione mondiale di Siviglia nel 1992, il Presidente della Commissione stesso ha notato la presenza di dieci funzionari di sicurezza della Commissione, benché la sicurezza in loco fosse assicurata completamente dai servizi di sicurezza spagnoli. Inoltre, il loro comportamento (piedi sul tavolo, abuso di alcolici, ecc.) era stato considerato intollerabile.

6.3.7. Quando il direttore del BdS è stato informato in merito a questi incidenti, egli ha "coperto" i suoi dipendenti.

6.3.8. L'8 ottobre 1992 il sig. N, all'epoca membro del Gabinetto del Presidente, ha ricevuto un membro del comitato del personale che gli ha riferito su fatti di dubbia legalità al BdS, quali la scomparsa di materiali e mobili d'ufficio.

6.3.9. Quando questi avvenimenti sono stati comunicati, il sig. DM della DG XX è stato incaricato di avviare un audit interno del BdS.

#### *Atteggiamento del Gabinetto del Presidente*

6.3.10. Per quanto concerne il contratto del Gruppo 4/Securitas con la Commissione in materia di servizi di sicurezza, il sig. N del Gabinetto del Presidente era completamente all'oscuro. Egli ignorava l'esistenza del bando di gara e la firma del contratto.

6.3.11. L'unica informazione che egli aveva ricevuto era una nota del sig. Y datata settembre 1992 dalla quale risultava che era stato selezionato l'IMS Gruppo 4/Securitas.

6.3.12. Il 15 ottobre 1992 il sig. N è sostituito dal sig. M nel Gabinetto del presidente.

6.3.13. Apparentemente, il sig. M aveva un'opinione molto negativa sia del servizio di sicurezza (polizia diletta) che del suo capo. Egli non ha mai avuto fiducia nel sig. Y, benché non avesse sentore di violazioni delle norme relative alle assunzioni. Quanto all'audit da parte della DG XX, disse che l'Ufficio del presidente non gli aveva rivolto particolare attenzione e che non faceva altro che confermare che il BdS era organizzato in modo "catastrofico". Quale norma generale egli, in qualità di membro del Gabinetto del Presidente, non rivolgeva particolare attenzione a quanto avveniva nell'ambito del servizio di sicurezza.

6.3.14. Vi era una particolare complicità all'interno del sistema di sicurezza e tra il servizio di sicurezza e altri ambienti della Commissione che permettevano l'esistenza di una specie di "territorio senza legge" all'interno del quale le leggi e normative vigenti erano considerate come fastidiosi ostacoli a varie forme di azione arbitraria, anziché limitazioni da rispettare. Il sistema di sicurezza sembra essere stato minato da una struttura parallela caratterizzata dalle relazioni personali, da un

sistema di "do ut des" e dal ritiro dal sistema globale di controllo e sorveglianza. Occorre chiedere come tale struttura parallela abbia potuto svilupparsi, esistere e prevalere in un'amministrazione europea pubblica senza essere individuata dall'interno, ma solo quando un quotidiano ha pubblicato una serie di affermazioni.

6.3.16. Note riservate della Commissione rivelano particolari caratteristiche di questa struttura parallela, quali:

- il potere di offrire "piccoli servizi" a colleghi della Commissione, quali l'annullamento di ammende per divieto di sosta o per guida in stato di ebbrezza; questi servizi sarebbero stati forniti anche a Direttori generali e a membri di Gabinetti di Commissari;
- servizi di autisti e giardinieri;
- il BdS era un centro privilegiato per ex poliziotti provenienti da Bruxelles o dintorni, per i quali erano organizzati "concorsi" di assunzione speciali;
- sorveglianza di funzionari dell'UCLAF mediante guardie che riferivano sulle persone che visitavano gli uffici dell'UCLAF durante l'indagine dell'UCLAF sul BdS.

#### **6.4. Affermazioni relative alla procedura di appalto per un nuovo contratto di servizi di sicurezza (1997)**

6.4.1. In sovrapposizione con le procedure di cui sopra connesse alle rivelazioni della stampa sul contratto concluso con IMS/Gruppo 4 Securitas, un'altra procedura di appalto è stata avviata il 6 giugno 1997 per i servizi di sicurezza della Commissione a partire dal 1° novembre 1997. Due imprese hanno presentato proposte, la belga "Securis", che aveva già partecipato all'appalto del 1992, e l'impresa tedesca "SIBA", che intendeva aprire una filiale in Belgio.

##### *Il processo di presentazione e la valutazione delle offerte*

6.4.2. In una riunione con il partecipante tedesco il 19 giugno 1997, i funzionari della Commissione assicurano che il fatto che la SIBA non avesse ancora stabilito la propria presenza formalmente in Belgio (richiedendo una licenza alle autorità belghe) non sarebbe stato determinante quale criterio di selezione, ma che tale presenza formale (e la licenza) sarebbero state necessarie perché il contratto potesse essere concretizzato.

6.4.3. Il 18 luglio 1997 la CCAM della Commissione ha esaminato le proposte relative al contratto per i servizi di sicurezza, ma ha considerato solo la proposta della Securis. La proposta della SIBA, benché apparentemente meno cara di 1,5 milioni di ecu l'anno rispetto all'offerta della Securis, non è stata sottoposta alla CCAM in quanto si trattava di un'offerta "condizionale" (vale a dire che l'impresa avrebbe richiesto una licenza in Belgio "a condizione" di ricevere il contratto).

6.4.4. La SIBA ha contestato la nozione di offerta "condizionale" e sottolineato che il criterio in base al quale la licenza doveva essere presentata insieme all'offerta non era incluso nel bando di gara originale. Va notato tuttavia che il bando di gara prevedeva il requisito di un "licenza specifica" da parte delle autorità belghe. Le offerte "condizionali", vale a dire offerte che contengono una dichiarazione secondo la quale alcuni requisiti di un appalto saranno soddisfatti "a condizione" che il contratto sia concluso, non sono normalmente accettati dalla Commissione, per proteggere la Commissione dall'eventuale mancato rispetto di tali dichiarazioni una volta firmato il contratto.

6.4.5. Il giorno stesso la SIBA ha inviato un messaggio alla Commissione secondo il quale essa intendeva fare richiesta di una licenza per il Belgio ben prima dell'avvio del contratto con la Commissione il 1° novembre 1997 e indipendentemente dal risultato della gara. Il 22 luglio 1997 la SIBA ha inviato una lettera al Direttore generale della DG XV<sup>16</sup>, chiedendogli di indagare urgentemente sulle procedure di appalto. Uno degli argomenti sosteneva che la presentazione dei fatti era errata.

6.4.6. Il contratto è stato infine firmato con la Securis dal Direttore dell'Ufficio di sicurezza prima della fine del luglio 1997. Né il Segretario generale né il capo del Gabinetto del Presidente sono stati informati. Con lettera in data 2 ottobre 1997 l'Ufficio di sicurezza della Commissione informava la SIBA che la sua offerta non era stata accolta.

#### *Reazioni esterne alla Commissione*

6.4.7. Le procedure circostanti a questo bando di gara sollevano un'altra serie di questioni, soprattutto per quanto riguarda la comparazione dei prezzi e il rispetto di condizioni incluse nel bando. Va notato che l'impresa tedesca sosteneva che la propria offerta fosse di 1,5 milioni di ecu inferiore all'offerta dell'impresa belga Securis, e che non ha avuto risposta al perché all'inizio della procedura la condizione di disporre di una licenza per il Belgio non fosse considerata un problema, mentre successivamente è emersa quale fattore decisivo per l'esclusione della SIBA.

6.4.8. In una lettera in data 28 ottobre 1998, l'allora Presidente della Corte europea dei conti, sig. Friedmann, ha informato la SIBA di aver chiesto all'UCLAF di indagare sulla questione. La stessa questione è stata sollevata da una lettera in data 12 maggio 1998 dalla presidente della commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo, on. Theato, al Direttore dell'UCLAF.

6.4.9. Nella sua risposta alla on. Theato in data 17 luglio 1998, il Direttore dell'UCLAF osservava che né i servizi della Commissione né l'UCLAF disponevano di indicazioni relative a eventuali irregolarità concernenti l'assegnazione di un contratto per servizi di sicurezza all'impresa belga Securis.

6.4.10. In una lettera inviata in data 5 marzo 1999, ovvero quasi due anni dopo gli eventi in questione, dalla DG XV al Capo del Gabinetto del Presidente, si spiega per quali motivi la DG XV non avesse reagito al reclamo della SIBA: "Sembrirebbe che non abbiamo risposto al reclamante in quanto il contratto era già stato approvato dalla CCAM il 16 luglio 1997 e siamo stati informati del fatto che il reclamante era già stato in contatto con il servizio responsabile, in questo caso l'Ufficio di sicurezza. Questa omissione può anche essere dovuta al fatto che questo caso non è oggetto delle direttive relative agli appalti".

## **6.5. Conclusioni**

### *Rapidità di reazione*

---

(<sup>16</sup>) DG XV: Mercato interno e servizi finanziari.

6.5.1. A seguito delle prime affermazioni sulla stampa belga, nell'agosto 1997, riguardanti la violazione di norme e di leggi in materia penale da parte dell'Ufficio di sicurezza della Commissione, la Commissione ha agito con relativa rapidità e nel rispetto delle norme in vigore per quanto concerne la verifica delle affermazioni, l'avvio di un'indagine amministrativa interna, l'avvio di procedure su possibili misure disciplinari e la trasmissione di materiale in proposito al Pubblico Ministero di Bruxelles.

6.5.2. La prima azione è stata avviata entro 48 ore, l'indagine amministrativa cinque settimane dopo che la relazione dell'UCLAF è stata resa disponibile e le procedure giudiziarie sono state avviate due giorni dopo. Dopo altri tre mesi, nel luglio 1998, è stata avviata una procedura disciplinare.

6.5.3. Viste le norme esistenti, le procedure da seguire e le indagini da svolgere, il calendario sopra descritto si può considerare accettabile per una istituzione pubblica quale la Commissione.

#### *Seguito dato ai risultati dell'audit*

6.5.5. L'audit interno del Servizio di sicurezza effettuato nel 1993 rivelava una serie di punti deboli nel campo della gestione e del controllo finanziari, e affermava che erano state apportate modifiche sostanziali al contratto che non erano state approvate dalla CCAM. Tuttavia, a questo proposito l'audit si limitava alla procedura formale e non toccava la sostanza della questione. La audit non ha rivelato nulla in merito al sistema del personale "fantasma". A conoscenza della commissione, non è stata avviata nessuna procedura per dar seguito ai risultati di questo audit. Secondo la relazione dell'UCLAF, tuttavia, sono state prese misure per migliorare le strutture di controllo. Benché precisa e corretta nei suoi risultati, la procedura di audit nel suo insieme appare molto lassista, il che è indice di una posizione istituzionale debole degli audit interni della Commissione.

6.5.6. Secondo la commissione si sarebbe dovuto avviare un'azione disciplinare già nel 1993, sulla base della relazione sulla audit.

#### *Il secondo contratto*

6.5.7. Per quanto concerne il secondo contratto per i servizi di sicurezza attribuito concesso all'impresa belga Securis, le affermazioni in proposito non sono state confermate. L'impresa tedesca SIBA ha reclamato contro la Commissione, ma la commissione non ha potuto esaminare questo caso nel tempo disponibile. In questa fase si dovrebbe semplicemente notare che la Commissione, dopo l'esperienza fatta con il precedente contratto per IMS/Gruppo 4, dovrebbe usare la massima prudenza in tutte le procedure di gara per contratti relativi a servizi di sicurezza.

#### *Responsabilità*

6.5.8. Nel caso dell'Ufficio di sicurezza, il Commissario responsabile, sig. Santer, ha agito prontamente dopo la pubblicazione delle accuse di frode sulla stampa. Detto questo, già nel 1993 i risultati della audit avrebbero permesso, se avessero avuto un seguito, di identificare la natura dei problemi dell'Ufficio di sicurezza. La principale responsabilità del sig. Santer in questo caso è che né lui, che è nominalmente responsabile dell'Ufficio di sicurezza, né il suo Gabinetto hanno rivolto un interesse significativo al funzionamento di tale servizio. Di conseguenza, non vi è stata nessuna supervisione e si è permesso lo sviluppo di uno "stato all'interno dello stato", con le conseguenze descritte nella presente relazione.



# **7. SICUREZZA NUCLEARE**

# 7. SICUREZZA NUCLEARE

## INTRODUZIONE

### 7.1. Quadro regolamentare e di bilancio

7.1.1. Secondo la risoluzione del Consiglio del 22 luglio 1975 che definiva il ruolo che essa doveva svolgere nei problemi di sicurezza nucleare, la Commissione ha il compito di stimolare le iniziative degli Stati membri, di cercare una posizione comune all'interno delle organizzazioni internazionali e di promuovere l'armonizzazione dei requisiti e dei criteri di sicurezza in modo da sottoporre al Consiglio i progetti di disposizioni comunitarie più adatti nel settore.

7.1.2. Dopo l'incidente all'unità 4 di Cernobyl nel 1986 la comunità internazionale ha iniziato a prendere atto dei rischi ai quali il pianeta è esposto a causa del parco di reattori nucleari di concezione sovietica, corrispondente essenzialmente a scopi di produzione nucleare a scapito delle questioni attinenti alla sicurezza o all'ambiente. Tra il 1990 e il 1997 la Comunità europea ha stanziato 848,5 milioni di ecu per programmi di sicurezza nucleare, di cui 786,1 attraverso i programmi PHARE e TACIS. Tali stanziamenti sono destinati a sostenere e ad accelerare i programmi nazionali di miglioramento della sicurezza, ma non ad assumere tale responsabilità al posto dei paesi beneficiari. Il valore dell'aiuto comunitario rappresenta infatti l'1% circa delle spese che andrebbero effettuate per ristrutturare adeguatamente le 65 centrali interessate.

7.1.3. L'aiuto comunitario per la sicurezza nucleare è stato concretizzato essenzialmente nel quadro dei programmi PHARE e TACIS e rappresenta rispettivamente il 2 e il 20% degli impegni di detti programmi. La suddivisione di tali impegni è la seguente:

• sicurezza operativa e assistenza in loco	38%
• studi generici, sicurezza di progettazione	21%
• combustibili, rifiuti e blocco	14%
• assistenza alle autorità di sicurezza	10%
• sovvenzione agli istituti russo e ucraino (ISTC e USTC)	10%
• programmazione, gestione e valutazione	5%
• varie	2%

7.1.4. Il quadro giuridico di tali azioni è rappresentato dai regolamenti TACIS e PHARE. Per quanto riguarda TACIS, si tratta delle decisioni del Consiglio del 15 luglio 1991, del 19 luglio 1993 e del 4 luglio 1996 concernenti il sostegno comunitario a favore della transizione economica, prima nell'Unione Sovietica e successivamente, alla luce dell'evoluzione politica, in Russia e negli altri nuovi Stati indipendenti (NSI) nonché in Mongolia.

7.1.5. Per quanto riguarda PHARE, la regolamentazione applicabile è la decisione del Consiglio del 18 dicembre 1989 concernente l'aiuto economico all'Ungheria e alla Polonia, con i successivi emendamenti volti a estendere l'aiuto ai paesi dell'Europa centrale e orientale.

7.1.6. Infine, ogni anno la Commissione adotta un programma di sicurezza nucleare nel quadro di TACIS e PHARE.

7.1.7. Le altre regolamentazioni in materia sono il regolamento finanziario e le sue modalità di esecuzione, nonché le regole interne della Commissione in materia di esecuzione di bilancio. Risulta opportuno ricordare che la stipulazione e l'assegnazione dei contratti finanziati dalla Comunità a beneficio dei destinatari degli aiuti esterni sono disciplinate dagli articoli da 113 e 119 del regolamento finanziario, in deroga alle disposizioni del suo titolo IV. Soltanto i contratti di prestazione di servizi stipulati nell'interesse della Commissione sono disciplinati dagli articoli da 56 a 64 bis del titolo IV, sezione I, vale a dire da disposizioni ordinarie.

L'articolo 118 prevede tra l'altro che:

- 1) i contratti di servizi e quelli per le azioni di cooperazione sono stipulati previa licitazione ristretta;
- 2) alcuni contratti possono essere conclusi mediante accordo diretto, in particolare nei casi seguenti:
  - azioni di scarsa entità o di breve durata;
  - azioni affidate a istituzioni o associazioni senza scopo di lucro;
  - azioni a prolungamento di altre azioni già avviate;
  - insuccesso del bando di gara.

7.1.8. Nel quadro dei programmi PHARE e TACIS i contratti possono essere stipulati a trattativa privata fino a 200.000 ecu (inizialmente 300.000 ecu).

## **7.2. Struttura organizzativa**

7.2.1. La Commissione è l'ordinatore delle spese relative alla sicurezza nucleare nei PECO e NSI. È stata deliberata un'abilitazione a favore del Commissario responsabile per le relazioni esterne. Dal 1990 al 1997 i Commissari responsabili sono stati:

- dal 1989 al gennaio 1993; sig. Andriessen;
- dal gennaio 1993 al gennaio 1995: Sir Leon Brittan;
- dal gennaio 1995 al gennaio 2000: sig. van den Broek.

7.2.2. L'organo di gestione è la DG IA che dispone a Bruxelles di 560 funzionari e agenti (204 funzionari di categoria A e 29 esperti nazionali distaccati) e più precisamente l'Unità 1AC5 competente per la sicurezza nucleare e il coordinamento degli interventi nel settore energia. Diverse altre direzioni generali gestiscono le questioni connesse al nucleare, così come il servizio comune RELEX (SCR), istituito nel 1998 e in parte costituito da funzionari provenienti dalla DG IA.

7.2.3. Un comitato Phare/Tacis, composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione, viene consultato sui progetti che gli sono sottoposti dalla Commissione. Se il comitato non è in grado di esprimersi o se esprime un parere negativo, la Commissione può sottoporre il suo progetto al Consiglio.

## **I FATTI**

### **7.3. La relazione della Corte dei conti**

7.3.1. Nella sua relazione speciale n. 25/98 (GU C 135/1 del 9.2.1999), sulle operazioni avviate dall'Unione europea nel settore della sicurezza nucleare in Europa centrale e orientale (PECO) e nei

nuovi Stati indipendenti (periodo 1990-1997), la Corte dei conti critica l'impostazione della Commissione, la sua gestione delle operazioni e l'utilizzazione degli stanziamenti ed evidenzia la scarsità dei risultati.

7.3.2. In particolare sono oggetto di critiche:

- 1) l'eccessivo trasferimento di responsabilità della Commissione a vantaggio di terzi (cfr. 6.3.),
- 2) le procedure di appello alla concorrenza, inesistenti per i contratti con gli assistenti in loco e rare per le agenzie di approvvigionamento (cfr. 6.9.) nonché una suddivisione approssimativa dei lavori tra contraenti e subappaltatori (cfr. 6.8.)
- 3) un controllo dell'esecuzione e un accompagnamento delle azioni insufficienti (cfr. 4.12-18).

La Commissione ha riposto a tali critiche (documento allegato alla relazione della Corte dei conti) e ha comunicato informazioni complementari al comitato di esperti indipendenti.

#### **7.4. La delega di responsabilità**

7.4.1. L'unità DG IA, incaricata dei programmi, non disponeva, in termini di numero e di esperienza, delle risorse umane necessarie per elaborare programmi di sicurezza nucleare, assicurarne l'accompagnamento e controllarne l'esecuzione. Per tale motivo la Commissione ha delegato troppe delle sue responsabilità al *Twining Program Engineering Group* (TPEG), nonché ad agenzie di approvvigionamento e pertanto la Corte dei conti ha qualificato eccessiva tale delega che metteva chiaramente a repentaglio l'indipendenza dell'istituzione.

#### ***Il TPEG***

7.4.2. Il TPEG è stato istituito il 24 luglio 1992 sulla base della volontà espressa dalla Commissione di avvalersi di una struttura unica costituita dai produttori di elettricità della Comunità europea competenti nel settore dei reattori nucleari ad acqua pressurizzata. Il TPEG è un consorzio composto da EDF (Francia), TRACTEBEL (Belgio), MAGNOX (Regno Unito), DTN (Spagna), VGB in rappresentanza per la Germania dei produttori elettrici RWE, KKE e GKN S.r.l., ENEL (Italia), GKN (Paesi Bassi) e IVO/TVO (Finlandia).

7.4.3. Il TPEG ha svolto un ruolo importante nell'elaborazione dei programmi. Nella sua relazione speciale la Corte dei conti ha ritenuto che per la programmazione la Commissione avesse delegato troppo le sue responsabilità, ledendo la sua autorità e la sua indipendenza (cfr. paragrafo 2.7.).

7.4.4. Nella sua risposta alla Corte dei conti e al comitato di esperti, la DG IA ha specificato che il TPEG non era stato l'unico a curare la programmazione e che essa ne aveva precisato le linee strategiche. Inoltre i suoi servizi e gli esperti degli Stati membri hanno riesaminato le proposte del TPEG prima che i programmi fossero adottati dalla Commissione, previo parere del comitato di gestione Phare/Tacis. Di fatto, per la DG IA, il ricorso al TPEG ha effettivamente potenziato l'indipendenza della valutazione poiché tutti gli operatori delle centrali nucleari degli Stati membri vi erano rappresentati e non soltanto uno o taluni di loro. Determinati settori sono tuttavia stati esclusi dal suo campo di attività, per esempio il controllo del materiale nucleare, il ritrattamento dei rifiuti nucleari, le autorità di sicurezza e, in una certa misura, l'assistenza in loco.

7.4.5. Il TPEG ha partecipato alla redazione di quasi tutti i termini di riferimento dei progetti "design safety", dei programmi TACIS 1991 e successivi e dei programmi PHARE a partire dal 1992-1993. Il suo intervento ha consentito di assicurare l'omogeneità dei progetti.

7.4.6. A partire dal 1996 la regolamentazione TACIS ha vietato che un'impresa, dopo aver partecipato alla definizione di un progetto, potesse partecipare anche alla sua realizzazione. Il TPEG si è trovato nell'impossibilità di partecipare all'elaborazione di progetti poiché i suoi membri desideravano concorrere alla loro attuazione. Per tale motivo, il Centro comune di ricerca ha stabilito i termini di riferimento dei progetti "design safety" a partire dai programmi 1996 per TACIS e 1998 per PHARE. L'intervento del CCR risale inoltre a una data precedente dato che ha attuato tutti i progetti relativi al controllo delle sostanze nucleari dal 1994 in poi e ha partecipato alle valutazioni TACIS 1991, ma il suo precedente statuto non l'autorizzava a intervenire più attivamente in materia di sicurezza nucleare.

7.4.7. Il CCR presentava vantaggi notevoli vista la sua indipendenza, ma non è in grado di sopperire a tutte le esigenze di valutazione necessarie all'attuazione dei programmi. Per tale motivo la Commissione deve continuare a contare in parte sull'industria elettrica nucleare degli Stati membri dell'Unione europea.

7.4.8. Lo scioglimento del TPEG è avvenuto nel gennaio 1999.

#### ***Le agenzie di approvvigionamento***

7.4.9. La Commissione ricorre sovente a agenzie di approvvigionamento per l'attuazione di progetti complessi e di grande portata. Per la Corte dei conti l'interposizione di tali agenzie tra la Commissione e i gestori delle centrali nucleari europee incaricati dell'assistenza in loco ha reso più complessa l'attuazione dei programmi, contribuito ai ritardi e consentito il versamento di anticipi eccessivi, migliorando in modo artificioso il tasso di esecuzione degli stanziamenti. In realtà risultava inevitabile il ricorso alle agenzie di approvvigionamento. I servizi della Commissione non erano in grado di farsi carico della gestione dei progetti (pubblicazione delle gare d'appalto, verifica delle valutazioni, negoziazione dei contratti, versamento dei pagamenti, ecc.) poiché non avevano a disposizione l'esperienza richiesta. L'alternativa al ricorso alle agenzie sarebbe stata affidare tali compiti ai produttori elettrici incaricati dell'assistenza in loco, ma nel 1993-1994 la DG XX - Controllo finanziario ha ritenuto tale soluzione inaccettabile perché avrebbe attribuito troppi poteri a imprese già ampiamente implicate nel programma (TPEG). La DG IA ha pertanto deciso di introdurre le agenzie come contrappeso per l'assistenza nell'amministrazione dei contratti di fornitura, obbligandole comunque a rispettare norme precise per l'approvvigionamento.

7.4.10. La procedura prevista dal regolamento finanziario per i contratti di servizio è la licitazione ristretta. Tuttavia i contratti con le agenzie di approvvigionamento sono stati sovente stipulati a trattativa privata al fine di mantenere la continuità delle prestazioni. Tali contratti in generale corrispondevano a importi inferiori a quelli autorizzati per l'assegnazione dei contratti a trattativa privata nei programmi TACIS e PHARE.

7.4.11. Per il primo contratto le prestazioni delle agenzie sono state remunerate sulla base di onorari forfettari. Successivamente le prestazioni sono state finanziate con una percentuale fissa legata all'importo delle attrezzature. I pagamenti invece sono stati vincolati alle fasi di avanzamento dei progetti di fornitura. Gli onorari delle agenzie dipendono anche dalla complessità delle prestazioni specifiche richieste.

7.4.12. Le responsabilità delle agenzie sono state precisate nei rispettivi contratti, segnatamente per quanto riguarda la preparazione dei fascicoli degli appalti. Responsabili della neutralità delle specifiche, le agenzie si facevano carico, sotto il controllo della Commissione, dell'apertura delle offerte e le presentavano la relazione finale di valutazione, nonché i documenti contrattuali per l'acquisto delle attrezzature. Esse operavano anche con gli operatori in loco che definiscono le specifiche tecniche e organizzano la valutazione delle offerte.

7.4.13. Nel 1996 le procedure applicate agli acquisti effettuati tramite le agenzie hanno precisato e standardizzato la descrizione del ruolo degli interlocutori (Commissione, consulente in loco, agenzia e beneficiari).

7.4.14. Le agenzie sono responsabili per i compiti seguenti:

- verifica della neutralità delle specifiche tecniche,
- organizzazione degli appalti e contabilità delle offerte pervenute,
- verifica delle relazioni di valutazione tecnica prima e finanziaria poi,
- preparazione dei contratti con il fornitore designato dalla Commissione,
- pagamento delle fatture a norme delle disposizioni contrattuali.

7.4.15. Una critica importante della Corte dei conti ha riguardato la circostanza che gli importi versati alle agenzie acceleravano l'esecuzione di bilancio per quanto riguarda il volume dei contratti e non corrispondevano ai contratti effettivi (su 167 milioni versati, 44,06 milioni di ecu corrispondevano all'importo di contratti stipulati dalle agenzie nel 1997). Inoltre, in maggioranza, tali contratti erano stati stipulati alle fine dell'anno e ciò a sua volta migliorava l'utilizzazione degli stanziamenti alla fine dell'esercizio. Infine gli interessi bancari generati rappresentavano somme importanti che non sono né contabilizzate né controllate dai servizi della Commissione.

7.4.16. Il Commissario responsabile ha risposto al comitato di esperti che le operazioni delegate non sono contabilizzate in tempo reale in tutti i dettagli all'interno della Commissione. Esse vengono esaminate dai servizi della DG IA, poi dal CCR nel quadro di rapporti regolari. Per quanto riguarda gli interessi, in tali rapporti essi sono contabilizzati e poi trasferiti alla Commissione al termine dei contratti con le agenzie di approvvigionamento.

## **7.5. I contratti**

### ***I contratti a trattativa privata***

7.5.1. Fin dall'inizio dei programmi la Commissione ha stipulato, senza messa in concorrenza, in applicazione dell'articolo 118, paragrafo 2 del regolamento finanziario, contratti di servizio riguardanti importi notevoli. 192 milioni di ecu su 610 milioni, vale a dire il 31% dei contratti, sono stati impegnati mediante accordo diretto.

7.5.2. La DG IA ha giustificato il ricorso a tale procedura invocando la natura eccezionale del settore di intervento. L'accordo diretto è stato utilizzato in particolare per l'assistenza in loco poiché i servizi della Commissione intendevano ricorrere agli operatori di centrali dell'Unione per i contratti concernenti un numero significativo di siti nucleari.

7.5.3. Nel corso della sua audizione davanti al comitato di esperti, il Commissario ha precisato che, come regola generale, i contratti a trattativa privata riguardavano soltanto i servizi (progetti di assistenza alle autorità di sicurezza e contratti con i produttori elettrici dell'Unione per l'assistenza in loco) e che, d'intesa con il controllore finanziario, il controllo dei costi è stato effettuato applicando tariffe orarie fissate sulla base dei risultati della ventina di appalti lanciati per i progetti "design safety" del programma 1991, le cui valutazioni sono avvenute nel febbraio-marzo 1993.

7.5.4. Malgrado le domande degli operatori di centrali nucleari, le tariffe sono rimaste immutate fin dall'inizio. Poiché non era stato comprovato che i costi fossero troppo elevati, i servizi della Commissione ritengono di aver tutelato i mezzi comunitari.

7.5.5. Poiché la variabile di adeguamento era costituita dal volume di attività, esso è stato descritto in modo dettagliato nei termini di riferimento discussi caso per caso. I preventivi sono stati analizzati e discussi prima della stipulazione dei contratti, tuttavia gli strumenti giuridici di controllo dei contratti non sono specifici per i programmi nucleari poiché coincidono con quelli per tutti i contratti TACIS e PHARE.

#### *Lo schema derogatorio accettato dalla DG XX - Controllo finanziario*

7.5.6. Il 12 luglio 1994 il controllore finanziario ha accettato uno schema derogatorio proposto dalla DG IA e basato sulla tipologia dei contratti in materia di sicurezza nucleare in quanto giustificazioni che consentivano di autorizzare deroghe senza previo accordo del controllo finanziario. I contratti interessati erano:

##### ➤ Contratti d'ingegneria

7.5.7. Tali contratti consentono di migliorare il parco nucleare dell'Est introducendo le conoscenze tecnologiche europee. Anche se è stato possibile stipulare la maggior parte di tali contratti dopo gare d'appalto ristrette, in circa il 20% dei casi l'accordo diretto è risultato necessario per il proseguimento delle operazioni di progetti precedenti o per ragioni tecniche che inducevano l'istituzione a rivolgersi a un contraente determinato a causa della sua esperienza in una tecnologia specifica.

##### ➤ Contratti di attrezzature

7.5.8. Tale categoria di contratti, la seconda in ordine di importanza, esige deroghe sia a causa del numero limitato di fornitori che impone il ricorso a gare d'appalto ristrette piuttosto che aperte, sia perché, per ragioni attinenti alle caratteristiche tecniche o l'urgenza, può essere necessario procedere per accordo diretto. I contratti di attrezzature sono stati stipulati a trattativa privata, essenzialmente per i pezzi di ricambio per i quali era impossibile cambiare il fornitore.

##### ➤ Contratti con le autorità di sicurezza

7.5.9. Per tali contratti di servizio sarebbe stato inappropriato organizzare una concorrenza: le autorità di sicurezza e di regolamentazione dell'Unione sono associazioni senza scopo di lucro o di diritto pubblico e ognuna di essa rappresenta un sistema tecnico determinato. Se, al termine di un appalto, doveva essere scelto un unico interlocutore europeo, il sistema trasferito a Est avrebbe costituito la prima fase di un contratto che in seguito sarebbe stato vincolante. Onde evitare siffatto problema, i cinque contratti annuali, pari a 8-10 milioni di ecu circa, sono stati stipulati per accordo

diretto con un raggruppamento di tali autorità nazionali che avevano deciso di mettere in comune le loro conoscenze e ciò ha consentito loro di fornire un'assistenza coerente ed equilibrata.

➤ Contratti di assistenza in loco

7.5.10. Visto il numero limitato di operatori nucleari nell'Unione europea e lo scarso interesse manifestato dagli operatori occidentali per tale tipo di azioni inizialmente i contratti sono stati stipulati con accordo diretto e prorogati sulla stessa base. Nel 1994 si trattava di nove contratti, per un volume annuale pari a 15-18 milioni di ecu.

➤ Contratti concernenti perizie o studi

7.5.11. Tale tipo di contratto riguarda quasi 6 milioni di ecu e 100 contratti all'anno per fornire servizi di assistenza tecnica alla Commissione al fine di aiutarla a preparare il programma di sicurezza nucleare, a effettuare le opzioni operative migliori, nonché ad accompagnare e valutare i progetti. Tali contratti sono stati stipulati a trattativa privata con il TPEG, consorzio multinazionale di operatori nucleari, istituito su iniziativa della Commissione.

➤ Contratti di consorzi tra imprese (joint venture)

7.5.12. A causa della loro natura tali contratti, basati sul concetto di cooperazione, possono essere stipulati soltanto per accordo diretto.

7.5.13. Le deroghe alle procedure abituali di ricorso alla concorrenza sono giustificate da:

- la situazione oligopolistica: in tale caso un appalto ristretto può essere preferito all'appalto a condizione che tutte le imprese atte a eseguire il contratto figurino nell'elenco delle imprese consultate,
- in caso d'urgenza,
- per ragioni tecniche qualora soltanto un'impresa possa eseguire il contratto.

### ***I contratti sulla base di gare d'appalto***

7.5.14. Per i due terzi dei contratti restanti la Corte dei conti ha ritenuto che taluni appalti tendevano a dare l'apparenza di una situazione soddisfacente mentre di fatto la Commissione si trovava in una situazione di quasi monopolio o di oligopolio che favoriva gli accordi. In tale caso sarebbe stato necessario controllare i prezzi che risultavano dagli appalti con procedure alternative (scomposizione e analisi dei prezzi oppure contratti quadro) (cfr. 5.12.).

7.5.15. Nelle sue risposte al comitato di esperti indipendenti il Commissario responsabile ha riconosciuto che tale situazione si era verificata, ma in un caso particolare in cui il beneficiario desiderava migliorare un impianto di incenerimento di rifiuti radioattivi. Fin dall'inizio degli anni '90 esistevano contratti tra la centrale e un'impresa, stipulati al di fuori di TACIS. La Commissione aveva la scelta tra chiedere una deroga per stipulare un contratto per accordo diretto con l'impresa o tentare di estendere la gamma potenziale con un appalto competitivo. Per non sollecitare deroghe poiché poteva essere organizzato un appalto, essa ha optato per la seconda soluzione. È stata registrata un'unica offerta e il contratto è stato stipulato con l'offerente iniziale. Il Commissario

sottolinea che si trattava di un contratto di lavori, mentre il programma TACIS prevede soltanto contratti di servizi o di forniture. Per la DG IA l'alternativa sarebbe stata quella di abbandonare il progetto.

### ***Il subappalto con organismi dell'Est***

7.5.16. Nella sua relazione la Corte dei conti ha rilevato che i contratti concernenti studi sulla sicurezza di progettazione fanno ampio ricorso a istituti di progettazione russi tramite i subappaltatori e che i capitolati d'oneri e i subcontratti riprendono spesso fedelmente il contratto principale, per cui è estremamente difficile valutare gli oneri di lavoro rispettivi del contraente dell'UE e dei subappaltatori russi (cfr. 5.19.). La ripartizione precisa del lavoro tra contraente e subappaltatore è tuttavia d'importanza essenziale perché gli onorari degli esperti occidentali sono molto più elevati di quelli orientali di competenza equivalente. La Corte dei conti ne deduce che le modalità del subappalto erano tali da consentire al contraente dell'Unione europea di realizzare margini notevoli e incontrollabili (cfr. 2.12.).

7.5.17. Davanti al comitato di esperti il Commissario responsabile ha risposto che l'impostazione adottata, in particolare per i contratti di studi del programma TACIS 1991, era quella di imporre ai subappaltatori, tramite i subcontratti, un importo forfettario fissato dalla Commissione sulla base di un parere tecnico di esperti dell'Unione europea. In tutti casi, salvo uno, l'importo è stato accettato dai subappaltatori russi.

7.5.18. I subcontratti sono stati negoziati con i contraenti principali selezionati tramite appalto, sulla base di un bilancio imposto dalla Commissione. Nel corso delle trattative le imprese hanno adottato quasi tutte lo stesso approccio, precisamente inserire nel subcontratto condizioni generali analoghe a quelle previste nel contratto principale e modalità di pagamento basate sulla consegna scaglionata di relazioni o di dati dalla parte russa. Successivamente la Commissione ha dato istruzione al TPEG di definire in modo più dettagliato, nella fase di redazione dei termini di riferimento, i compiti rispettivi del contraente principale e del subappaltatore. Nel 1993 i capitolati d'oneri hanno sistematicamente stabilito una suddivisione precisa: l'importo massimo destinato ai compiti dei subappaltatori russi è sempre stato definito in funzione del carico di lavoro o di bilanci dei subcontratti al momento dell'accettazione del capitolato d'oneri da parte del beneficiario.

## **7.6. Esecuzione e accompagnamento dei progetti**

### ***L'esecuzione dei progetti***

7.6.1. Per quanto riguarda l'esecuzione dei progetti, secondo la Corte dei conti alla fine dell'esercizio 1997, su 52 progetti associati all'assistenza in loco dei programmi 1992-1994, 14 erano realizzati e 11 erano stati annullati.

7.6.2. Il Commissario responsabile ha spiegato al comitato di esperti che la necessità di impegnare gli importi globali ogni anno previo parere del comitato di gestione spesso aveva indotto ad adottare bilanci per sito, prima dell'elaborazione del contenuto dettagliato dei progetti. Di conseguenza la fattibilità dei progetti di attrezzature era estremamente incerta poiché la domanda riguardava in genere attrezzature inadeguate, di difficile installazione nel contesto locale. Per i beneficiari l'elemento attrezzature pesanti prevale spesso su considerazioni attinenti all'organizzazione e alla

sensibilizzazione alle questioni di sicurezza che consideravano tenute in eccessiva considerazione dagli europei.

7.6.3. Lo squilibrio notevole tra i bilanci per l'assistenza in loco e quelli per i progetti concreti associati a tale assistenza (cfr. 5.11.) è spiegata dal fatto che, per quanto riguarda l'assistenza generale all'operazione, la spesa è sempre immediata (scambi di esperienza operativa tramite seminari di formazione, tirocini in Europa e una presenza quasi permanente di esperti occidentali in loco). Per la fornitura di attrezzature le spese intervengono dopo lunghe discussioni tra i tecnici elettrici in loco e gli interlocutori russi e ucraini. Per quanto riguarda i pagamenti, essi vengono effettuati ancora più tardi, dopo l'invio delle fatture, e si scontrano con problemi connessi a differenze delle specifiche tecniche e a formalità amministrative, per esempio le dogane.

7.6.4. La Corte dei conti ha rilevato anche il ritardo a tradurre decisioni di bilancio in contratti (63% degli stanziamenti) e in pagamenti (37%). Le percentuali sono ancora minori nel caso di Cernobyl (rispettivamente 20% e 8%) (cfr. 5.22.).

7.6.5. Il Commissario responsabile ha risposto al comitato di esperti che, per migliorare la situazione, la DG IA aveva introdotto le modifiche seguenti:

- preparare meglio i termini di riferimento prima dell'approvazione dei programmi d'azione;
- annullare i progetti il cui avvio viene ritardato indebitamente;
- aumentare le dimensioni medie dei progetti e diminuirne il numero.

7.6.6. Di fatto, all'inizio degli anni '90, la priorità veniva data, sotto la pressione del Parlamento europeo e del Consiglio, all'organizzazione immediata di azioni in funzione delle domande dei paesi beneficiari. Tali domande erano disperse e di scarse dimensioni. Soltanto sulla base di tale esperienza, qualche anno più tardi, la Commissione è stata in grado di reagire, nella fattispecie annullando taluni progetti.

7.6.7. Per Cernobyl il progetto ha potuto iniziare soltanto quando i negoziati con l'Ucraina sulla chiusura della centrale erano progrediti in misura sufficiente.

### ***L'accompagnamento dei progetti***

7.6.8. Il seguito dei progetti è stato effettuato da missioni di funzionari della Commissione e di esperti a contratto. Inoltre, per ognuno dei progetti, venivano organizzati controlli nel corso dell'intero processo da parte dei servizi della Commissione tramite:

- la preparazione della scheda di progetto sottoposta al gruppo di esperti e poi al comitato di gestione;
- la verifica del capitolato d'onori;
- la preparazione dell'elenco di imprese da consultare e del fascicolo tecnico d'appalto;
- il controllo della valutazione delle offerte e della negoziazione del contratto;
- la verifica dei rapporti di avanzamento del contraente, con perizia del CCR o altri servizi della Commissione su richiesta;
- la negoziazione e la preparazione di eventuali addendum al contratto;
- l'autorizzazione dei pagamenti o l'approvazione delle fatture.

7.6.9. I progetti delle agenzie di approvvigionamento sono controllati anche dal "task-manager" in loco nei paesi beneficiari.

7.6.10. Gli strumenti di accompagnamento dei programmi a livello centrale sono i seguenti:

- la base di dati *Désirée*, uno strumento di gestione finanziaria e di contabilità analitica che consente l'accompagnamento per programma (paese e tematica), azione, progetto e contratto;
- una scheda che consente la gestione finanziaria previsionale con lo stesso grado di dettaglio della base *Désirée*;
- una base centrale di dati per l'accompagnamento dei progetti che fornisce le informazioni qualitative di sintesi per paese e per programma.

7.6.11. La contabilità *Désirée* riflette fedelmente tutti i contratti effettivi di TACIS stipulati con i contraenti. Non vengono registrati in *Désirée* soltanto i contratti di fornitura stipulati con le agenzie di approvvigionamento, tuttavia ogni appalto e ogni contratto preparato e stipulato dalle agenzie di approvvigionamento è oggetto di un controllo della Commissione nel quadro delle procedure di pagamento.

7.6.12. Il programma TACIS 1992 prevedeva un bilancio di un milione di ecu per la gestione e il coordinamento dei progetti tramite un'unità di gestione congiunta insediata a Mosca (*Joint Management Unit, JMU*). Composta da agenti del ministero dell'energia atomica (MINATOM), dell'autorità di sicurezza (GAN), da gestori di centrali nucleari (REA), da membri di altre organizzazioni russe interessate e da esperti occidentali, l'unità doveva vigilare sulla positiva attuazione delle azioni TACIS e facilitare i rapporti con le istituzioni occidentali. L'esigenza di una simile struttura veniva di nuova citata nel programma TACIS 1993. Nell'ottobre 1997 i rappresentanti del ministero russo dell'energia atomica hanno espresso la loro delusione per l'assenza di progressi nell'attuazione della JMU. Nel novembre 1997 sono stati stipulati contratti per finanziarla fino al 30 settembre 1997, addebitati ai programmi 1994-1997. La Corte dei conti ha ritenuto che l'assenza di JMU a Mosca abbia impedito l'accompagnamento continuo dei programmi in Russia fino alla fine del 1997.

7.6.13. Nella sua risposta alla Corte la Commissione ha precisato che la JMU era stata istituita per aiutare le autorità russe a coordinare la loro partecipazione al programma di sicurezza nucleare, in particolare nella fase di definizione dei programmi, e come centro di scambio di informazioni. Davanti al comitato di esperti il Commissario responsabile ha precisato che la creazione della JMU si era scontrata con difficoltà perché il MINATOM non era disposto a mettere a disposizione locali e personale, salvo con compensazione finanziaria di TACIS, malgrado la definizione della JMU in quanto unità mista, e perché il coordinatore russo, interlocutore ufficiale dell'insieme del programma TACIS, era ostile alla creazione, accanto all'unità di coordinamento, di una struttura specifica per il nucleare.

## **CONCLUSIONI**

### **7.7. Conclusioni**

#### ***Osservazione preliminare***

7.7.2. Due questioni principali si pongono:

- la questione delle risorse umane, sia a livello della destinazione delle risorse che della gestione,
- la questione della messa in concorrenza e della stipulazione dei contratti per trattativa privata in un settore oligopolistico o quasi monopolistico.

### ***Problemi di organico***

7.7.3. Per gestire programmi di una tale complessità la Commissione non ha a disposizione le risorse umane sufficienti in termini di numero e qualifiche. Gli agenti distaccati ai programmi di sicurezza nucleare beneficiano di contratti di lavoro a durata determinata, limitati a tre anni al massimo per gli esperti nazionali distaccati e da uno a tre anni per gli ausiliari. A causa del rinnovo permanente dell'organico, gli agenti devono essere addestrati quando entrano in servizio e quando poi lasciano l'istituzione le loro conoscenze vengono meno assieme a loro. Tale perdita di memoria non è compensata, a causa della scarsità di personale, da una conservazione e un'archiviazione adeguate dei fascicoli.

7.7.4. Inoltre i servizi incaricati dell'esecuzione dei programmi di sicurezza nucleare non sono raggruppati e ciò impone enormi sforzi di coordinamento senza garanzia di risultati. Per tale motivo nel 1998 è stato istituito un gruppo interservizi che riuniva funzionari della DG IA, della DG II - Affari economici e finanziari, della DG XI - Ambiente, sicurezza nucleare e protezione civile, della DG XII - Affari scientifici, ricerca e sviluppo, della DG XVII - Energia e del Centro comune di ricerca.

7.7.5. La Commissione considera che con la creazione del gruppo interservizi e del servizio comune RELEX (SCR), con la valorizzazione delle risorse disponibili al CCR e l'insediamento della JMU all'attuazione dei programmi dovrebbe risultare migliorata. Tuttavia la complessità delle strutture e la loro dispersione inducono il comitato di esperti a formulare il quesito sull'efficacia delle soluzioni adottate dalla Commissione.

### ***Stipulazione dei contratti***

7.7.6. Malgrado le risposte fornite dalla Commissione, sussiste il problema della stipulazione dei contratti con operatori industriali dell'Unione europea, di fronte a un mercato oligopolistico se non addirittura monopolistico per la necessità di suddividere i contratti tra gli Stati membri, con rischi estremamente elevati di accordi. Prescindendo dal fatto che i contratti siano stipulati con appalti o a trattativa diretta, si può sollevare il quesito sulla capacità della Commissione di procedere ad analisi dei costi appropriate, effettuate da servizi tecnici specializzati, nonché di prevedere nei contratti gli strumenti giuridici per controllare i costi a posteriori.

7.7.7. La risposta della Commissione in merito alla fissazione delle retribuzioni orarie sulla base della ventina di appalti realizzati nel 1991 non ha dato una risposta sufficientemente pertinente alla questione.

## **7.8. Responsabilità dei Commissari**

7.8.1. Dall'esame effettuato dal comitato di esperti indipendenti esclusivamente sulla base della recente relazione della Corte dei conti, delle risposte della Commissione e dell'incontro con il Commissario responsabile risulta che niente consente di affermare, allo stato attuale del fascicolo, che la realizzazione dei programmi di sicurezza nucleare nei paesi dell'Est abbia dato luogo a frodi o a irregolarità gravi.

## **8. I CASI DI "FAVORITISMO"**

## 8. I CASI DI "FAVORITISMO"

*Il comitato di esperti ha esaminato la situazione di tutti i Commissari chiamati in causa in particolare dalla stampa, onde determinare, in conformità del mandato conferitogli, se tali notizie siano fondate e se vi sia stato favoritismo ovvero se i Commissari siano stati diffamati.*

### 8.1 Il dossier della sig.ra Cresson

*La sig.ra Cresson è stata oggetto di numerose accuse tanto da parte della stampa che degli ambienti parlamentari. Il comitato si è concentrato sul problema riguardante il sig. Berthelot.*

#### **I FATTI**

##### *I legami tra la sig.ra Cresson e il sig. Berthelot*

8.1.1. La sig.ra Cresson ha voluto utilizzare le competenze del sig. Berthelot in seno alla Commissione. Essa ha ammesso a più riprese che il sig. Berthelot apparteneva da tempo, al momento dei fatti qui esaminati, alla sua cerchia di amicizie e conoscenze.

8.1.2. In occasione del suo intervento di fronte alla commissione per il controllo di bilancio del Parlamento europeo il 28 ottobre 1998, la sig.ra Cresson ha dichiarato: "*conosco effettivamente il Dr. Berthelot da vari anni ... In quanto Commissario europeo ho voluto beneficiare delle sue consulenze nell'ambito della preparazione del Quinto programma quadro di ricerca e sviluppo .... Quando ho spiegato ai servizi che desideravo disporre, per la preparazione del programma, di un consulente indipendente che aveva un profilo scientifico e un'esperienza concreta, e che soprattutto godeva della mia fiducia, perché mi fornisse il suo punto di vista sulle riforme avviate, mi è stato indicato come appropriato lo statuto di "scientifico ospite" ... Mi sembra pertanto del tutto legittimo ... ricorrere, in quanto responsabile politico, a consulenti esterni, tra cui figurano alcune persone che conosco bene ...*".

##### *Il contratto presso la DG XII: 1.9.95 - 28.2.97*

8.1.3. Prima di essere assunto dalla Commissione, il sig. Berthelot, nel corso del solo 1995, aveva sottoscritto due contratti: uno con l'ANVAR (si veda in appresso), l'altro con la Società Parkington Enterprise Limited, avente sede sociale in Irlanda e legata, a quanto sembra, al gruppo Perry Lux.

8.1.4. Il testo giuridico applicabile al contratto con la DG XII - Direttive amministrative applicabili agli scientifici ospiti nel quadro dei programmi di ricerca gestiti dalla DG XII/CCR - prevede quanto segue:

*"possono essere ammessi come "scientifici ospiti" ...:*

- a) i professori universitari o di istituti di istruzione superiore scientifica ...*
- b) il personale scientifico di alto livello di altre organizzazioni di ricerca".*

8.1.5. Dal CV del sig. Berthelot trasmesso alla DG XII non risulta che egli rientri in una delle due categorie suindicate. Il sig. Berthelot dichiara in questo CV che ha presentato al momento della sua

assunzione, alla rubrica "attuali funzioni", di essere *"incaricato speciale presso l'ANVAR (Agenzia Nazionale di Valorizzazione della Ricerca)"*, avente sede a Parigi. È poi apparso che tra il 6 marzo e il 30 giugno 1995 aveva semplicemente un contratto di esperto presso tale organismo, che mirava a inquadrare meglio l'approccio della Commissione nei confronti dell'ANVAR, la propria immagine e le esigenze degli utenti.

Più concretamente, gli articoli 1 e 2 del contratto definiscono l'oggetto del contratto stesso come uno studio che deve rispondere alla domanda *"come può l'ANVAR divenire partner naturale della Commissione dell'Unione europea e, nel rispetto del principio di sussidiarietà, essere un attore efficace nell'attuazione dei programmi comunitari?"*.

8.1.6. La lettera d'assunzione inviata dalla DG XII al sig. Berthelot il 26 luglio 1995 menziona in "oggetto": *"Sua candidatura spontanea"*. L'assunzione prevedeva una durata iniziale di sei mesi ed era firmata dal Direttore generale aggiunto della DG XII. Nella lettera non è previsto alcun compito specifico, in contrasto con quanto stabilito dalle direttive; in effetti, l'articolo 1, paragrafo 3 di tale testo giuridico prevede: *"il tema delle attività dell'ospite è preventivamente fissato dal Direttore competente"*.

8.1.7. Il 20 luglio 1995 il Controllo finanziario della Commissione (DG XX) ha apposto il suo visto alla proposta di assunzione.

8.1.8. Il contratto è stato prorogato una prima volta fino al 31 agosto 1996, con conferma delle stesse disposizioni finanziarie e amministrative. È seguita poi una seconda proroga, alle stesse condizioni, fino al 28 febbraio 1997. Le due lettere sono state firmate sempre dal Direttore generale aggiunto di cui sopra.

8.1.9. L'articolo 7.7 del testo applicabile citato prevede: *"l'ospite scientifico è tenuto a trasmettere al Direttore generale ... entro un mese dalla fine della visita una relazione sull'attività oggetto della visita"*. La documentazione sottoposta a tale titolo dalla Commissione al comitato di esperti contiene numerose note molto diverse, alcune tecniche, altre molto vaghe e politiche, tutte indirizzate direttamente alla sig.ra Cresson e redatte sia durante il periodo del contratto che dopo la conclusione dello stesso. Tuttavia, questa documentazione non contiene alcuna relazione formale sull'attività oggetto della visita ai sensi dell'articolo succitato.

Inoltre, queste note (dieci in totale) non recano timbro di entrata né numero di registrazione. Trattasi delle seguenti note, a cominciare dalle più recenti:

1. Programma scientifico dell'IAVI - Iniziativa Rockefeller Aids (18.3.97);
2. Partecipazione degli Stati membri ai programmi relativi alle scienze della vita del terzo e quarto Programma quadro di Ricerca e Sviluppo Tecnologico (17.12.96);
3. Raffronto tra le prestazioni scientifiche dell'UE, degli Stati Uniti e del Giappone in materia di scienze e tecnologie della vita (15.10.96);
4. Perché le scienze e tecnologie della vita dovrebbero occupare un posto importante nel quinto Programma quadro di Ricerca e Sviluppo? (16.7.96);
5. Ricerca, innovazione e sviluppo economico - l'esempio del Poitou-Charentes (8.7.96);
6. Alcuni segni inquietanti nell'evoluzione degli investimenti europei nella R e S farmaceutica (11.6.96);
7. Oltre il mito dei capitali di rischio (19.3.96);
8. Differenze strutturali nello sviluppo della biotecnologia negli Stati Uniti e in Europa (30.1.96);

9. L'Aids in Thailandia (18.12.95);
10. I vaccini vivi attenuati (30.10.95).

Tutte queste note, che corrispondono a un anno e mezzo di lavoro, rappresentano un totale di appena 24 pagine. È opportuno segnalare che la nota dell'8.7.96 contiene all'allegato 1 un elenco di 13 "trasferte a Châtellerault" (città del Poitou-Charentes), con data e luogo delle visite (tra gennaio e fine maggio 1996). L'allegato 2 della stessa nota contiene un elenco dei "finanziamenti comunitari della ricerca nel Poitou-Charentes nel 1996".

8.1.10. In totale, durante il periodo di durata di questo contratto il sig. Berthelot avrebbe effettuato 17 missioni, di cui 13 a Châtellerault, 1 a Issoudun (nel Poitou-Charentes) e l'ultima a Marsiglia; sembra che 2 di esse non abbiano poi avuto luogo. Nelle domande di ordine di missione e alla rubrica "oggetto" il sig. Berthelot indicava sempre la stessa frase: "Esecuzione di compiti specifici su richiesta diretta del Commissario Cresson". In totale, il sig. Berthelot avrebbe trascorso almeno 41 giorni in missione a Châtellerault, a carico quindi del bilancio comunitario.

8.1.11. È solo il 2 ottobre 1997 che il Controllore finanziario aggiunto, dopo un audit interno alla DG XII, si interessa alla candidatura, ai lavori svolti e alla relazione finale dell'ospite scientifico in questione e invia una lettera alla DG XII.

Malgrado numerosi solleciti, quest'ultima risponde alla lettera solo il 27 aprile 1998: essa constata unicamente che la relazione finale richiesta non figura nel fascicolo e adduce gravi problemi di salute dell'interessato; il Controllore finanziario aggiunto ricorda, con nota del 30 giugno 1998, che desidera conoscere anche gli altri elementi del dossier già richiesti, segnatamente "i dettagli concernenti i luoghi e la natura delle missioni effettuate dall'interessato, comprese quelle che sono state oggetto di pagamenti in data di ..."; il 30 luglio 1998 la DG XII risponde.

### ***Il contratto presso il CCR: 1.3.97 - 31.12.97***

8.1.12. Il contratto è stato concluso per un anno, ma è stato rescisso prima della scadenza per malattia.

A differenza del contratto precedente, il testo giuridico applicabile a questo secondo contratto - Direttive amministrative applicabili agli ospiti scientifici del Centro Comune di Ricerca - prevede una terza rubrica del seguente tenore:

*"c) qualsiasi altra persona di alto livello scientifico le cui conoscenze possano essere vantaggiosamente utilizzate al CCR nell'ambito dei lavori scientifici di cui gli è stata affidata l'esecuzione".*

8.1.13. In effetti, l'amministrazione della Commissione conferma, nella sua lettera del 24 marzo 1998 in risposta ad alcune osservazioni del Controllo finanziario, che "al sig. Berthelot è stato riconosciuto lo statuto di scientifico ospite in conformità dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera c) ..."

8.1.14. Sempre a differenza del contratto precedente, nella proposta di contratto fatta dal Direttore generale al Capo dell'unità Risorse umane del CCR, si propone quanto segue: "tenuto conto del livello di competenza e di esperienza del sig. Berthelot, si dovrebbe aumentare la sua indennità del 25%". Ciò corrisponde all'articolo 2, paragrafo 3, delle direttive amministrative di cui sopra, in base alle quali "su proposta del Direttore dell'Istituto ospitante, il Direttore generale del CCR può a

*titolo eccezionale autorizzare una maggiorazione dell'importo dell'indennità del 25% per motivi legati al livello di competenza e di esperienza dell'ospite scientifico ".*

8.1.15. Ancora a differenza del contratto precedente, questa volta l'Amministrazione specifica una *"breve descrizione del lavoro previsto: partecipare in stretto contatto con il Gabinetto della sig.ra E. Cresson e il Commissario alla preparazione del Quinto programma quadro e di programmi specifici nel settore delle scienze della vita. Assicurare i collegamenti con taluni ambienti nazionali della ricerca, in particolare francesi ... Attività all'interno del programma: Scambio di opinioni con il Commissario. Partecipazione alle riunioni presso la Commissione e all'esterno ..."*; questo documento dell'amministrazione precisa anche che *"il sig. Berthelot è stato selezionato, in conformità con la procedura di approvazione attualmente in vigore, per un periodo di visita ..."*; tali termini, come pure il citato aumento della retribuzione, sono confermati dalla lettera di assunzione inviata all'interessato il 29 gennaio 1997 e vistata dal Controllo finanziario (DG XX).

8.1.16. L'11 dicembre 1997 il sig. Berthelot trasmette al Direttore generale f.f. *"un breve riassunto dei suoi settori di attività"* e lo informa del suo stato di salute (attacco cardiaco sopravvenuto nell'aprile 1997) in vista della risoluzione del contratto. Il riassunto si compone di tre paragrafi molto vaghi ed eterogenei, in cui sono menzionati l'Aids, la Scuola della seconda opportunità e l'autovettura elettrica. Nella stessa data, il destinatario della lettera *"ringrazia il sig. Berthelot per tutte le informazioni comunicate e per tutti gli sforzi espliciti per incoraggiare la ricerca europea"*

#### ***L'intervento del Controllore finanziario aggiunto***

8.1.17. Il 14 settembre 1998 il Controllore finanziario aggiunto si rivolge al Controllore finanziario per informarlo dei passi compiuti presso la DG XII e il CCR e afferma: *"è difficile non concludere che le missioni di ospite scientifico del sig. Berthelot nel 1996 e 1997 rappresentavano - quantomeno nella sostanza - mezzi per retribuire il consigliere della sig.ra Cresson, nel quadro delle funzioni della sig.ra Cresson in quanto sindaco di Châtelleraut. Si tratta, salvo prova contraria, di distrazione di beni pubblici, visto che gli stanziamenti del bilancio comunitario non possono essere utilizzati per finanziare la retribuzione o altre spese di un consigliere di un sindaco in uno Stato membro della Comunità"*.

8.1.18. Con lettera del 9 novembre 1998 il Controllore finanziario aggiunto sottopone al Controllore finanziario un progetto di lettera destinata ai Direttori generali della DG XII e del CCR al fine di ottenere le loro osservazioni su un certo numero di punti e *"per valutare se si debba preparare un ordine di recupero per l'integralità o per parte dei pagamenti indicati agli allegati III e IV (importi pagati sui contratti della DG XII e importi pagati sui contratti del CCR)"*. Questo progetto di lettera non sembra essere stato inviato dal Direttore generale del Controllo finanziario ai Direttori generali competenti.

8.1.19. È solo il 7 dicembre 1998 che il Direttore generale del CCR si rivolge al sig. Berthelot pregandolo di *"trasmettere al più presto una copia di tutte le informazioni, pareri, relazioni o documenti di riflessione che Lei ha trasmesso alla sig.ra Cresson o al suo Gabinetto"*. Una lettera quasi identica contenente la stessa richiesta è indirizzata al Capo di Gabinetto della sig.ra Cresson.

8.1.20. In realtà, questa domanda tardiva di informazioni è solo la conseguenza di uno scambio di corrispondenza iniziato con una lettera del Controllore finanziario aggiunto del 1° dicembre 1997 che chiedeva al Direttore generale di cui sopra informazioni sul fascicolo. Questa prima lettera è

stata integrata da un'altra in data 20 febbraio 1998, nella quale il Controllore finanziario aggiunto chiede in particolare di precisare *"le qualifiche e l'esperienza specifiche della persona in questione rispondenti alle condizioni previste per un ospite scientifico - ... e se la sua lettera dell'11.12.97 vada considerata come la relazione ..."*. Chiede inoltre *"di spiegare perché il CCR ha proposto un contratto di 12 mesi dopo che la persona in questione aveva già trascorso 18 mesi come ospite scientifico presso la DG XII, visto che ... la direttiva limita la durata della visita a un massimo di 24 mesi"*.

8.1.21. Il 10.1.99 la moglie del sig. Berthelot risponde al Direttore generale del CCR comunicandogli che *"in considerazione del prolungato ricovero ospedaliero di mio marito ... mi trovo nell'impossibilità di dar seguito alle Sue richieste. Mio marito potrà rispondere direttamente non appena il suo stato di salute migliorerà"*.

## **VALUTAZIONE**

### ***Sintesi e trattazione degli addebiti***

8.1.22. Gli addebiti oggettivi che si possono addurre nei confronti delle due assunzioni del sig. Berthelot per conto della Commissione sono i seguenti:

#### *L'assunzione*

8.1.23. Innanzitutto, assunzione manifestamente irregolare per il primo contratto presso la DG XII, in quanto contraria alle norme, malgrado le esigenze (apparentemente al confine tra lo scientifico e il gestionale) del Commissario. Inoltre, si può dedurre, a contrario, che non vi era base per un contratto alla DG XII, in quanto il contratto presso il CCR è stato basato sulla lettera c) delle direttive interne, lettera che non esisteva per il primo contratto. Inoltre, il contratto di quattro mesi con l'ANVAR non poteva neanche esso assolutamente giustificare l'assunzione alla DG XII, come risulta dall'esposizione dei fatti. Inoltre, per questo primo contratto l'oggetto delle prestazioni non è fissato.

8.1.24. Il contratto con l'ANVAR non può incidere neppure sull'assenza di giustificazione per l'assunzione al CCR, in quanto non può attribuire alla persona in questione la qualifica di *"qualsiasi altra persona di alto livello scientifico"*. In effetti non si ritrovano nella carriera professionale del sig. Berthelot (dal 1958 fino al 1992) tracce di un passato a carattere scientifico. Del resto, un raffronto con i CV degli altri "ospiti scientifici" porta alla conclusione che essi sono molto difficilmente paragonabili con il caso del sig. Berthelot.

In definitiva, i due contratti sono irregolari per mancanza di base giuridica, la qual cosa avrebbe dovuto portare a dichiarare irricevibili le candidature del sig. Berthelot.

#### *La durata dell'assunzione*

8.1.25. La durata delle assunzioni presso la Commissione è eccessiva, in quanto il contratto con il CCR portava la durata totale dei contratti presso la Commissione a 30 mesi (18 alla DG XII e 12 al CCR), mentre l'art. 1, paragrafo 4 o 5 (direttive della DG XII o del CCR) dei testi applicabili limita la durata dei contratti a un massimo di 24 mesi.

## *Le missioni*

8.1.26. Concentrazione pressoché esclusiva delle missioni a Châtelleraut. Su questo punto essenziale del dossier consideriamo che sia estremamente inverosimile che tali missioni siano giustificate nell'interesse della Commissione. Ciò conforta ampiamente la presunzione (malgrado la citata nota dell'8 luglio 1996) che le missioni siano state compiute essenzialmente nell'interesse personale della sig.ra Cresson, all'epoca sindaco della città. In una siffatta situazione sorge una confusione di interessi tra lo statuto di Commissario e quello di Sindaco della sig.ra Cresson.

## *L'assenza di prestazioni*

8.1.27. Infine, l'assenza di prestazioni minime di qualità tale da rivestire interesse per la Commissione e, in particolare, di una relazione finale. In effetti, un raffronto con le relazioni normalmente presentate dagli scientifici ospiti pone chiaramente in risalto tale assenza.

8.1.28. L'assenza di prestazioni minime solleva la questione di un eventuale recupero degli importi versati per assenza di controprestazioni al livello richiesto da parte del sig. Berthelot.

In ogni caso, gli importi ricevuti durante la malattia e nella misura in cui l'interessato era assente sembrano non avere giustificazione alcuna, in quanto egli doveva essere coperto dal suo regime di sicurezza sociale e dalla sua pensione. In effetti, la citata lettera di assunzione del CCR inviata il 29 gennaio 1997 prevedeva al penultimo paragrafo che *"per quanto concerne la copertura sociale, per tutto il periodo della Sua visita è richiesto un documento che attesti la Sua appartenenza a un regime di assicurazione malattia. Per lo stesso periodo è richiesta altresì un'assicurazione contro il rischio di infortuni"*, il che corrisponde all'articolo 6 delle direttive amministrative applicabili.

In totale, circa 5,5 milioni di franchi belgi sono stati versati direttamente al sig. Berthelot dalla Commissione (contratti con la DG XII e il CCR), di cui si deve prendere in considerazione.

## ***Il rispetto della procedura amministrativa non basta***

8.1.29. Nel suo intervento dinanzi alla commissione per il controllo dei bilanci del 28 ottobre 1998, la sig.ra Cresson dichiara che *"la designazione del Dr. Berthelot come ospite scientifico è stata vistata dal Controllore finanziario ... Se [le persone] sono qualificate e le procedure sono rispettate, non vi è nessun inconveniente a dar seguito a queste raccomandazioni, a condizione di rispettare rigorosamente le regole applicabili a tutti, sia per quanto concerne la procedura amministrativa che per quanto concerne le qualifiche"*.

8.1.30. Dal fascicolo risulta che la procedura amministrativa (lettera di reclutamento, proposta di assunzione, visti del Controllore finanziario, ecc.) si è svolta senza inceppi all'interno della Commissione e che le decisioni - ad esempio di assunzione - alla base del fascicolo sono state prese, quantomeno formalmente, direttamente dai responsabili della DG XII e del CCR, senza che nei documenti del fascicolo compaia un intervento del Commissario. La violazione di taluni aspetti - essenziali - delle direttive amministrative interne è stata sollevata solo alla fine del 1997 dal Controllo finanziario in occasione dell'audit "a posteriori".

8.1.31. In queste circostanze, in cui le varie istanze amministrative si sono inchinate, si dovrebbe delucidare la parte di responsabilità che incombe all'amministrazione della Commissione (DG XII, CCR e DG XX - Controllo finanziario-) e la parte di responsabilità che incombe alla sig.ra Cresson. È ragionevole pensare che la procedura amministrativa sarebbe potuta giungere in porto se si fosse trattato di una persona che non apparteneva all'entourage personale della sig.ra Cresson?

8.1.32. Alla luce delle numerose falle del fascicolo amministrativo esaminato, una risposta affermativa sembra inimmaginabile.

### ***Un aspetto difficilmente giustificabile: le missioni a Châtellerault***

8.1.33. Le missioni a Châtellerault (la quasi totalità delle missioni effettuate) possono difficilmente essere giustificate unicamente dal punto di vista comunitario, senza considerare il significato di tale città ed i suoi legami con il Commissario, di cui la sig.ra Cresson era sindaco fino alla fine del 1997.

8.1.34. E questo tanto più che, come si è indicato nell'esposizione dei fatti, l'oggetto degli ordini di missione era semplicemente "*esecuzione di compiti specifici su richiesta del Commissario Cresson*". Si può difficilmente ipotizzare infatti che Châtellerault e la sua regione rappresentino quasi l'unico centro di interesse di uno scientifico ospite incaricato in teoria di settori molto vasti, come indicano almeno le note citate inviate al Commissario.

La citata nota dell'8 luglio 1996 (senza timbro di entrata né alcuna forma di registrazione), che costituisce in teoria il culmine dei lavori condotti durante le missioni a Châtellerault, contiene solo 7 pagine (senza gli allegati) molto vaghe e schematiche, senza dati concreti. Il suo valore aggiunto non è particolarmente evidente. In definitiva, essa può essere molto difficilmente considerata come la controparte dei più di 40 giorni dedicati alle missioni nella regione.

In ultima analisi, queste missioni possono essere considerate come la prova del carattere fittizio dei compiti di "consigliere scientifico" in linea di principio attribuiti al sig. Berthelot e pongono in evidenza l'assenza di controprestazioni d'interesse comunitario da parte di quest'ultimo.

### ***Un caso di favoritismo***

8.1.35. In conclusione, ci si trova qui in presenza di un chiaro caso di favoritismo. Una persona il cui profilo non corrispondeva ai diversi posti ricoperti è stata comunque assunta. Le prestazioni fornite sono manifestamente insufficienti in termini di quantità, qualità e pertinenza. La Comunità "non ha ricevuto in misura di quello che ha pagato".

8.1.36. Inoltre, la persona assunta ha lavorato principalmente come collaboratore personale del Commissario e vi sono fortissime presunzioni che sia stata spesso utilizzata in un modo che non aveva molto a che fare con le attività europee del Commissario.

8.1.37. Le autorità amministrative competenti hanno firmato i contratti e il controllo finanziario ha apposto il suo visto a priori. Malgrado l'assenza di base giuridica, sembra che non abbiano avuto esitazioni.

8.1.38. Il rispetto della forma non esonera dalla loro responsabilità coloro che ne beneficiano, che si tratti del datore di lavoro (sig.ra Cresson) o del dipendente (sig. Berthelot). Al contrario, trattandosi di un suo amico, la sig.ra Cresson, in quanto Commissario, avrebbe dovuto esercitare una vigilanza particolare nel corso dell'intera vicenda.

## 8.2. Il dossier Liikanen

### *I due contratti firmati dalla sig.ra Liikanen*

8.2.1. Due contratti firmati dalla sig.ra Liikanen con i servizi della Commissione (DG V) sono stati oggetto di critiche sulla stampa e di numerose interrogazioni scritte presentate da deputati al Parlamento europeo.

8.2.2. L'attività professionale della sig.ra Liikanen inizia nel 1973. Dal 1994 è funzionaria dello STAKES, il Centro nazionale di ricerche sullo sviluppo finlandese per le questioni sanitarie e sociali. Essa ha rivestito l'incarico di capo progetto, prima in Finlandia e, a partire dal 1° settembre 1996, presso l'ufficio di collegamento STAKES-Unione europea a Bruxelles.

8.2.3. La sig.ra Liikanen ha firmato o cofirmato due contratti con la Commissione:

#### *Il primo contratto:*

8.2.4. Nel quadro del programma per le pari opportunità, la Commissione ha concesso nel 1994 una sovvenzione di 6.000 ecu, sulla base dell'importo stimato del progetto, all'associazione finlandese Women 96 Network, presieduta dalla sig.ra Liikanen. Tale sovvenzione riguardava un programma destinato a promuovere la dimensione delle pari opportunità nel dibattito finlandese sulle questioni europee. La durata del progetto è stata di 13 mesi, dal settembre 1995 all'ottobre 1996, e l'importo erogato dalla Commissione, la cui partecipazione finanziaria era fissata a 6.000 ecu, è stato pari a 4.970 ecu, sulla base dei costi effettivi del progetto.

8.2.5. Nel quadro di tale progetto La sig.ra Liikanen non ha percepito alcun onorario.

#### *Il secondo contratto:*

8.2.6. Questo secondo contratto è stato concluso sulla base di un bando di gara lanciato nel 1994 quando l'attuale Commissione non era ancora in carica. Il progetto è stato selezionato dalla DG V nel 1995, ma per motivi di disponibilità finanziaria, il contratto è stato firmato soltanto nel 1996 per il periodo compreso tra il 1° febbraio 1996 e il 1° novembre 1997. La sig.ra Liikanen l'ha cofirmato in qualità di capo progetto assieme alla Direttrice generale di STAKES. Al progetto, relativo alla situazione delle donne anziane (Situation of elderly women SEW), era destinata una sovvenzione di 243.100 ecu. Il progetto è stato sviluppato in collaborazione con la Grecia, l'Irlanda e il Portogallo ed è stato coordinato dalla sig.ra Liikanen in qualità di agente presso l'Ufficio di collegamento di Bruxelles.

8.2.7. Tenuto conto dei costi totali del progetto, la Commissione ha erogato un finanziamento pari a 207.779 ecu. Il progetto è concluso e i suoi risultati sono stati pubblicati.

8.2.8. Sono stati altresì segnalati dal Commissario Liikanen i versamenti connessi con la partecipazione di sua moglie a una riunione di esperti, vale a dire un versamento di 2.600 BEF, a copertura delle spese di viaggio in treno per assistere a una riunione di due giorni organizzata dalla DG XII, e un pagamento di 6.000 BEF effettuato dalla DG IX nel 1998 per il suo intervento a una conferenza organizzata dalla DG X nel gennaio 1998.

8.2.9. Lo STAKES ha concluso vari contratti con la Commissione, nei quali non è implicata la sig.ra Liikanen.

8.2.10. Il comitato di esperti ha constatato che la sig.ra Liikanen aveva una vita professionale veramente indipendente da quella di suo marito e che le illazioni riguardanti sia il sig. Liikanen che la sig.ra Liikanen erano prive di fondamento.

### **8.3. Il dossier Marín**

#### *La nomina della consorte del sig. Marín alla Commissione*

8.3.1. Le critiche rivolte al Commissario Marín riguardano la nomina della sua consorte a un grado elevato della categoria B.

8.3.2. La sig.ra Ortiz Bru, moglie del sig. Marín, è funzionaria della Commissione di grado B2.

8.3.3. In occasione dell'adesione alla Comunità di Spagna e Portogallo, il Consiglio ha adottato il 12 dicembre 1985 il regolamento n. 3517/85 che istituisce misure particolari e temporanee per l'assunzione di funzionari spagnoli e portoghesi. L'articolo 2 di tale regolamento prevedeva che le nomine ai posti di grado intermedio e superiore di ogni categoria sarebbero state decise a seguito di un concorso per titoli. La Commissione ha utilizzato questa possibilità per l'assegnazione di posti di grado intermedio di varie categorie ed ha organizzato il concorso COM/B/612 per una lista di riserva di assistenti di nazionalità spagnola per la carriera B3/B2.

8.3.4. Il comitato di esperti ha esaminato l'avviso di concorso, la relazione della commissione d'esame nonché la lista di riserva e ha constatato quanto segue:

- sono state registrate 377 candidature, la commissione d'esame ha convocato a un colloquio 99 candidati e ha iscritto 48 persone idonee sulla lista di riserva. 29 figurano nella lista 1 - amministrazione generale, divisa in due gruppi di merito, il primo con 7 persone idonee, il secondo con 22. La sig.ra Ortiz Bru figurava nel secondo gruppo di merito. Tutti i candidati del primo gruppo sono stati assunti. La nomina della sig.ra Ortiz Bru è avvenuta il 1° ottobre 1988.

8.3.5. Il comitato di esperti, dopo aver esaminato le qualifiche della sig.ra Ortiz Bru, ha constatato che queste rispondevano alle condizioni richieste dall'avviso di concorso. Di conseguenza, ha considerato che l'assunzione di tale funzionaria di grado B3 non presentava irregolarità.

### **8.4. Il dossier Pinheiro**

#### *Il caso della sig.ra Pinheiro*

8.4.1. Il 13 febbraio 1993 la rappresentanza permanente portoghese ha presentato alla DG IX, Personale e amministrazione, la candidatura della sig.ra Pinheiro, docente presso l'Università del Minho. Tenuto conto delle sue qualifiche, dei suoi lavori di ricerca scientifica e tecnica che hanno formato l'oggetto di numerose pubblicazioni, la sig.ra Pinheiro è stata distaccata come esperta

nazionale presso la Commissione dal 5 maggio 1993 al 4 maggio 1994. Il distacco è stato prorogato a due riprese per un anno e si è concluso il 4 maggio 1996 conformemente al regolamento interno applicabile.

8.4.2. Tale operazione non ha comportato oneri finanziari per la Commissione. La sig.ra Pinheiro è stata retribuita dal suo datore di lavoro portoghese. La Comunità non le ha versato indennità giornaliera, né le ha versato le eventuali spese di viaggio alle quali hanno diritto gli esperti nazionali distaccati qualora sostengano spese suscettibili di essere rimborsate.

8.4.3. Il comitato di esperti ha constatato che le illazioni concernenti la situazione della sig.ra Pinheiro presso la Commissione erano prive di fondamento.

#### ***Il caso del cognato del sig. Pinheiro***

8.4.4. Il sig. Pinheiro ha evocato dinanzi al comitato il caso relativo a suo cognato, il sig. Vieira Paisana.

8.4.5. L'esperienza professionale del sig. Vieira Paisana comprende essenzialmente incarichi come membro o di Capo di Gabinetto di vari segretari di Stato portoghesi e, dal 1986 al 1996, come consigliere alla rappresentanza permanente portoghese presso l'Unione europea. Dall'aprile 1996, il sig. Vieira Paisana è membro del gabinetto del Commissario Pinheiro responsabile per le relazioni esterne con i paesi dell'Africa, dei Caraibi, del Pacifico e con il Sudafrica.

8.4.6. Dinanzi al comitato di esperti, il Commissario ha indicato che la retribuzione del sig. Vieira Paisana alla rappresentanza portoghese era leggermente superiore a quella che percepisce alla Commissione.

8.4.7. Il comitato di esperti ha ritenuto che il sig. Vieira Paisana, in virtù della sua esperienza professionale come Capo di Gabinetto e in seno alla rappresentanza portoghese per un periodo di 10 anni, era in possesso delle qualifiche richieste per ricoprire un posto sui sei assegnati al gabinetto del Commissario.

8.4.8. Il comitato ha constatato che l'assunzione del sig. Vieira Paisana non presentava alcuna irregolarità. Esso ritiene tuttavia che sarebbe stato più prudente, da parte del sig. Pinheiro, non assumere un suo cognato.

### **8.5. Il dossier Santer**

#### ***La Générale des Métaux Précieux e Off-Shore Ecologies Ltd***

8.5.1 Il sig. Santer è stato chiamato in causa dalla stampa e, in particolare, da un articolo fa riferimento a un'inchiesta preliminare che sarebbe stata aperta sul suo conto dalla magistratura lussemburghese. Tale inchiesta riguardava la regolarità, in base alla legge lussemburghese sulle società commerciali, di una società (la Générale des Métaux Précieux), i cui fondatori e soci avrebbero creato un'altra società off-shore in Irlanda, la società Off-Shore Ecologies Ltd. Quest'ultima punterebbe ad inserirsi nelle grandi opere di smantellamento delle piattaforme petrolifere nel Mare del Nord che dovevano beneficiare di fondi comunitari. Il nome del Presidente

Santer e di suo figlio figurerebbero in un documento preparatorio relativo alla società Off-Shore Ecologies Ltd. rispettivamente come Presidente onorario potenziale e come consulente giuridico.

8.5.2. La Procura del Tribunale distrettuale di Lussemburgo, dopo un'inchiesta, ha smentito formalmente tali affermazioni che ha definito fantasiose. Essi hanno altresì indicato che nessuna inchiesta era in corso sul conto del sig. Santer o di un membro della sua famiglia e che non esistevano elementi tali da giustificare un provvedimento del genere.

8.5.3. Il sig. Santer ha trasmesso al comitato la lettera della Procura del Tribunale distrettuale di Lussemburgo nonché i verbali relativi all'inchiesta sulle società GMP e Off-Shore Ecologies. Dall'esame di tali documenti risulta che le affermazioni riferite dalla stampa sono prive di fondamento.

8.5.4. Infine secondo un giornalista, la giustizia lussemburghese starebbe indagando sugli interessi immobiliari della consorte del sig. Santer, la quale deterrebbe "in qualche modo" una partecipazione in società che gestiscono edifici utilizzati dalle Comunità europee. Con comunicato dell'8.01.1999 il Ministro della giustizia lussemburghese ha smentito tali affermazioni.

8.5.5. Il comitato ritiene che le illazioni formulate nei confronti del sig. Santer siano prive di fondamento.

## **8.6. Il dossier della sig.ra Wulf Matthies**

### *La nomina del sig. Vogel*

8.6.1. Il sig. Vogel è stato assunto dalla DG XVI in qualità di esperto giuridico per il gabinetto della sig.ra Wulf-Matthies, la quale ha ammesso prontamente di conoscere da tempo il sig. Vogel. Egli ha firmato un contratto di agente ausiliario di durata determinata per un anno presso la DG XVI. Il contratto è stato firmato dal Direttore Generale della DG IX, Personale e amministrazione.

8.6.2. Il sig. Vogel è giurista. Egli ha esercitato come giudice presso un tribunale del lavoro e dal 1994 insegna diritto del lavoro, dell'ambiente e dei prodotti alimentari per quanto riguarda l'integrazione nella politica dell'ambiente.

8.6.3. Alla Commissione il sig. Vogel si occupava di questioni giuridiche nel quadro dei fondi strutturali e legate in particolare alla politica ambientale e all'applicazione di sanzioni in caso d'infrazioni.

8.6.4. Dinanzi al comitato di esperti indipendenti, la sig.ra Wulf-Matthies ha spiegato che il sig. Vogel era stato assunto dalla DG IX in qualità di suo consulente giuridico in quanto essa aveva bisogno di un collaboratore indipendente dai servizi che studiasse nuove strade nelle relazioni con gli Stati membri al fine di rafforzare il ruolo della Commissione intensificando il ricorso alle sanzioni. Il comitato ha ritenuto ammissibile tale spiegazione, ma è del parere che, se la sig.ra Wulf-Matthies avesse voluto assumere il sig. Vogel, avrebbe dovuto assegnargli uno dei posti del suo gabinetto. L'assunzione del sig. Vogel da parte della DG XVI per conto del gabinetto della sig.ra Wulf-Matthies, per quanto ammissibile nel merito, potrebbe al limite essere considerata come una procedura inopportuna.

## 9. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

### **9.1. Mandato del comitato e portata dell'inchiesta**

9.1.1. Il compito principale del comitato di esperti indipendenti, come definito nel mandato del comitato stesso, consiste nel "*cercare di determinare in quale misura la Commissione, in qualità di collegio, o i singoli Commissari, a titolo individuale, rivestono specifiche responsabilità in merito ai recenti casi di frode, cattiva gestione o nepotismo sollevati nelle discussioni parlamentari*" (cfr. paragrafo 1.1.4).

9.1.2. Per adempiere tale mandato il comitato ha esaminato accuratamente taluni casi specifici che, in maggior o minor misura, sono al centro del dibattito pubblico e sono stati sollevati nelle discussioni parlamentari. Durante il breve periodo di attività del comitato sono stati sottoposti alla sua attenzione vari altri casi, fra cui alcuni molto recenti, che meritano ulteriori approfondimenti. Nel tempo a sua disposizione, il comitato non ha avuto modo di esaminare tali casi ai fini della presente relazione. Le conclusioni in appresso si basano dunque esclusivamente sul materiale contenuto nel corpo della relazione e non fanno riferimento ad informazioni che esulano da essa. Se i termini fissati dal Parlamento per la seconda fase dei lavori del comitato lo consentiranno, quest'ultimo coglierà l'occasione per esaminare più attentamente il materiale supplementare nella sua seconda relazione.

9.1.3. Per motivi di riservatezza, nella sua relazione il comitato ha evitato in linea generale di fare nomi: vengono indicati per nome soltanto entità giuridiche o Commissari attualmente in carica ascoltati dal comitato.

### **9.2. Responsabilità della Commissione e dei Commissari**

#### *Osservazioni di carattere generale*

9.2.1. Nell'ambito delle audizioni e dell'esame dei vari fascicoli, il comitato ha rilevato che, a volte, i Commissari affermano di non essere stati a conoscenza di quanto avveniva nei rispettivi servizi. Episodi incontestabili di frode e corruzione in seno alla Commissione sono quindi passati "inosservati" al livello dei Commissari.

9.2.2. Tali affermazioni, se sincere, assolverebbero chiaramente i Commissari da una responsabilità personale, diretta, per i singoli episodi di frode e corruzione, ma, sotto un altro punto di vista, rappresentano una seria ammissione di incapacità. Il fatto che Commissari dichiarino di ignorare problemi spesso ben noti all'interno dei loro servizi, anche al livello dei funzionari di grado più elevato, equivale ad ammettere che l'autorità politica ha perso il controllo sulla struttura amministrativa che si presume essa dovrebbe dirigere. Siffatta perdita di controllo presuppone serie responsabilità a monte, sia per i singoli Commissari che per la Commissione nel suo complesso.

9.2.3. Il comitato non ha riscontrato casi in cui un Commissario fosse direttamente e personalmente coinvolto in attività fraudolente, ma ha accertato episodi di frode, irregolarità o cattiva

amministrazione verificatisi in determinati servizi o ambiti di competenza, la cui responsabilità ricade su singoli Commissari o sulla Commissione in qualità di collegio. Inoltre, il comitato non ha trovato alcuna prova del fatto che singoli Commissari abbiano tratto vantaggio, in termini finanziari, da frodi, irregolarità o casi di cattiva amministrazione.

### *I singoli casi esaminati dal comitato*

9.2.4. Nel **caso del TURISMO**, il comitato ha riscontrato una responsabilità congiunta della Commissione e dei Commissari succedutisi per aver formulato e tentato di attuare una politica per quale non erano disponibili risorse, e sulla quale era estremamente difficile esercitare un effettivo controllo. Ad essi si deve inoltre imputare il fatto di non aver saputo reagire, per un periodo di tempo prolungato, a chiari segnali d'allarme, i quali indicavano che erano insorti seri problemi in seno all'unità turismo. Il Commissario responsabile per il personale nella Commissione precedente deve assumersi la responsabilità di non aver saputo garantire l'adozione di adeguate sanzioni disciplinari nei confronti di uno dei due funzionari principalmente implicati. Infine, la Commissione in qualità di collegio è responsabile di aver lasciato trascorrere più di due anni prima di accogliere richieste volte a revocare l'immunità di tre funzionari di grado elevato, di essere stata troppo indulgente nei confronti delle carenze dei quadri direttivi e della scarsa capacità di giudizio del Direttore generale della DG XXIII e di avere per anni costantemente omesso di informare il Parlamento europeo in merito alla situazione effettiva.

9.2.5. Nel **caso di MED**, il comitato ha riscontrato che il Commissario responsabile, MARÍN, ha reagito rapidamente e in modo corretto alle irregolarità, ai conflitti di interesse e alla mancanza di controlli emersi. La principale critica mossa al Commissario MARÍN è che quest'ultimo ha tollerato che trascorresse un periodo di tempo troppo lungo dalla segnalazione di problemi da parte della Corte dei conti all'avvio di un'indagine amministrativa (20 mesi). La responsabilità che ricade sul Commissario che lo aveva preceduto è ancora maggiore, dal momento che questi aveva presieduto alla creazione di strutture amministrative che hanno successivamente prodotto la situazione descritta in precedenza. Quella che gli si deve imputare è un'omissione, ossia il non aver monitorato adeguatamente l'esecuzione del programma MED in una situazione ad alto rischio. La Commissione nel suo complesso merita una severa nota di biasimo (come in altri casi esaminati) per aver avviato un nuovo programma, politicamente importante e di costo elevato, senza disporre delle risorse necessarie, in particolare in termini di organico.

9.2.6. Nel **caso di ECHO**, le responsabilità principali a livello dei Commissari riguardano il personale. Il Commissario MARÍN era stato informato di talune irregolarità nella composizione dell'organico competente per ECHO, e sebbene avesse dato istruzioni scritte in senso contrario, è stato nondimeno indotto a tollerare la situazione per vari anni, principalmente a causa del fatto che le sue ripetute richieste volte ad ottenere personale supplementare sono rimaste senza risposta. Questa situazione ha esposto ECHO alle frodi ed alle irregolarità poi verificatesi. Non vi sono tuttavia indizi per ritenere che al Commissario MARÍN fossero noti casi di frode. Durante i successivi accertamenti, i Commissari MARÍN e BONINO hanno dichiarato che essi non erano a conoscenza dell'oggetto dell'indagine UCLAF. Ad ogni modo, tutto ciò ha fatto sì che i fatti in questione venissero alla luce con un notevole ritardo, ritardo che ha caratterizzato anche l'adozione di opportuni provvedimenti. Anche in questo caso, la Commissione in qualità di collegio deve rispondere del fatto che un'importante iniziativa politica sia stata varata senza che il servizio interessato, ECHO, fosse stato dotato degli strumenti per attuarla.

9.2.7. Nel **caso del programma LEONARDO**, il Commissario CRESSON ha omesso di prendere provvedimenti con riferimento a serie irregolarità note da vari anni, a partire dall'audit della DG XXII nel 1994, concernente il programma precedente, e dalle successive relazioni delle DG XII e XX. Nel caso dell'audit della DG XX del 1998, il Commissario CRESSON è responsabile, unitamente al Controllore finanziario, del fatto che non siano state ultimate le relazioni di audit preparate dalla DG XX, sulla base delle quali sarebbe stato possibile prendere provvedimenti. In generale, il Commissario competente deve farsi carico di responsabilità più ampie quanto al lassismo che ha caratterizzato i controlli esercitati dalla DG XXII sull'Ufficio di assistenza tecnica (UAT) e alla lacunosità della comunicazione e dei meccanismi di controllo interno in seno ai servizi della Commissione interessati. Sul Commissario CRESSON, che pure era in possesso di tutti i dati, ricade inoltre la grave responsabilità di non aver informato il Presidente della Commissione, e attraverso quest'ultimo il Parlamento europeo, circa i problemi emersi nell'esecuzione di LEONARDO I, allorché il Parlamento doveva pronunciarsi in merito all'approvazione di LEONARDO II. Infine, anche in questo caso la Commissione in qualità di collegio è passibile di critiche per la questione dell'inadeguatezza dell'organico, che è alla base della necessità di delegare competenze pubbliche a consulenti esterni.

9.2.8. Nel **caso dell'UFFICIO DI SICUREZZA**, il Commissario responsabile, SANTER, ha reagito rapidamente alle illazioni di frode apparse sulla stampa. Ciò detto, quanto emerso già nel 1993 nell'ambito delle operazioni di audit effettuate, qualora il Presidente dell'epoca vi avesse dato seguito, avrebbe permesso di individuare con notevole anticipo la natura dei problemi relativi all'Ufficio di sicurezza. Nel caso specifico, al Commissario SANTER è imputabile in primo luogo il fatto che né lui, nominalmente responsabile per l'Ufficio di sicurezza, né il suo Gabinetto abbiano dimostrato un interesse significativo per il funzionamento dello stesso. Di conseguenza, non vi è stata alcuna supervisione, il che ha consentito lo sviluppo di uno "Stato all'interno dello Stato", con le conseguenze descritte nella presente relazione.

9.2.9. Nel **caso della SICUREZZA NUCLEARE**, la principale responsabilità individuata dal comitato, che riguarda la Commissione in qualità di collegio e i vari Commissari succedutisi, consiste in una carenza comune a vari casi esaminati, ossia l'assunzione di impegni in nuovi ambiti politici senza che la Commissione disponesse di tutte le risorse per far fronte ai nuovi compiti.

#### ***Presunti casi di favoritismo esaminati dal comitato***

9.2.10. Con riferimento agli **EPISODI DI FAVORITISMO** addebitati a singoli Commissari, il comitato ha riscontrato quanto segue:

- nel caso del Commissario CRESSON, il comitato ha riscontrato una sua responsabilità rispetto a un caso di favoritismo. Il Commissario CRESSON avrebbe dovuto verificare attentamente che l'assunzione di uno dei suoi stretti collaboratori avvenisse nel rispetto di tutti i criteri di regolarità. In seguito, avrebbe dovuto avvalersi di tale collaboratore esclusivamente nell'interesse della Comunità.
- Nel caso del Commissario WULF-MATTHIES, il comitato ha constatato che il Commissario ha assunto un collaboratore personale per mansioni di interesse comunitario utilizzando tuttavia una procedura inappropriata.
- Nel caso del Commissario PINHEIRO, il comitato ha constatato che la procedura di assunzione del cognato del Commissario era corretta e che l'attività svolta da quest'ultimo era

di interesse comunitario. Il comitato resta comunque dell'avviso che un Commissario non debba in alcun caso assumere parenti e affini nel proprio Gabinetto.

- In **ALTRI CASI** il comitato non ha riscontrato alcun fondamento quanto alle accuse di favoritismo mosse ai Commissario LIIKANEN, MARÍN e SANTER.

### **9.3. Valutazione alla luce dei criteri cui deve ispirarsi un comportamento corretto**

9.3.1. La Commissione, e i singoli Commissari, debbono operare in modo completamente indipendente, nell'interesse generale della Comunità, con integrità e discrezione, attenendosi a talune norme di condotta che, come il comitato ha sottolineato all'inizio della presente relazione (cfr. paragrafo 1.5.4.), sono parte integrante di un nucleo comune di "norme minime della vita pubblica" riconosciute dall'ordinamento giuridico della Comunità e degli Stati membri. Il comitato si è imbattuto in casi in cui, pur non essendo possibile accertare irregolarità o tanto meno frodi, nel senso che non vi era stata violazione di leggi e/o regolamenti, i Commissari hanno comunque tollerato o autorizzato una condotta inaccettabile, sebbene di per sé non illegale.

9.3.2. Questo è ovviamente il caso degli episodi di favoritismo. Molto spesso, il fatto che una persona annoverata fra gli amici intimi di un Commissario o appartenente al suo "entourage" venga nominata a una carica ben remunerata in seno alla Commissione, ovvero che a tale persona venga conferito un incarico di consulenza altrettanto ben retribuito, contravvengono alle norme esistenti. Ciò accade quando la persona interessata viene inquadrata in una categoria della quale non possiede le qualifiche. Tuttavia, anche qualora non si verificano siffatte irregolarità e le norme non vengano violate, i Commissari dovrebbero astenersi da nominare il coniuge, parenti stretti o amici, pur in possesso delle opportune qualifiche, a cariche per la cui copertura non è stato previsto un concorso/bando di gara. Comunque, in tali casi, dovrebbe vigere almeno un obbligo di informazione nel corso della procedura di nomina.

9.3.3. I principi della pubblicità, della trasparenza e della responsabilità (cfr. sopra, paragrafo 1.5.4.) sono alla base della democrazia e rappresentano gli strumenti che le consentono di funzionare correttamente. Pubblicità e trasparenza implicano che l'opinione pubblica possa seguire il processo decisionale, a tutti i livelli, e ottenere chiarimenti in merito. Ciò significa che le ragioni per cui una decisione viene presa o meno sono note, e che i responsabili si assumono la responsabilità delle proprie decisioni, oltre ad essere pronti ad accettare conseguenze sul piano personale qualora dovesse emergere in seguito che tali decisioni erano errate. Ad esempio, i bandi di gara dovrebbero essere più aperti e trasparenti ed ogni candidato dovrebbe essere in condizione di sapere per quale motivo la sua offerta non è stata scelta e per quale motivo ne è stata privilegiata un'altra.

9.3.4. Il comitato ha riscontrato che i rapporti tra Commissari e direttori generali non sempre rispondono a tali criteri. La separazione tra responsabilità politica dei Commissari (per le decisioni politiche) e responsabilità amministrativa dei direttori generali e dei singoli servizi (per l'attuazione delle politiche) non dovrebbe essere portata agli estremi. Come affermato in precedenza, il comitato ritiene che i Commissari debbano sforzarsi costantemente di essere informati in merito all'operato e alle omissioni delle Direzioni generali che ad essi fanno capo, così come i direttori generali debbono mantenere informati i Commissari in merito alle principali decisioni che essi adottano o di cui vengono a conoscenza. L'esigenza della reciproca informazione implica che i Commissari siano informati e siano responsabili di quanto accade all'interno dei loro servizi, quanto meno a livello del direttore generale.

9.3.5. Sempre secondo tale spirito, il comitato desidera sottolineare quanto sia indispensabile che tutti coloro che lavorano in seno alle istituzioni comunitarie ritengano inaccettabile qualsiasi strategia di occultamento. Non deve essere ammissibile negare informazioni ad altre istituzioni - ad esempio il Parlamento - o ad altri funzionari - in particolare i Commissari - nel momento in cui questi sono chiamati a partecipare al processo decisionale. Ciò vale anche per le informazioni che non sono state ancora interamente sottoposte a procedure che si rivelano spesso lunghe e contraddittorie (come nel caso delle relazioni di audit). Tali informazioni debbono essere condivise sin dalla fase preliminare, ovviamente in modo confidenziale, dai funzionari, dai servizi, dalle direzioni o dai Commissari che debbono essere pienamente a conoscenza dei fatti in vista della messa a punto o dell'adozione di decisioni.

#### **9.4. Riforme da prendere in esame**

9.4.1. A partire dagli inizi degli anni '90, la Commissione ha visto aumentare notevolmente le sue responsabilità di gestione diretta. Da istituzione con compiti analitici e propositivi, essa si è trasformata in un'istituzione con competenze esecutive. La cultura amministrativa e finanziaria, il senso di responsabilità individuale, la consapevolezza della necessità di rispettare le norme di sana gestione finanziaria non hanno subito un'evoluzione altrettanto rapida. Nella fattispecie, i livelli più alti della gerarchia sono rimasti più interessati agli aspetti politici che al lavoro di gestione. Indubbiamente, la Commissione guidata da Santer ha adottato una serie di provvedimenti per accelerare il cambiamento di mentalità, ma le carenze rimaste sono apparse chiaramente al comitato in sede di esame dei dossier specifici concernenti la gestione diretta da parte della Commissione.

9.4.2. La maggior parte dei Commissari ascoltati dal comitato hanno individuato nella mancanza di personale la causa principale del ricorso ai minibilanci, agli Uffici di assistenza tecnica (UAT) e ad altre forme di consulenza esterna e assunzione di personale ausiliario. Tuttavia, la Commissione dispone della possibilità di formulare le proposte che essa ritiene necessarie in materia di organigramma al momento della presentazione del progetto preliminare di bilancio all'autorità di bilancio. Per questo motivo, il comitato ha ritenuto che le giustificazioni avanzate quanto all'inadeguatezza delle risorse umane siano in contraddizione con le decisioni prese dalla Commissione stessa, volte a mantenere, dal 1995 ad oggi, un bilancio improntato al rigore.

9.4.3. Nessuno contesta il fatto che la Commissione abbia dovuto far fronte, nel corso degli ultimi anni, a numerose nuove sfide, quali la preparazione dei vari ampliamenti, le crisi umanitarie e il problema dei rifugiati, la crisi della mucca pazza, ecc. Nell'ambito delle sue nuove priorità di organo con competenze di gestione, la Commissione doveva operare delle scelte a livello delle priorità, cosa che non ha fatto, preferendo utilizzare fondi comunitari (anche illegalmente) per assicurare una corrispondenza fra gli obiettivi da realizzare e i mezzi da mettere a disposizione. Il ricorso all'assistenza esterna (UAT e altro) è la prova del fatto che la Commissione non ha preso l'iniziativa di adeguare le proprie risorse umane (riassegnazione, copertura dei posti vacanti).

9.4.4. Il comitato ritiene che ai Commissari incombesse congiuntamente la responsabilità di adottare una posizione collegiale in merito ai problemi di risorse umane constatati da ciascuno di essi, così da evitare fra l'altro un attacco all'integrità della funzione pubblica europea, accompagnato da un danno morale ed economico, denunciato da un lato dai servizi di controllo interno e, dall'altro, dalle istituzioni investite del potere di controllo (Corte dei conti e Parlamento), nonché, in ultima istanza, dalla stampa.

### ***Una discordanza gravida di conseguenze***

9.4.5. All'origine delle difficoltà constatate in ciascuno dei fascicoli in esame si colloca la discordanza fra gli obiettivi conferiti alla Commissione, nel quadro della nuova politica decisa dal Consiglio e dal Parlamento su proposta della Commissione stessa, e i mezzi di cui la Commissione ha potuto o saputo disporre per la realizzazione di tale politica.

9.4.6. La redistribuzione del personale esistente non è stata possibile per vari motivi; non lo hanno permesso la compartimentazione delle Direzioni generali, l'esistenza di tanti piccoli feudi quanti sono i Commissari, il sentimento largamente diffuso che l'assegnazione a un nuovo incarico decisa dall'AIPN senza l'accordo dell'interessato equivalga a una misura punitiva. L'aumento degli stanziamenti destinati al personale ausiliario, nell'ambito del bilancio operativo della Commissione, avrebbe potuto rappresentare una soluzione parziale.

9.4.7. Il comitato di esperti non ha trovato la minima indicazione del fatto che la Commissione abbia tentato di valutare a priori il volume delle risorse necessarie, in sede di discussione di una nuova politica fra le istituzioni della Comunità.

9.4.8. Il comitato non ha avuto il tempo di riflettere sulla gestione del personale, né su eventuali modifiche da apportare allo Statuto. Tuttavia, esso ha rilevato che vari Commissari lo hanno spontaneamente messo a parte della loro convinzione che non sarà possibile alcun serio miglioramento del funzionamento del servizio senza una riflessione approfondita su tali punti.

9.4.9. La stessa incapacità di intervenire preventivamente è stata riscontrata anche per quanto riguarda l'organizzazione: la Commissione non si è sforzata di stabilire in via preliminare le condizioni in cui ciascuna delle nuove politiche avrebbe dovuto essere attuata, né ha cercato di prendere le disposizioni conseguenti. Essa ha reagito sotto la pressione degli eventi, senza una strategia e una visione d'insieme, da un lato assumendo personale temporaneo o interinale, dall'altro ricorrendo al subappalto agli UAT.

9.4.10. I contratti di prestazione di servizi sono stati spesso conclusi in condizioni discutibili, favorite dall'imprecisione e dalla dispersione dei testi che disciplinano gli appalti, nonché dalla debolezza della CCAM.

### ***Il meccanismo di controllo***

9.4.11. Si pone, così, la questione principale: perché i meccanismi di controllo e di audit non hanno permesso di rettificare, in tempo utile, le deviazioni?

9.4.12. L'organo di audit esterno (la Corte dei conti) ha elaborato, per la maggior parte dei problemi in questione, relazioni chiare e pertinenti (ad esempio, nel 1992 e 1996 sul turismo, nel 1996 su MED e ECHO). Solo uno dei due rami dell'autorità di bilancio (il Parlamento), tuttavia, li ha esaminati attentamente.

9.4.13. In seno alla Commissione, i meccanismi di audit e di controllo interno non hanno funzionato in modo efficace. Il comitato ritiene che si tratti di una questione fondamentale. Per analizzarla, bisogna distinguere tra l'audit e il controllo a priori.

9.4.14. Il controllo a priori si esprime mediante la procedura di visto, di cui è responsabile la DG XX; tale procedura, come viene attualmente utilizzata in seno alla Commissione, funziona molto male. La maggior parte delle irregolarità che il comitato ha potuto rilevare hanno ottenuto un visto favorevole da parte del Controllore finanziario.

9.4.15. L'audit interno è realizzato in seno ad una piccola cellula all'interno della DG XX. Le sue prestazioni, come il comitato ha potuto constatare, sono generalmente soddisfacenti. Esse, tuttavia, non coprono in tempo utile tutti i casi che sarebbe opportuno esaminare. Tale cellula non è in grado di esercitare la gestione delle operazioni volte a risanare la situazione. L'UCLAF, che non fa parte della DG XX, viene sempre più sollecitata per inchieste puramente interne alla Commissione, in concorrenza con l'audit interno, il che nuoce all'autorità di quest'ultimo.

9.4.16. Controllo a priori e audit interno sono attività le cui tecniche e preoccupazioni divergono totalmente. Mantenerle insieme all'interno di una stessa Direzione generale merita una riflessione. L'audit interno deve svolgere un ruolo di sostegno efficace, al servizio della Commissione, affinché questa eserciti le sue responsabilità. Per questo le risorse umane dell'audit interno dovrebbero essere fortemente potenziate. Inoltre, questa deve funzionare in modo indipendente.

9.4.17. In generale, le procedure contraddittorie di audit interno sono troppo lente e si prestano all'indebolimento delle constatazioni. Esse dovrebbero essere gestite da norme rigorose: passato un termine inderogabile - da uno a due mesi - il servizio oggetto dell'audit che non ha risposto ad una pre-relazione dovrebbe essere consapevole che l'audit pubblicherà la sua valutazione senza la risposta del servizio.

### ***L'UCLAF***

9.4.18. La situazione dell'UCLAF, in seno alla Commissione, è piuttosto ambigua. L'UCLAF non deve essere un servizio di audit interno: non è nella sua capacità, tenuto conto delle qualifiche professionali della maggior parte dei suoi agenti. Attualmente, sembra esistere una concorrenza tra i due servizi di audit interni. L'UCLAF deve, oltre all'audit interno, ma in modo distinto, svolgere una missione che gli è propria. Tale missione consiste nell'esaminare all'esterno e all'interno della Commissione, a partire dalle relazioni di audit (a cominciare dalla fase di pre-relazione) o da altre fonti di informazioni disponibili, tutte le situazioni relative alla protezione degli interessi finanziari della Comunità, rivedere i dossier destinati ad essere trasmessi alle autorità giudiziarie degli Stati membri e seguire tali dossier durante tutta la procedura.

9.4.19. Il funzionamento dell'UCLAF, come il comitato ha potuto constatare in occasione dell'esame delle questioni affrontate, non corrisponde completamente a tale schema. Il suo intervento a volte rallenta le procedure, senza alcun beneficio reale.

### ***Le inchieste amministrative e disciplinari***

9.4.20. Al fine di scoprire irregolarità o frodi, le inchieste amministrative costituiscono una procedura informale che la Commissione utilizza spesso, soprattutto quando si tratta di funzionari di categoria elevata. Esse sono in generale attribuite a un Direttore generale in carica, a volte ad un gruppo di tre. Benché cosciente dell'interesse di riunire solidi elementi in vista di un'eventuale procedura disciplinare, il comitato mette in guardia contro la moltiplicazione e l'uso che ne viene fatto. In effetti, il comitato ha constatato che tali inchieste sono state spesso avviate troppo tardi e

durate troppo a lungo, con risultati talvolta insufficienti. Tali inchieste, talvolta, dissuadono dal passare alla procedura disciplinare.

9.4.21. Le procedure disciplinari sono rare, benché il comitato abbia constatato un recente aumento del loro numero. Si sono verificati casi in cui esse avrebbero dovuto essere avviate e non lo sono state. Ciò riguarda segnatamente funzionari di categoria molto elevata, cui è stato applicato, generosamente e senza esitazioni, l'articolo 50 dello Statuto (Dispensa dall'impiego nell'interesse del Servizio), il che ha loro permesso di andarsene a testa alta, muniti da una buona indennità.

9.4.22. In secondo luogo, i provvedimenti disciplinari sono tardivi e lenti. Tale constatazione si affianca a ciò che è stato scritto precedentemente in merito alle debolezze del controllo finanziario, dell'audit interno, dell'UCLAF, delle inchieste amministrative e della mescolanza delle loro attività. L'individuazione delle responsabilità individuali è mal garantita in seno alla Commissione e ai suoi servizi.

9.4.23. Infine, i Consigli di disciplina propongono sanzioni troppo blande, che l'AIPN esita ad appesantire come, tuttavia, sarebbe nel suo diritto fare. Il comitato ritiene che dovrebbero essere esaminate l'impossibilità in cui si trova l'amministrazione di presentare il suo punto di vista in seno al Consiglio di disciplina, nonché la grande complessità delle sanzioni previste dallo Statuto.

### *La responsabilità*

9.4.24. La Commissione non dispone di una procedura interna, semplice, rapida e pratica per fissare le responsabilità individuali in materia di irregolarità, ed eventualmente di frodi, commesse dai suoi funzionari. Il comitato ha constatato tale lacuna nella maggior parte dei fascicoli esaminati. Sarebbe auspicabile che, nelle loro conclusioni, le relazioni di audit dessero sistematicamente maggior spazio alla valutazione dei rendimenti individuali. Se tale valutazione è inequivocabilmente negativa, un comitato amministrativo indipendente, comprendente un rappresentante dell'audit interno, potrebbe proporre all'AIPN il seguito adeguato.

◦  
◦ ◦

9.4.25. La responsabilità dei Commissari, o della Commissione nel suo complesso, non può essere un'idea vaga, una nozione che non trova realizzazione nella pratica. Essa deve andare di pari passo con un esercizio permanente di responsabilizzazione. Ciascuno deve sentirsi responsabile di quello che gestisce. Attraverso gli studi condotti dal comitato, è stato troppo spesso constatato che il senso della responsabilità è diluito nella catena gerarchica. Diventa difficile trovare qualcuno che abbia la minima sensazione di essere responsabile. Tale sentimento di responsabilità è essenziale. È opportuno trovarlo, in primo luogo, nei Commissari e nel loro Collegio. La tentazione di svuotare la nozione di responsabilità di ogni contenuto reale è pericolosa. Tale nozione costituisce la manifestazione ultima della democrazia.

<b>Casi specifici esaminati (escluso il favoritismo): Commissari e servizi responsabili</b>		
<b>CASO</b>	<b>COMMISSARIO</b>	<b>SERVIZIO</b>
Turismo	CARDOSO E CUNHA (fino al 1992) VANNI D'ARCHIRAFI (fino al 1994) PAPOUTSIS (dal 1995)	DG XXIII Politica delle imprese, commercio, turismo ed economia sociale
MED	MATUTES (fino al 1992) MARÍN (dal 1993)	DG 1B Relazioni esterne: Mediterraneo del Sud, Medio e Vicino Oriente, America latina, Asia del Sud e del Sud-Est e cooperazione Nord-Sud
ECHO	MARÍN (fino al 1994) BONINO (dal 1995)	ECHO Ufficio umanitario della Comunità europea
LEONARDO	CRESSON	DG XXII Istruzione, formazione e gioventù
Ufficio di sicurezza	SANTER (riferisce direttamente al Presidente)	Ufficio di sicurezza - Direzione
Sicurezza nucleare	VAN DEN BROEK	DG A Relazioni esterne: Europa e i nuovi Stati indipendenti, politica estera e di sicurezza comune e missioni esterne
<b>Altri Commissari e servizi competenti nel contesto dei casi esaminati</b>		
Tutti i casi (esclusa la sicurezza nucleare)	Van MIERT (fino al 1994) LIIKANEN (dal 1995)	DG IX Personale e amministrazione
Tutti i casi (esclusa la sicurezza nucleare)	GRADIN	DG XX Controllo finanziario UCLAF Task forse per la lotta contro la frode (Direzione del Segretariato generale)

## Direzioni Generali e servizi della Commissione

Segretariato generale della Commissione

Nucleo prospettive

Ispettorato generale dei servizi

Servizio giuridico

Servizio del portavoce

Servizio comune "Interpretazione - conferenze"

Istituto statistico

Servizio di traduzione

Direzione dell'informatica

DG I Relazioni esterne: politica commerciale, relazioni con l'America settentrionale, l'Estremo Oriente, l'Australia e la Nuova Zelanda

DG 1A Relazioni esterne: Europa e nuovi Stati indipendenti, politica estera e di sicurezza comune, servizio esterno

DG 1B Relazioni esterne: Mediterraneo del Sud, Medio e Vicino Oriente, America latina, Asia del Sud e del Sud-Est e cooperazione Nord-Sud

DG II Affari economici e finanziari

DG III Industria

DG IV Concorrenza

DG 5 Occupazione, relazioni industriali e affari sociali

DG VI Agricoltura

DG VII Trasporti

DG VIII Sviluppo

DG IX Personale e amministrazione

DG X Informazione, comunicazione, cultura, audiovisivo

DG XI Ambiente, sicurezza nucleare e protezione civile

DG XII Affari scientifici, ricerca e sviluppo  
Centro comune di ricerca

DG XIII Telecomunicazioni, mercato dell'informazione e valorizzazione della ricerca

DG XIV Pesca

DG XV Mercato interno e servizi finanziari

DG XVI Politica regionale e coesione

DG XVII Energia

DG XIX Bilanci

DG XX Controllo finanziario

DG XXI Dogane e imposizione indiretta

DG XXII Istruzione, formazione e gioventù

DG XXIII Politica delle imprese, commercio, turismo ed economia sociale

DG XXIV Politica dei consumatori e protezione della loro salute

Ufficio umanitario della Comunità europea (ECHO)

Task-force "Negozianti di adesione" (TFAN)

Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee