

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)

27 giugno 2000 *

Nella causa T-72/99,

Karl L. Meyer, residente a Uturoa (isola di Raiatea, Polinesia francese), rappresentato dagli avv.ti J.-D. des Arcis, del foro di Papeete, e C.A. Kupferberg, del foro di Parigi, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor H. Pakowski, ambasciatore della Repubblica federale di Germania, 20-22, avenue Émile Reuter,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor X. Lewis, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

* Lingua processuale: il francese.

avente ad oggetto il ricorso diretto al risarcimento dei danni che il ricorrente asserisce di aver subito in conseguenza del mancato versamento, da parte del Fondo europeo di sviluppo, di una sovvenzione che lo stesso si sarebbe impegnato a concedere nell'ambito di un programma relativo all'impianto di alberi e piante da frutta tropicali nell'isola di Raiatea,

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Terza Sezione),

composto dai signori K. Lenaerts, presidente, J. Azizi e M. Jaeger, giudici,
cancelliere: signor G. Herzig, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del
30 marzo 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Programma di microprogetti

- ¹ La decisione del Consiglio 16 dicembre 1980, 80/1186/CEE, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità economica europea (GU L 361, pag. 1), prevede all'art. 125 che il Fondo europeo di sviluppo (il «FES»)

possa partecipare al finanziamento di microprogetti nei paesi e territori d'oltremare (i «PTOM»). La decisione 80/1186 non è più in vigore. Attualmente i rapporti tra l'Unione e i PTOM sono disciplinati dalla decisione del Consiglio 25 luglio 1991, 91/482/CEE, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità economica europea (GU L 263, pag. 1), come modificata dalla decisione del Consiglio 24 novembre 1997, 97/803/CE, riguardante la revisione di medio periodo della decisione 91/482 (GU L 329, pag. 50).

- 2 Il 25 settembre 1987 veniva stipulata una convenzione di finanziamento per un programma di microprogetti (in prosieguo: la «Convenzione») tra la Comunità economica europea e il territorio della Polinesia francese. La Convenzione è basata sulla decisione 80/1186.
- 3 L'art. 3 delle clausole particolari della Convenzione così dispone:

«Il programma comporta la creazione di 40 piantagioni, da 1,5 a 2,5 ha ciascuna, di ananas e altri frutti.

Il FES finanzia il 50% di costi di messa in opera delle piantagioni, nonché l'acquisto di due veicoli (...).

- 4 In forza della Convenzione (clausole particolari, art. 2 e allegato I B), l'impegno del FES era fissato a ECU 300 000. La medesima Convenzione prevedeva un intervento delle autorità polinesiane fino a ECU 380 000 e un contributo personale, fino a ECU 810 000, da parte degli agricoltori partecipanti al programma (allegato I B delle clausole particolari).

- 5 Quanto all'esecuzione del programma, l'art. 4, lett. c), delle clausole particolari della Convenzione prevedeva che «la sovrintendenza ai lavori [sarà] affidata all'Ufficio per l'economia rurale del territorio».
- 6 L'articolo VIII delle clausole generali della Convenzione recita:

«Il Territorio può, con il consenso della Commissione, rinunciare in parte o del tutto all'esecuzione di un programma.

Le modalità di tale rinuncia sono regolate con scambio di corrispondenza.

Gli stanziamenti non ancora utilizzati relativi al programma abbandonato possono essere destinati ad altri progetti finanziati dal [FES] nel Territorio».

Fatti all'origine della controversia

- 7 Il ricorrente coltiva una piantagione di frutti tropicali sull'isola di Raiatea.
- 8 Nell'ottobre 1991 egli partecipava ad una riunione indetta sull'isola di Tahaa, alla quale prendevano parte rappresentanti della Commissione, tra cui il signor Alexandrakis, capodelegazione, e cinque ministri del governo della Polinesia francese. Nel corso di questa riunione il signor Alexandrakis avrebbe presentato il programma di microprogetti relativo all'impianto di alberi di ananas e altri frutti

sull'isola di Raiatea oggetto della Convenzione (in prosieguo: il «programma d'impianto»).

- 9 Il ricorrente ha prodotto in giudizio la seguente dichiarazione del signor Tetuanui, consigliere territoriale e sindaco di Tahaa, relativa alla riunione dell'ottobre 1991:

«(...) nell'ottobre 1991, in veste di consigliere territoriale e di sindaco del Comune di Tahaa, avevo invitato [il ricorrente] a partecipare ad una riunione con tre funzionari dell'ufficio della Commissione europea in servizio a Suva, Figi.

Il capodelegazione, signor Alexandrakis, è stato accompagnato da cinque ministri del governo del Territorio di quel periodo. Egli ha proposto una sovvenzione di 35 milioni di franchi pacifici (FCP) agli agricoltori di Raiatea per l'attuazione di un miniprogetto frutticolo, sotto il diretto controllo del signor Avaearii Colomes, agente tecnico dell'Ufficio per l'economia rurale di Uturoa, Raiatea (...).

- 10 Secondo il ricorrente, «l'Ufficio per l'economia rurale di Raiatea è stato incaricato dell'esecuzione e della vigilanza sulla concreta realizzazione di tale miniprogetto. Il ricorrente, essendo proprietario di una piantagione di 44 ha, ha prestato il proprio consenso a parteciparvi. Nel 1992 ha piantato la propria quota parte di alberi da frutta supplementari e l'Ufficio per l'economia rurale di Raiatea lo ha registrato come beneficiario di 3,3 milioni di FCP [pari a 181 518 franchi francesi (FRF)] dei 35 milioni [di] FCP messi a disposizione dal FES per gli agricoltori di Raiatea».

- 11 Egli afferma del pari che «l'Ufficio dell'agricoltura, dipendente dal governo del Territorio, gli aveva non soltanto indicato gli alberi e i frutteti da impiantare, [ma] gli aveva anche fornito e venduto tali piante, assegnandogli la somma di 3,3 milioni di FCP come quota della sovvenzione accordata dal FES». Talché, in

esecuzione del programma d'impianto, il ricorrente avrebbe piantato 380 alberi di guaiava, 65 di anona, 280 di mango, 65 000 di ananas e 1 000 di papaia.

- 12 Il ricorrente afferma inoltre che, «dopo aver ottemperato al proprio obbligo derivante dall'impegno assunto, egli ha naturalmente richiesto il pagamento della sua quota della sovvenzione del FES».
- 13 Secondo il ricorrente, pur avendo egli «tenuto fede al proprio obbligo convenzionale, non è mai stato pagato». Varie spiegazioni gli sarebbero state presentate per giustificare tale mancato pagamento della sovvenzione, tra cui quella relativa all'utilizzo dei fondi per un'altra finalità da parte delle autorità locali.
- 14 Nel settembre 1997, a seguito di contatti con esponenti della Corte dei conti delle Comunità europee, il ricorrente ha appreso che i fondi messi a disposizione delle autorità locali dal FES sarebbero stati impiegati per l'acquisto di veicoli e che quest'ultimo avrebbe ottenuto il rimborso di tali fondi.
- 15 Il ricorrente non ha mai ricevuto alcuna sovvenzione per gli alberi e le piante da frutta tropicali da lui impiantati nel 1992.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 16 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 10 marzo 1999, il ricorrente ha proposto il presente ricorso.

- 17 Con memoria 4 giugno 1999, depositata nella cancelleria del Tribunale il 7 giugno 1999, la Commissione ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità ai sensi dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale.
- 18 Con ordinanza 17 settembre 1999 il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso di unire l'esame dell'eccezione di irricevibilità sollevata a quello del merito.
- 19 Il ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare tutte le sue pretese ricevibili;

— dichiarare e statuire che il termine di prescrizione ha cominciato a decorrere solo dal settembre 1997, data dell'accertamento dei fatti ad opera della Corte dei conti;

— dichiarare e statuire che la Commissione/FES ha colpevolmente omesso di dare esecuzione ad un obbligo, con l'aggravante della violazione del suo legittimo affidamento;

— dichiarare e statuire che la Commissione/FES ha disatteso il proprio obbligo, derivante dall'art. 155 del Trattato CE (divenuto art. 211 CE), di vigilare sull'applicazione delle disposizioni da essa adottate;

— dichiarare e statuire che egli ha subito un danno per un ammontare di FRF 181 518 e ordinare il pagamento di tale somma dovuta dal 1992, maggiorata degli interessi moratori;

— condannare la Commissione a versargli inoltre la somma di FRF 20 000 per le spese irripetibili che egli ha dovuto sostenere per tutelare i propri interessi.

20 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— in subordine, respingerlo nel merito;

— condannare il ricorrente alle spese.

21 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione) ha disposto il passaggio alla fase orale. Le parti sono state ammonite a rispondere per iscritto a vari quesiti e a produrre alcuni documenti.

22 Le parti sono state sentite nelle loro difese e nelle loro risposte ai quesiti del Tribunale all'udienza del 30 marzo 2000.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

- 23 Nella sua eccezione d'irricevibilità la Commissione sostiene che il ricorso non soddisfa i requisiti prescritti dall'art. 19 dello Statuto CE della Corte di giustizia e dall'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura del Tribunale. Nell'atto introduttivo, che contiene una domanda di risarcimento danni, non verrebbero individuati né l'atto o l'omissione colpevole addebitato alla Commissione, né il danno subito dalla ricorrente, né infine il nesso di causalità tra la colpa e il danno. La Commissione ricorda, in proposito, i presupposti necessari per il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità (sentenza della Corte 17 maggio 1990, causa C-87/89, Sonito e a./Commissione, Racc. pag. I-1981, punto 16, nonché sentenze del Tribunale 25 giugno 1997, causa T-7/96, Perillo/Commissione, Racc. pag. II-1061, punto 41, e 29 ottobre 1998, causa T-13/96, TEAM/Commissione, Racc. pag. II-4073, punto 68).
- 24 Per quanto riguarda in primo luogo l'illecito, la Commissione formula due argomenti.
- 25 Da un lato, essa rileva come nell'atto introduttivo di ricorso non sia contenuta alcuna indicazione in ordine al coinvolgimento della Commissione nella procedura di finanziamento del progetto del ricorrente. Essa sottolinea come la scelta di un progetto per un finanziamento da parte del FES, come pure la concreta gestione e le modalità di pagamento al beneficiario, appartengano alla sfera esclusiva delle autorità dei PTOM. Il ricorrente denuncierebbe in realtà una violazione di obblighi contrattuali commessa da queste ultime, che sovrintendono al progetto. Ebbene, in siffatta ipotesi, la pretesa del ricorrente andrebbe considerata irricevibile dal momento che questi non avrebbe dimostrato che il comportamento della Commissione gli abbia causato un danno distinto dal danno contrattuale del quale avrebbe diritto di reclamare il risarcimento nei confronti del committente dell'opera (sentenza Perillo/Commissione, citata al precedente punto 23, punto 45).

- 26 D'altro lato, la Commissione rileva come nell'atto introduttivo di ricorso non venga indicato per quale motivo il mutamento di destinazione dei fondi lamentato dal ricorrente costituirebbe un atto illegittimo, né si preciserebbe a quale titolo la Commissione avrebbe dovuto sorvegliare o addirittura impedire un tale mutamento. Il fatto all'origine del danno asserito dal ricorrente potrebbe quindi solo essere un atto delle autorità locali, da queste adottato nell'esercizio delle proprie competenze (sentenze del Tribunale 4 febbraio 1998, causa T-93/95, Laga/Commissione, Racc. pag. II-195, e causa T-94/95, Landuyt/Commissione, Racc. pag. II-213, punto 47).
- 27 In secondo luogo, la Commissione sostiene che l'atto introduttivo non contiene alcun elemento di prova in ordine all'esistenza di un nesso di causalità di qualsiasi natura tra un'eventuale omessa vigilanza da parte della Commissione e il danno asserito. Il ricorrente non avrebbe nemmeno dimostrato che il danno asserito avrebbe potuto essere evitato se la Commissione avesse rispettato l'obbligo di vigilanza da lui asserito.
- 28 In terzo luogo, con riferimento al danno, la Commissione precisa che, essendo l'importo del danno preteso esattamente coincidente con quello del finanziamento del quale non avrebbe fruito a causa del comportamento delle autorità nazionali, la sua domanda dev'essere dichiarata irricevibile in quanto, se un ricorso di annullamento fosse stato proposto nei confronti della Commissione nelle circostanze del caso di specie, esso sarebbe stato irricevibile, il che avrebbe comportato allo stesso modo l'irricevibilità del ricorso per risarcimento (sentenze Laga/Commissione, citata supra al punto 26, punto 48, e Landuyt/Commissione, citata supra al punto 26, punto 48).
- 29 Il ricorrente contesta la tesi della Commissione e rivendica la ricevibilità del suo ricorso.

Giudizio del Tribunale

- 30 Va ricordato che, secondo l'art. 19 dello Statuto CE della Corte di giustizia, applicabile al procedimento dinanzi al Tribunale in forza dell'art. 46, primo comma, dello stesso Statuto, e secondo l'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura del Tribunale, l'atto introduttivo deve, tra l'altro, indicare l'oggetto della controversia e contenere un'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Per essere conforme a tali requisiti, un ricorso diretto al risarcimento dei danni che si affermano causati da un'istituzione comunitaria deve contenere gli elementi che consentono di identificare il comportamento che il ricorrente addebita all'istituzione, le ragioni per le quali egli ritiene che esista un nesso di causalità tra il comportamento ed il danno che asserisce di aver subito, nonché la natura e l'entità di tale danno (sentenza TEAM/Commissione, citata supra al punto 23, punto 27).
- 31 Orbene, nel caso di specie, l'atto introduttivo contiene gli elementi che consentono di identificare il comportamento rimproverato alla Commissione, il nesso di causalità tra quest'ultimo e il danno asserito, nonché l'entità di quest'ultimo.
- 32 In particolare, il ricorrente addebita anzitutto alla Commissione la violazione del principio della tutela del legittimo affidamento in quanto, nonostante le assicurazioni che sarebbero state fornite dalla Commissione, egli non ha mai ricevuto alcuna sovvenzione da parte del FES per la sua partecipazione al programma d'impianto. Egli addebita inoltre alla Commissione l'omessa vigilanza sulla destinazione finale dei fondi versati dal FES.
- 33 Il ricorrente sostiene che il danno da lui subito è pari all'importo della sovvenzione non riscossa, ossia FRF 181 518.
- 34 Egli asserisce inoltre che all'origine del danno subito vi sono l'intervento di un funzionario della Commissione nel corso della riunione dell'ottobre 1991 e l'inerzia della Commissione stessa.

- 35 Emerge da quanto sopra che i requisiti posti dalle disposizioni degli artt. 19 dello Statuto della Corte e 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura del Tribunale vengono nel caso di specie soddisfatti.
- 36 L'argomento della Commissione relativo all'irricevibilità di un eventuale ricorso di annullamento, che comporterebbe l'irricevibilità del presente ricorso per risarcimento, va parimenti respinto. Invero, l'azione di risarcimento ex artt. 178 del Trattato CE (divenuto art. 235 CE) e 215, secondo comma, del Trattato CE (divenuto art. 288, secondo comma, CE) è stata istituita come azione autonoma con una particolare funzione nell'ambito del sistema dei ricorsi, con la conseguenza che, in linea di principio, l'irricevibilità di un ricorso di annullamento non può comportare quella di un ricorso per il risarcimento di un danno che si asserisce subito in conseguenza dell'atto il cui annullamento potrebbe essere richiesto. Diverso è il caso in cui il ricorso per risarcimento miri in realtà alla revoca di una decisione individuale diventata definitiva e costituisca quindi uno sviamento di procedura (sentenza del Tribunale 24 settembre 1996, causa T-485/93, Dreyfus/Commissione, Racc. pag. II-1101, punti 67 e 68). Orbene, il presente ricorso non può considerarsi mirante a porre nel nulla gli effetti giuridici di una decisione della Commissione divenuta definitiva.
- 37 Ne consegue che il presente ricorso è ricevibile.

Nel merito

Argomenti delle parti

- 38 Il ricorrente fa valere, in primo luogo, che la circostanza che nell'ottobre 1991 il signor Alexandrakis gli abbia proposto il programma d'impianto ha fatto sorgere in lui un legittimo affidamento in ordine al versamento a suo favore di una sovvenzione pari a FRF 181 518 (sentenze della Corte 4 febbraio 1975, causa

169/73, Compagnie Continentale France/Consiglio, Racc. pag. 117; 14 maggio 1975, causa 74/74, CNTA/Commissione, Racc. pag. 533; 12 aprile 1984, causa 281/82, Unifrex/Commissione e Consiglio, Racc. pag. 1969; 29 settembre 1987, causa 81/86, De Boer Buizen/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 3677, e 28 aprile 1988, causa 120/86, Mulder, Racc. pag. 2321). La convenuta non avrebbe tuttavia adempiuto l'obbligo di sovvenzione contratto a favore degli agricoltori di Raiatea, i quali, da parte loro, avrebbero ottemperato alla loro parte dell'accordo. Inoltre, la convenuta sarebbe incorsa in omissione colpevole. La Commissione avrebbe disatteso l'obbligo, impostole dall'art. 155 del Trattato, di vigilare sulla corretta utilizzazione dei fondi concessi (sentenza della Corte 13 luglio 1961, cause riunite 14/60, 16/60, 17/60, 20/60, 24/60, 26/60, 27/60 e 1/61, Meroni e a./Alta Autorità, Racc. pag. 307).

- 39 Nella memoria di replica il ricorrente fa valere che la decisione 91/482 è basata su un accordo tra la Commissione e i PTOM. Egli richiama in particolare l'art. 145, n. 3, di questa decisione, che menziona una responsabilità congiunta delle competenti autorità PTOM e della Comunità. In forza degli artt. 221 e 223 della decisione 91/482, il delegato della Commissione avrebbe persino poteri di esecuzione e sorveglianza specifici. Gli argomenti della Commissione, secondo cui quest'ultima non interverrebbe nei rapporti tra le autorità locali e i singoli beneficiari, andrebbero pertanto respinti. Il ricorrente sottolinea inoltre come il capodelegazione della Commissione abbia, nell'esercizio delle sue funzioni, personalmente presentato il programma d'impianto ai singoli beneficiari, in presenza di cinque ministri del governo del Territorio. La Comunità sarebbe responsabile dei danni derivanti da questo intervento (sentenza della Corte 10 luglio 1969, causa 9/69, Sayag e a., Racc. pag. 329). Gli artt. 145, n. 3, lett. f), e 223 della decisione 91/482 stabilirebbero indiscutibilmente la responsabilità della Comunità (sentenze della Corte 28 aprile 1971, causa 4/69, Lütticke/Commissione, Racc. pag. 325, e 8 aprile 1992, causa C-55/90, Cato/Commissione, Racc. pag. I-2533). Anche dopo il rimborso dei fondi da parte della autorità locali alla Commissione la Comunità resterebbe responsabile in forza dell'art. 225, n. 8, della decisione 91/482.

- 40 In ordine alla violazione, da parte della Comunità, del suo obbligo di controllo, il ricorrente fa inoltre richiamo ad un articolo comparso nelle *Nouvelles de Tahiti* il 30 settembre 1999.

- 41 Il ricorrente fa valere, in secondo luogo, che sussiste un rapporto di causa ed effetto tra l'inosservanza dell'impegno del FES e il danno, pari all'importo della sovvenzione promessa, ossia FRF 181 518. Egli aggiunge che il progetto in questione rientrava, ai sensi delle disposizioni della decisione 91/482, nella responsabilità congiunta della Commissione e delle autorità locali. Richiamandosi alla sentenza della Corte 26 febbraio 1986, causa 175/84, Krohn/Commissione (Racc. pag. 753), egli sostiene che il nesso di causalità con il comportamento delle autorità comunitarie non è venuto meno.
- 42 La Commissione ribatte, in primo luogo, di non avere, né con azioni né con omissioni, tenuto un comportamento atto ad ingenerare la sua responsabilità nei confronti del ricorrente. La scelta di un microprogetto per un finanziamento da parte del FES rientrerebbe nella sfera esclusiva delle autorità dei PTOM. Le autorità interessate avrebbero la responsabilità esclusiva non soltanto per la conclusione delle convenzioni con i beneficiari del progetto, ma altresì per la gestione e l'esecuzione del progetto di cui trattasi. Nessun vincolo giuridico esisterebbe tra il FES e i beneficiari del progetto in parola e la Commissione non interverrebbe nei rapporti tra le autorità locali del PTOM interessato e i singoli beneficiari.
- 43 Con la loro presenza alla presentazione del programma d'impianto, nell'ottobre 1991, i rappresentanti della Commissione avrebbero fornito assistenza alle autorità locali del PTOM interessato, le quali sarebbero non di meno rimaste le sovrintendenti e le responsabili per i singoli progetti.
- 44 Come avrebbe riconosciuto lo stesso ricorrente, la sovvenzione controversa sarebbe stata concessa dall'Ufficio per l'agricoltura dipendente dal governo della Polinesia francese. Il ricorrente dedurrebbe pertanto in giudizio, con il presente ricorso, un'eventuale violazione degli obblighi contrattuali che lo legano con le autorità del PTOM. Orbene, emergerebbe da una giurisprudenza costante (sentenze della Corte 19 settembre 1985, causa 33/82, Murri frères/Commissione, Racc. pag. 2759, punto 38, e Perillo/Commissione, citata supra al punto 23, punto 45) che la Commissione non è responsabile per l'eventuale violazione degli obblighi contrattuali intercorrenti tra il beneficiario di un progetto selezionato e l'autorità locale.

- 45 La Commissione fa inoltre rilevare come il ricorrente non fornisca alcuna prova formale di un impegno delle autorità della Polinesia francese di versargli la somma di FRF 181 518 a titolo di progetto finanziato dal FES.
- 46 In secondo luogo, la Commissione sostiene che il ricorrente non ha fornito alcuna prova di un nesso di causalità diretto tra un atto o un'omissione della Commissione e il mancato pagamento della sovvenzione da parte delle autorità della Polinesia francese.

Giudizio del Tribunale

- 47 E' pacifico tra le parti che non sussiste alcun vincolo contrattuale tra il ricorrente e la Commissione relativamente alla partecipazione del primo al programma d'impianto. Infatti, ai sensi dell'art. 4, lett. c), delle clausole particolari della convenzione, l'esecuzione del programma era affidata alle autorità della Polinesia francese (v. supra, punto 5).
- 48 Benché non sussista alcun rapporto di natura contrattuale tra la Commissione e il ricorrente, emerge dalla giurisprudenza che la Comunità può essere chiamata, a norma dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CEE, a risarcire i danni subiti dai terzi a causa di atti da essa compiuti nell'esercizio delle sue funzioni (v. sentenza della Corte 10 luglio 1985, causa 118/83, CMC e a./Commissione, Racc. pag. 2325, punto 31, e sentenza del Tribunale 16 novembre 1994, causa T-451/93, San Marco/Commissione, Racc. pag. II-1061, punto 43).
- 49 Tuttavia, la responsabilità della Comunità presuppone che il ricorrente provi non solo l'illiceità del comportamento contestato all'istituzione considerata e il carattere effettivo del danno, ma anche l'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento illecito e il danno lamentato (sentenze della Corte 17 dicembre

1981, cause riunite 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Ludwigshafener Walzmühle e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 3211, punto 18, e 14 gennaio 1993, causa C-257/90, Italsolar/Commissione, Racc. pag. I-9, punto 33; sentenza Perillo/Commissione, citata supra al punto 23, punto 41). Inoltre, secondo la costante giurisprudenza, il danno deve derivare in modo sufficientemente diretto dal comportamento censurato (sentenza della Corte 4 ottobre 1979, cause riunite 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, Dumortier frères e a./Consiglio, Racc. pag. 3091, punto 21; sentenze del Tribunale 11 luglio 1996, causa T-175/94, International Procurement Services/Commissione, Racc. pag. II-729, punto 55, e Perillo/Commissione, citata supra al punto 23, punto 41).

Sull'asserito comportamento illecito

- 50 Occorre ricordare come il ricorrente rimproveri alla Commissione due «illeciti». Essa avrebbe, per un verso, violato il principio della tutela del legittimo affidamento nell'ambito del programma d'impianto e, per l'altro, esercitato un insufficiente controllo sulla corretta utilizzazione dei fondi concessi dal FES per l'esecuzione del programma.
- 51 In primo luogo, il ricorrente sostiene che la Commissione, rappresentata dal signor Alexandrakis, ha violato il principio del legittimo affidamento facendo sorgere in lui, nella riunione dell'ottobre 1991, l'aspettativa di ricevere una sovvenzione da parte del FES ove avesse partecipato al programma d'impianto. Tuttavia la Commissione non avrebbe «tenuto fede al [suo] obbligo di sovvenzione».
- 52 La Commissione riconosce che «è senz'altro vero che dipendenti o rappresentanti del FES hanno preso parte alla presentazione di un microprogetto d'impianto di alberi da frutta tropicali nell'ottobre 1991». Inoltre, la presenza di tali rappresentanti, in particolare del signor Alexandrakis, allora dipendente della Commissione, risulta dalla dichiarazione del signor Tetuanui (v. supra, punto 9).

- 53 Va ricordato che la possibilità di avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento è data ad ogni operatore economico in capo al quale un'istituzione ha fatto sorgere fondate aspettative (sentenza del Tribunale 13 dicembre 1995, cause riunite T-481/83 e T-484/93, *Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione*, Racc. pag. II-2941, punto 148). Tuttavia, nessuno può invocare una violazione del legittimo affidamento in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione (sentenza del Tribunale 14 settembre 1995, causa T-571/93, *Lefebvre e a./Commissione*, Racc. pag. II-2379, punto 72).
- 54 Occorre quindi verificare se dagli elementi prodotti in giudizio risulti che il signor Alexandrakis ha dato al ricorrente, nel corso della riunione dell'ottobre 1991, precise assicurazioni atte a far sorgere in lui aspettative fondate di concessione di una sovvenzione del FES per la sua partecipazione al programma d'impianto.
- 55 Alla luce dell'unico elemento di prova fornito dalla ricorrente riguardo alla riunione dell'ottobre 1991, vale a dire la dichiarazione del signor Tetuanui, si può constatare come il signor Alexandrakis menzioni, nel corso di questa riunione, una sovvenzione complessiva di 35 milioni di FCP per il programma d'impianto (v. supra, punto 9).
- 56 Tale elemento di prova non contiene tuttavia alcun indizio del fatto che siano state fornite assicurazioni precise al ricorrente, da parte del funzionario della Commissione, in ordine al fatto che avrebbe ricevuto una sovvenzione nell'ambito del programma d'impianto.
- 57 Al contrario, da vari elementi del fascicolo si evince che la Commissione non ha potuto far sorgere simili aspettative nel corso della riunione dell'ottobre 1991.

- 58 In primo luogo, si deve constatare come la dichiarazione del signor Tetuanui (v. supra, punto 9) dimostri che il signor Alexandrakis ha dichiarato, nel corso della riunione dell'ottobre 1991, che il «miniprogetto frutticolo [era] sotto il diretto controllo del signor Avaeraii Colomes, agente tecnico dell'Ufficio per l'economia rurale di Uturoa, Raiatea». Questa dichiarazione deve essere messa in relazione con l'art. 4, lett. c), delle clausole particolari della Convenzione, il quale prevede, conformemente all'art. 90, n. 2, della decisione 80/1186 (attualmente art. 145, n. 2, della decisione 91/482), che l'esecuzione del progetto era affidata alle autorità della Polinesia francese, segnatamente all'Ufficio per l'economia rurale del territorio (v. supra, punto 5).
- 59 Si deve poi constatare che il ricorrente afferma che, successivamente alla riunione dell'ottobre 1991, egli si è rivolto alle autorità locali. L'Ufficio per l'economia rurale di Raiatea lo aveva quindi registrato come beneficiario di 3,3 milioni di FCP (FRF 181 518) sui 35 milioni di FCP messi a disposizione per gli agricoltori di Raiatea dal FES (v. supra, punto 10). Il ricorrente afferma inoltre che «l'Ufficio dell'agricoltura dipendente dal governo del Territorio gli aveva non soltanto indicato gli alberi da frutta da impiantare, [ma] gli aveva anche fornito e venduto tali piante, attribuendogli la somma di 3,3 milioni di FCP come quota della sovvenzione concessa dal FES» (v. supra, punto 11).
- 60 Interrogato su tale punto in udienza, il patrocinante del ricorrente ha affermato che, pur non esistendo alcun contratto scritto tra il suo mandante e le autorità della Polinesia francese, queste autorità avevano fornito a quest'ultimo oralmente l'assicurazione, conformemente agli usi locali, che egli avrebbe ricevuto una sovvenzione del FES.
- 61 Ne consegue che, se ad un dato momento il ricorrente ha ricevuto precise assicurazioni in ordine al fatto che egli soddisfaceva i requisiti per poter fruire di una sovvenzione del FES, per la sua partecipazione al programma d'impianto, tali assicurazioni provenivano dalle autorità del Polinesia francese e non dalla Commissione.

- 62 In secondo luogo, emerge dalla dichiarazione del signor Tetuanui che la presentazione effettuata dal signor Alexandrakis è rimasta priva di seguito per quanto riguarda 47 dei 50 agricoltori presenti. Nella dichiarazione si menziona infatti la circostanza che «circa 50 agricoltori hanno manifestato il loro interesse a prendere parte alla realizzazione del progetto proposto dal signor Alexandrakis, ma soltanto tre persone hanno impiantato piante e alberi, secondo le indicazioni del signor Colomes, senza attendere la loro sovvenzione: tra esse [il ricorrente]».
- 63 Tale constatazione costituisce un ulteriore indizio del fatto che il signor Alexandrakis non ha fornito alcuna precisa assicurazione ai partecipanti alla riunione dell'ottobre 1991 circa l'eventuale sovvenzione che essi avrebbero ricevuto per la loro partecipazione al programma d'impianto.
- 64 All'udienza, il patrocinante del ricorrente ha posto in risalto la circostanza che quest'ultimo nutrive diffidenze nei confronti delle autorità locali e che era proprio per via della partecipazione del FES al programma e della presenza del signor Alexandrakis, dipendente della Commissione, alla riunione dell'ottobre 1991 che il ricorrente avrebbe concepito l'aspettativa di ricevere la sovvenzione alla quale asserisce di aver diritto.
- 65 Sennonché, il ricorrente non dimostra affatto che il suo affidamento si basasse su assicurazioni precise fornitegli dalla convenuta. La partecipazione finanziaria del FES ad un programma d'impianto e la presentazione di tale programma ad opera di un funzionario della Commissione nel corso di una riunione non sono, come tali, circostanze sufficienti per far sorgere un legittimo affidamento in capo ad un operatore economico prudente e avveduto, che abbia partecipato alla riunione, sul suo diritto ad una sovvenzione del FES. Invero, come dimostrato dal comportamento degli altri 47 agricoltori interessati, un operatore economico siffatto non avrebbe intrapreso lavori senza attendere una decisione formale delle autorità competenti che gli accordasse una sovvenzione nell'ambito del programma (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 16 ottobre 1996, causa T-336/94, Efisol/Commissione, Racc. pag. II-1343, punto 34).

- 66 In terzo luogo, se il signor Alexandrakis avesse fornito al ricorrente precise assicurazioni riguardo ad una sovvenzione del FES, il ricorrente avrebbe normalmente dovuto reclamare presso la Commissione il pagamento della sovvenzione, dopo aver adempiuto il suo contributo al programma. Si deve tuttavia constatare come dal fascicolo non risulti alcun indizio di uno scambio di corrispondenza tra il ricorrente e la Commissione.
- 67 In quarto ed ultimo luogo, la circostanza che le indicazioni fornite dal ricorrente in ordine all'importo della sovvenzione che gli sarebbe stata promessa siano variate nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale costituisce un ulteriore indizio del fatto che la Commissione non gli ha mai fornito precise assicurazioni riguardo a questa eventuale sovvenzione.
- 68 Si deve constatare, infatti, come il ricorrente avesse anzitutto affermato, senza produrre elementi di prova a sostegno della propria affermazione, di essere stato «registrato come beneficiario di 3,3 milioni di FCP (pari a FRF 181 518) sui 35 milioni di FCP messi a disposizione per gli agricoltori di Raiatea dal FES». Il ricorrente ha precisato quindi, con lettera 10 marzo 2000, in risposta ad un quesito scritto del Tribunale su tale punto, che «l'indicazione di un contributo di 3,3 milioni di FCP [nell'atto introduttivo di ricorso] era approssimativa [e] che il calcolo esatto si evince dalla nota di servizio della riunione del 26 novembre 1990».
- 69 Orbene, dalla detta nota di servizio risulta che le autorità della Polinesia francese avevano calcolato che, mediamente, i 40 agricoltori che avrebbero partecipato al programma d'impianto avrebbero ricevuto una sovvenzione di FCP 750 000. Poiché questa media era calcolata in base a 2 ettari di piantagioni sovvenzionate, il ricorrente ha calcolato, nella sua lettera del 10 marzo 2000, che il suo danno effettivo ammontava a FCP 5 325 000, pari a FRF 292 743, avendo egli messo in opera piantagioni su una superficie totale di 14,2 ettari.
- 70 Tuttavia, nel corso dell'udienza, il patrocinante del ricorrente ha affermato che quest'ultimo aveva ricevuto un impegno secondo il quale la sua partecipazione al

programma d'impianto gli avrebbe attribuito il diritto ad una sovvenzione di FRF 181 518, il che contraddice i calcoli dell'importo del danno avanzati dal ricorrente nella sua lettera del 10 marzo 2000.

- 71 Inoltre, quanto al contenuto della nota di servizio menzionata al precedente punto 69, deve sottolinearsi come il programma d'impianto riguardasse, ai sensi dell'art. 3 della Convenzione, piantagioni messe in opera su una superficie massima di 2,5 ettari. Contrariamente a quanto asserisce il ricorrente, l'elenco allegato alla sua lettera del 10 marzo 2000, nel quale comparivano, a fronte di 30 nominativi, le superfici impiantate, non costituisce un indizio del fatto che il tetto massimo di 2,5 ettari fosse stato soppresso. Non è infatti per nulla dimostrato che il documento in questione presenti una qualsiasi correlazione con il programma d'impianto. In mancanza di elementi atti a dimostrare che il tetto massimo di cui all'art. 3 della Convenzione sia stato modificato, le affermazioni, peraltro non dimostrate dal ricorrente, secondo le quali questi avrebbe messo in opera piantagioni su una superficie di 14,2 ettari, non sono idonee a dimostrare che una qualsiasi autorità gli abbia promesso una sovvenzione di FRF 181 518, o eventualmente di FRF 292 743, nell'ambito dell'esecuzione del programma d'impianto.
- 72 Se ne deve pertanto concludere che il ricorrente non ha dimostrato che la Commissione abbia fatto sorgere in suo capo aspettative fondate relativamente alla concessione di una sovvenzione da parte del FES per la sua partecipazione al programma d'impianto.
- 73 In secondo luogo, il ricorrente deduce la violazione, da parte della Commissione, del suo obbligo di vigilanza. Egli richiama al riguardo l'art. 155 del Trattato nonché gli artt. 145, n. 3, lett. f), 221 e 223 della decisione 91/482, nei quali verrebbe posta in risalto la responsabilità della Comunità nell'esecuzione di progetti finanziati dal FES.
- 74 Va tuttavia ricordato che la Convenzione è basata sulla decisione 80/1186. L'art. 90, n. 2, lett. e), di questa decisione dispone che alle autorità del PTOM interessato spetta la responsabilità di « eseguire i progetti e i programmi finanziati

dalla Comunità». In piena conformità con questa disposizione, l'art. 4, lett. c), delle clausole particolari della Convenzione recita: «La sovrintendenza ai lavori sarà affidata all'Ufficio per l'economia rurale del Territorio».

- 75 Essendo la Polinesia francese responsabile per l'esecuzione del programma d'impianto, incombeva ad essa allacciare rapporti contrattuali con agricoltori interessati dal programma in questione.
- 76 Risulta inoltre da vari documenti, prodotti dalla Commissione in riscontro ai quesiti scritti rivoltile dal Tribunale, che la stessa ha controllato lo stato di avanzamento dell'esecuzione del programma d'impianto. Ad esempio, nel resoconto di una missione della Commissione nella Polinesia francese, effettuata tra il 2 e il 7 aprile 1990, si legge: «A parte (...) l'acquisto dei veicoli previsti, questo progetto non è ancora stato avviato».
- 77 Con lettera 14 novembre 1990 il signor Alexandrakis ha comunicato quanto segue al presidente del governo della Polinesia francese: «Nella mia lettera n. 134 del 27.7.90 avevo (...) richiesto una relazione sul programma [d'impianto]. Avevo ricordato questo particolare ai Vostri servizi nel corso della mia missione del mese scorso. Anche se il progetto non è stato ancora avviato, ci occorre almeno una relazione che faccia il punto sulle realizzazioni compiute, che spieghi i motivi di tante difficoltà per avviarle e che, infine, precisi se il progetto possa proseguire o debba essere abbandonato».
- 78 Risulta dalla relazione della Polinesia francese in data 26 febbraio 1991, che ha fatto seguito alla richiesta espressa nella lettera sopra citata, che nell'ambito del programma d'impianto le autorità della Polinesia francese hanno acquistato tre veicoli, in luogo dei due inizialmente previsti nella Convenzione, e che tale modifica dei termini della Convenzione è stata accettata dal delegato della Commissione. Nella relazione sono quindi esposte le ragioni per le quali il programma d'impianto non è ancora stato attuato.

- 79 Con lettera in data 7 maggio 1991, il signor Alexandrakis ha formulato proposte «intese a porre fine alla situazione di stallo».
- 80 In una relazione in data 16 settembre 1991, in cui si richiama la lettera del 7 maggio 1991, le autorità della Polinesia francese informano la Commissione di quanto segue: «Attualmente 51 agricoltori (25 dei quali nella zona di Faaroa) sono pronti ad impegnarsi nel programma [d'impianto]. Si prevedono sempre, come nel fascicolo trasmesso in precedenza, 86 ha di piantagioni da frutta».
- 81 Deve constatarsi poi che, con lettera in data 11 settembre 1992, le autorità della Polinesia francese hanno richiesto alla Commissione, in conformità dell'articolo VIII delle clausole generali della Convenzione, «di procedere alla chiusura definitiva [del programma d'impianto]» e di destinare gli stanziamenti non utilizzati ad un altro progetto.
- 82 Con lettera 4 dicembre 1992 la Commissione si è dichiarata favorevole alla chiusura del progetto e allo storno degli stanziamenti a condizione che le autorità della Polinesia francese procedessero al rimborso della sovvenzione da esse ricevuta per il finanziamento dell'acquisto dei tre veicoli. Risulta inoltre dalla stessa lettera che il finanziamento dell'acquisto dei tre veicoli ha costituito «l'unica spesa effettuata [dal FES] nell'ambito di un progetto che non ha mai preso il via». E' pacifico tra le parti che il rimborso della sovvenzione ricevuta dalle autorità della Polinesia francese per l'acquisto dei veicoli in questione è stato realmente effettuato.
- 83 Emerge da quanto sopra che il ricorrente non può addebitare alla Commissione l'omesso controllo sull'utilizzazione dei fondi del FES. Invero, la Commissione si è informata dello stato di avanzamento del programma d'impianto ed ha preso atto che, a parte l'acquisto di tre veicoli, tale programma non è mai stato avviato e non ha dato luogo ad alcuna spesa.

- 84 Sotto tale aspetto non sorprende che il ricorrente, a seguito di un quesito scritto del Tribunale, non sia stato in grado di produrre alcun elemento di prova atto a dimostrare che egli abbia stipulato un contratto con le autorità della Polinesia francese relativo alla partecipazione all'esecuzione del programma d'impianto.
- 85 Il ricorrente asserisce nondimeno di aver ricevuto un impegno verbale, da parte delle autorità locali, secondo cui la sua partecipazione al programma d'impianto agli avrebbe attribuito il diritto ad una sovvenzione di FRF 181 518. Sarebbe quindi esistito un accordo verbale tra il ricorrente e le autorità della Polinesia francese, la corretta esecuzione del quale la Commissione avrebbe avuto il dovere di controllare.
- 86 Supponendo che un tale accordo verbale sia intercorso tra il ricorrente e le autorità della Polinesia francese, occorre stabilire se le disposizioni pertinenti, corrispondenti a quelle erroneamente richiamate dal ricorrente — vale a dire l'art. 155 del Trattato e gli artt. 145, n. 3, lett. f), 221 e 223 della decisione 91/482 —, contemplino a carico della Commissione un dovere di vigilanza sull'esecuzione di contratti individuali stipulati dal PTOM interessato nell'ambito di un programma finanziato dal FES e se, eventualmente, la Commissione abbia disatteso tale dovere di vigilanza.
- 87 Si deve constatare come le disposizioni richiamate dal ricorrente prevedano un unico controllo, ad opera della Commissione, della corretta utilizzazione dei fondi comunitari da parte del PTOM interessato. In particolare, l'art. 90, n. 4, lett. d), della decisione 80/1186, disposizione corrispondente all'art. 145, n. 3, lett. f), della decisione 91/482 attualmente in vigore, prevede che «spetta alle autorità competenti dei paesi e territori ed alle Comunità congiuntamente (...) accertarsi che l'attuazione dei progetti e programmi finanziati dalla Comunità sia conforme alle destinazioni decise ed alle disposizioni della presente decisione». Gli artt. 103 e 104 della decisione 80/1186 — materie attualmente disciplinate dagli artt. 221 e 223 della decisione 91/482, ai quali fa riferimento il ricorrente — riguardano rispettivamente il ruolo dell'ordinatore territoriale e del delegato della Commissione, i quali esercitano, nell'ambito dei programmi

finanziati dal FES, unicamente le rispettive competenze dei PTOM e della Commissione. Quanto all'art. 155 del Trattato, questa disposizione è intesa a fissare in linea generale le competenze della Commissione (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 25 giugno 1998, cause riunite T-371/94 e T-394/94, *British Airways e a. e British Midland Airways/Commissione*, Racc. pag. II-2405, punto 453). Nella fattispecie l'art. 155 del Trattato non impone, nei rapporti che l'Unione intrattiene con i PTOM, alcun obbligo che vada oltre gli obblighi di controllo previsti nell'ambito della decisione 80/1186.

- 88 Ne consegue che, anche nell'ipotesi in cui il ricorrente avesse dimostrato, quod non, di aver stipulato un contratto con le autorità della Polinesia francese relativo alla sua partecipazione al programma d'impianto, egli non ha dimostrato l'esistenza di un comportamento illecito imputabile alla Commissione. Per un verso, quest'ultima ha esercitato un sufficiente controllo sulla corretta utilizzazione, da parte delle autorità della Polinesia francese, dei fondi comunitari concessi nell'ambito del programma di piantagione (v. supra, punti 76-83) e, per l'altro, su di essa non incombe alcun obbligo di vigilare affinché ogni progetto eventualmente selezionato ed approvato dalle autorità locali di un PTOM venga eseguito conformemente alle clausole negoziali stipulate tra questi autorità e le persone giuridiche o fisiche partecipanti alla realizzazione del programma finanziato dal FES.
- 89 Discende da quanto sopra che il ricorrente non ha dimostrato l'esistenza di un comportamento illecito imputabile alla Commissione.
- 90 Il presente ricorso va pertanto respinto, senza necessità di esaminare se il ricorrente abbia dimostrato l'effettività del danno asserito e la possibile esistenza di un nesso di causalità tra il danno e l'illecito asseriti.

Sulle spese

- 91 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il ricorrente è rimasto soccombente, va condannato alle spese conformemente alle conclusioni della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.
- 2) Il ricorrente è condannato alle spese.

Lenaerts

Azizi

Jaeger

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 giugno 2000.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

K. Lenaerts