

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)
16 novembre 1994 *

Nella causa T-451/93,

San Marco Impex Italiana SA, società di diritto italiano, con sede in Modena, Italia, con l'avvocato Lucette Defalque, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avvocato Alex Schmitt, 62, avenue Guillaume,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Hans Peter Hartvig, consigliere giuridico, e Claire Bury, funzionario nazionale distaccato presso la Commissione, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico della Commissione, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda proposta a norma degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CEE, diretta ad ottenere il risarcimento dei danni subiti dalla

* Lingua processuale: l'inglese.

ricorrente in relazione al contratto di appalto di lavori pubblici stipulato tra la ricorrente stessa ed il governo della Repubblica democratica somala,

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

composto dai signori A. Kalogeropoulos, presidente, D.P.M. Barrington e K. Lenaerts, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale dell'8 luglio 1994,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Antefatti

- 1 Il 3 marzo 1987 la Commissione concludeva a nome della Comunità europea un accordo di finanziamento con la Repubblica democratica somala, con cui accettava di finanziare un progetto presentato dal governo somalo per la progettazione e la costruzione di cinque ponti sul fiume Scebeli, di un ponte sul fiume Giuba e per la costruzione delle relative strade di accesso. Detto accordo veniva stipulato nell'am-

bito della seconda convenzione ACP-CEE, firmata a Lomé il 31 ottobre 1979 (GU 1980, L 347, pag. 1, in prosieguo: la «seconda convenzione di Lomé») ed era finanziato sulle risorse del quinto Fondo europeo di sviluppo (in prosieguo: il «FES»).

- 2 Veniva quindi indetta una gara d'appalto e la ricorrente, la San Marco Impex Italiana SA, depositava in data 7 maggio 1987 un'offerta per un ammontare di 3 685 623 ECU. Il 18 febbraio 1988, il ministero dei Lavori pubblici e dell'Edilizia comunicava alla ricorrente che la sua offerta era stata accettata. In data 22 febbraio 1988, veniva stipulato un contratto d'appalto tra la ricorrente ed il ministro somalo degli Affari esteri, in qualità di ordinatore nazionale, a nome del ministero somalo dei Lavori pubblici e dell'Edilizia. Il contratto veniva vistato dal delegato della Commissione in Somalia (in prosieguo: il «delegato») e dalla Consulint International-Consulting engineers, società di consulenza incaricata dal governo somalo di sovrintendere ai lavori di costruzione.

- 3 Il contratto di appalto stipulato era un contratto «misto»: a termini di tale contratto, il prezzo della sovrastruttura dei ponti andava pagato con il metodo del «rimborso» (le opere eseguite sarebbero state pagate al prezzo di costo con alcune maggiorazioni per coprire gli utili), e quello relativo alla parte rimanente dell'appalto con il metodo del «prezzo unitario» (in base al quale le opere o i servizi vengono valutati separatamente stabilendo un prezzo unitario per ciascuno di essi; il prezzo unitario viene concordato all'atto della conclusione del contratto e il prezzo complessivo dell'appalto varia in funzione dei quantitativi effettivamente utilizzati). Per quanto riguarda i materiali destinati allo strato di fondazione delle sei strade di accesso, il computo estimativo presentato dalla ricorrente prevedeva, per ciascuna delle strade, un prezzo unitario di 4,5 ECU/m³, comprensivo del trasporto fino a 5 km. Il computo estimativo prevedeva altresì un prezzo unitario di 0,07 ECU/m³ x km per il trasporto dei medesimi materiali su distanze superiori ai 5 km.

- 4 A norma del contratto di appalto i pagamenti dovevano essere effettuati in valuta locale e in valuta estera nella proporzione di 12/88 rispettivamente. Tutti i paga-

menti in valuta locale dovevano essere autorizzati dall'ordinatore nazionale, vistati dal delegato della Commissione ed eseguiti attraverso banche locali. I pagamenti in valuta estera venivano autorizzati dall'ordinatore nazionale, vistati dal delegato della Commissione, ma andavano eseguiti attraverso la Commissione a Bruxelles.

- 5 L'esecuzione dei lavori veniva avviata nel mese di maggio 1988.

- 6 Con lettera 6 novembre 1988, la Consulint informava il ministero dei Lavori pubblici e dell'Edilizia delle difficoltà incontrate nel reperire, in una zona che fosse sufficientemente vicina ai cantieri, uno dei materiali destinato allo strato di fondazione delle strade di accesso. Per risolvere questo problema la Consulint suggeriva una modifica nella composizione dei materiali di fondazione per quattro delle sei strade di accesso, modifica che avrebbe comportato un aumento del costo unitario delle strade considerate da 4,5 ECU/m³ a 14,3 ECU/m³. Secondo la Consulint, tale incremento avrebbe determinato, per le quattro strade interessate, un costo aggiuntivo di circa 200 000 ECU. Quanto alle altre due strade, si rendeva noto che era allo studio «un'altra soluzione tecnica che tenesse conto sia delle esigenze tecniche, sia di quelle di carattere economico». Copia di detta lettera veniva inviata alla delegazione della Commissione, ove perveniva il giorno stesso.

- 7 Con lettera 2 gennaio 1989 indirizzata alla Consulint il ministero dei Lavori pubblici e dell'Edilizia autorizzava le varie proposte relative al progetto, ivi comprese le modifiche alla struttura di fondazione delle strade di accesso, suggerite a causa della mancata disponibilità di materiali adeguati. La lettera si concludeva così: «Vi chiediamo di studiare e di proporre soluzioni tecniche che consentano di ridurre l'ampiezza dei lavori, in modo da non superare le disponibilità previste in bilancio. Vi preghiamo inoltre di preparare un preventivo finale dei costi del progetto da sottoporre all'approvazione — se del caso — della delegazione della CCE» (Commissione delle Comunità europee). Copia di tale lettera veniva inviata al delegato.

- 8 Con lettera 15 febbraio 1989, il delegato richiamava l'attenzione del ministero dei Lavori pubblici e dell'Edilizia sul fatto che egli si era rifiutato di vistare due fatture i cui importi risultavano comprensivi di una revisione dei prezzi di taluni materiali (cemento, acciaio, bitume e gasolio) in quanto tali revisioni erano state giustificate soltanto in base a fatture anziché con una documentazione attestante l'aumento dei prezzi di mercato. Egli sottolineava inoltre che, a norma dell'art. 79, n. 1, sub iii), del capitolato speciale, la revisione dei prezzi era consentita esclusivamente dietro presentazione di una documentazione attestante l'aumento dei prezzi di mercato e l'effettivo utilizzo dei materiali considerati nell'ambito dei lavori.
- 9 In data 20 febbraio e 9 marzo 1989 il delegato della Commissione si rivolgeva per iscritto al ministero dei Lavori pubblici e dell'Edilizia in merito alla questione dell'aumento del costo dei lavori in generale, ribadendo che ogni nuovo impegno di spesa doveva essere necessariamente autorizzato in via preventiva dalla Commissione e dall'ordinatore nazionale.
- 10 Con lettera 25 aprile 1989, il ministero dei Lavori pubblici e dell'Edilizia chiedeva all'ordinatore nazionale di autorizzare il delegato della Commissione a presentare una richiesta di integrazione del finanziamento del progetto per un ammontare di circa 1 615 000 ECU, in modo da tener conto, tra l'altro, dell'aumento dei prezzi di alcuni fattori (cemento, acciaio, gasolio, manodopera) e delle difficoltà causate dalla mancata idoneità di uno dei materiali di fondazione delle strade di accesso.
- 11 Con lettera 8 maggio 1989, l'ordinatore nazionale informava il ministero dei Lavori pubblici e dell'Edilizia di aver deciso di non richiedere un'integrazione del finanziamento per il fatto, inter alia, che ogni revisione dei prezzi suscettibile di far aumentare il costo del progetto avrebbe dovuto essere sottoposta in via preventiva al delegato della Commissione e all'ordinatore nazionale. Copia di quest'ultima lettera veniva inviata al delegato.

- 12 Con nota 14 giugno 1989, il delegato chiedeva alla direzione generale sviluppo della Commissione di svolgere tutti gli adempimenti preliminari nell'eventualità che l'ordinatore nazionale accettasse di presentare una richiesta di fondi aggiuntivi. Egli sottolineava il fatto che, a suo giudizio, i lavori eseguiti dalla ricorrente rispondevano a criteri di elevata qualità e che i costi aggiuntivi sembravano giustificati da cause di natura esclusivamente tecnica. Egli affermava inoltre che le maggiorazioni dei costi derivavano, in particolare, dalla decisione di modificare la struttura dei ponti, dall'aumento del costo unitario dei materiali di fondazione, dall'esigenza di variare l'ubicazione di alcuni ponti e da modifiche rese necessarie dall'erosione del suolo e dall'esistenza di un progetto di irrigazione.
- 13 Il 10 agosto 1989 l'ordinatore nazionale presentava una richiesta di integrazione del finanziamento per un ammontare di 750 000 ECU. Detta richiesta veniva trasmessa alla Commissione unitamente ad una lettera del delegato datata 23 agosto 1989.
- 14 Il 28 agosto 1989, in previsione dell'imminente concessione di fondi aggiuntivi, l'amministrazione statale delle strade sottoponeva all'ordinatore nazionale, per approvazione, un primo atto aggiuntivo al contratto, redatto dalla Consulint. Tale atto veniva sottoscritto dalla ricorrente, dall'ordinatore nazionale e dal ministero dei Lavori pubblici e veniva inviato al delegato della Commissione per il suo visto.
- 15 Il 18 dicembre 1989, il delegato veniva informato via telex che la Commissione aveva concesso un'integrazione di 750 000 ECU al finanziamento. Il delegato comunicava tale decisione all'ordinatore nazionale con lettera 21 dicembre 1989.
- 16 Con lettera datata 25 dicembre 1989 l'amministrazione delle strade informava la Consulint che «l'atto aggiuntivo n. 1 (integrazione del finanziamento) era stato approvato». La Consulint trasmetteva alla ricorrente una copia di tale lettera in data 27 dicembre 1989, comunicando che era stato approvato un finanziamento integrativo di 750 000 ECU «conformemente ai termini dell'atto aggiuntivo n. 1».

- 17 Con lettera 6 febbraio 1990, il delegato della Commissione informava l'amministrazione delle strade di non poter vistare l'atto aggiuntivo sottoposto alla sua approvazione. Egli proponeva una versione modificata, che rinviava per la firma con il seguente commento: «Invio in allegato alcune copie della proposta di atto aggiuntivo con preghiera di rinviarle al più presto debitamente sottoscritte e corredate del visto dell'ordinatore nazionale del FES, in modo da chiudere definitivamente la questione».
- 18 La versione modificata dell'atto aggiuntivo veniva sottoscritta dalla ricorrente il 10 febbraio 1990, dal ministro dei Lavori pubblici il 7 febbraio 1990 e dall'ordinatore nazionale il 17 febbraio 1990; il testo veniva quindi inviato al delegato della Commissione, che lo riceveva il 1° marzo 1990.
- 19 Con lettera 1° marzo 1990, il delegato della Commissione informava il ministero dei Lavori pubblici che aveva deciso di non vistare l'atto aggiuntivo in quanto, sostanzialmente, la ricorrente non aveva diritto ad una revisione dei prezzi unitari per i materiali di fondazione. Con una successiva lettera in pari data, anch'essa indirizzata al ministero dei Lavori pubblici, il delegato ribadiva che, oltre al problema della composizione dei materiali di fondazione, egli non aveva ancora ricevuto dalla ricorrente la documentazione giustificativa della revisione dei prezzi del cemento (+50%) e dell'acciaio (+60%). Anche per questo motivo egli si trovava nell'impossibilità di vistare l'atto aggiuntivo.
- 20 Il 6 giugno 1990, dopo aver consultato il servizio giuridico della Commissione, il delegato comunicava all'ordinatore nazionale la posizione definitiva del FES in ordine all'aumento dei prezzi unitari per i materiali di fondazione e alla revisione dei prezzi per alcuni altri materiali. Secondo il FES, i termini del contratto di appalto non consentivano un aumento del prezzo unitario dei materiali di fondazione in quanto era stato richiesto agli offerenti di verificare, prima di presentare

l'offerta, la disponibilità di materiali adeguati in loco. Le altre imprese partecipanti alla gara potevano aver presentato offerte più elevate in seguito, per l'appunto, ad una valutazione più corretta delle condizioni locali. Le richieste di revisione dei prezzi presentate a norma dell'art. 79 del capitolato generale dovevano essere giustificate con riferimento ai prezzi di mercato nel luogo di origine.

- 21 Con lettera 7 giugno 1990 indirizzata al ministero dei Lavori pubblici e dell'Edilizia, l'ordinatore nazionale dichiarava di condividere pienamente il parere legale formulato dalla Commissione in ordine al pagamento dei prezzi modificati alla ricorrente. Copia di detta lettera veniva inviata al delegato.

- 22 Nel mese di dicembre 1990, aveva inizio la guerra civile in Somalia e nel gennaio 1991 veniva chiusa la delegazione della Commissione.

- 23 Con lettera 1° marzo 1991 il responsabile della direzione generale sviluppo della Commissione, in qualità di ordinatore principale — vale a dire in quanto autorità responsabile in ultima istanza della gestione degli stanziamenti del FES ai sensi dell'art. 121, n. 1, della convenzione di Lomé —, comunicava alla ricorrente di aver temporaneamente assunto le funzioni di ordinatore nazionale in forza dell'art. 60 del regolamento finanziario applicabile al quinto Fondo europeo di sviluppo, in quanto riteneva che l'ordinatore nazionale non fosse più in grado di svolgere le proprie funzioni. In tale veste, l'ordinatore principale informava la ricorrente della sua decisione di risolvere il contratto di appalto in forza dell'art. 93, n. 1, del capitolato generale, con effetto dal 1° marzo 1991. Egli invitava inoltre la ricorrente a presentare una richiesta di pagamento per le opere eseguite fino al 28 febbraio 1991.

24 L'art. 60 del regolamento finanziario applicabile al quinto Fondo europeo di sviluppo (GU 1981, L 101, pag. 12), richiamato nel primo paragrafo della lettera suddetta, così recita:

«Qualora venga a conoscenza di ritardi nello svolgimento delle procedure relative ai progetti finanziati dal FES, l'ordinatore principale del FES prende con l'ordinatore nazionale i contatti necessari per ovviare alla situazione.

Qualora siano già state fornite prestazioni e per un qualsiasi motivo il protrarsi di ritardi nella liquidazione, nell'emissione dell'ordine di pagamento e nel pagamento stesso comporti difficoltà che possano compromettere la completa esecuzione del contratto, l'ordinatore principale può prendere qualsiasi provvedimento per ovviare a tali difficoltà, per rimediare, se del caso, alle conseguenze finanziarie derivanti dalla situazione così creata, ed in genere per consentire, nelle migliori condizioni economiche, di portare a termine il progetto o i progetti. Egli notifica detti provvedimenti, nel più breve tempo possibile, all'ordinatore nazionale. Se dei pagamenti sono effettuati direttamente dalla Commissione al titolare del contratto, la Comunità subentra di diritto nei corrispondenti crediti che il titolare possa vantare nei riguardi delle autorità nazionali».

25 L'art. 93, n. 1, del capitolato generale, anch'esso richiamato nella lettera sopra menzionata, stabilisce che qualora l'amministrazione disponga unilateralmente la cessazione definitiva dell'esecuzione del contratto di appalto, detto contratto si riterrà immediatamente risolto e l'aggiudicatario avrà diritto ad un risarcimento per i danni eventualmente subiti a causa della risoluzione del contratto di cui non è responsabile.

26 Con lettera 22 marzo 1991 la M. A. Young Associates, Chartered Surveyors, informava la Commissione che avrebbe redatto per conto della ricorrente un prospetto

dettagliato dei danni e delle spese direttamente derivanti dallo scioglimento del contratto.

- 27 In data 19 dicembre 1991 e 10 gennaio 1992 i legali della ricorrente comunicavano alla Commissione che l'elenco degli importi reclamati era ancora in preparazione e sollecitavano l'immediato pagamento delle fatture insolute.
- 28 I legali della ricorrente inviavano quindi, in allegato ad una lettera datata 7 febbraio 1992, un rendiconto complessivo dei pagamenti richiesti, per un ammontare totale di 4 389 498,40 ECU. Il documento presentato era suddiviso in cinque sezioni: la prima elencava le fatture insolute, la seconda e la terza specificavano i pagamenti reclamati in base alla lettera della Commissione 1° marzo 1991, mentre la quarta e la quinta riguardavano gli interessi.
- 29 Con lettera 15 aprile 1992, la Commissione respingeva la richiesta di pagamento inoltrata dai legali della ricorrente adducendo, in sostanza, che era materialmente impossibile accertarne la fondatezza, che il suo contenuto era stato parzialmente contestato dal governo somalo, che l'ammontare preteso superava di gran lunga i fondi disponibili e che l'ordinatore principale, avendo assunto le funzioni di ordinatore nazionale, disponeva di una competenza limitata ai sensi dell'art. 60 del regolamento finanziario.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 30 Con atto introduttivo registrato nella cancelleria della Corte il 7 luglio 1992, la ricorrente ha proposto il presente ricorso per risarcimento danni. La fase scritta del

procedimento dinanzi alla Corte si è conclusa il 4 febbraio 1993 con il deposito della controreplica. In seguito all'entrata in vigore, in data 1° agosto 1993, della decisione del Consiglio 8 giugno 1993, 93/350/Euratom, CECA, CEE recante modifica della decisione 88/591/CECA, CEE, Euratom che istituisce un tribunale di primo grado delle Comunità europee, la causa è stata rinviata al Tribunale di primo grado con ordinanza della Corte 27 settembre 1993.

31 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

condannare la Commissione a corrispondere alla ricorrente:

— l'importo complessivo di 4 389 498,40 ECU;

— gli interessi su tale somma al tasso dell'8%, calcolati a decorrere dalla data di presentazione del ricorso;

— le spese e gli onorari.

32 La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso infondato e respingerlo;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sul primo capo della domanda: mancato pagamento di alcune fatture

Argomenti delle parti

- 33 La ricorrente deduce che, rifiutandosi di vistare le fatture di cui trattasi, il delegato ha commesso quattro illeciti di natura extracontrattuale dei quali la Commissione è chiamata a rispondere a norma dell'art. 215, n. 2, del Trattato CEE.
- 34 Il primo illecito contestato dalla ricorrente consiste in un eccesso di potere da parte del delegato. La ricorrente sostiene che, nell'ambito della ripartizione di competenze stabilita dalla seconda convenzione di Lomé, non spetta al delegato verificare il dettaglio degli importi specificati in fatture che sono state certificate dall'ingegnere consulente e per le quali l'ordinatore nazionale ha emesso un ordinativo di pagamento. Infatti, la Commissione non è parte nel contratto di appalto ed i suoi poteri sono limitati alla preparazione e all'adozione delle decisioni di finanziamento, al controllo della procedura di aggiudicazione, alla supervisione dei lavori nel loro complesso e del corretto svolgimento dell'intera procedura, e, ove occorra, ad un compito di mediazione. Comunque, secondo la ricorrente, nel caso di specie il rifiuto di apporre il visto non era giustificato.
- 35 La seconda censura della ricorrente riguarda la violazione da parte del delegato di uno degli obblighi che gli incombevano. La ricorrente deduce che, a prescindere dalla decisione inizialmente presa dal delegato in ordine all'imputabilità al FES delle spese specificate nelle fatture controverse, la decisione dell'ordinatore principale di finanziare gli sconfinamenti dal credito del progetto ha fatto sorgere a carico della Commissione l'obbligo di coprire dette spese, senza che sia in alcun modo rilevante la forma delle clausole aggiuntive eventualmente redatte dalle parti del contratto di appalto. Essa contesta inoltre la tesi sostenuta dalla Commissione, secondo cui l'impegno ad integrare il finanziamento era rivolto esclusivamente alla Repubblica democratica somala anziché all'aggiudicatario, affermando che, in forza di un prin-

cipio riconosciuto da tutti gli Stati membri, un creditore può esigere dai debitori del suo debitore le somme che essi devono a quest'ultimo. Il rispetto del principio della certezza del diritto impone alla Commissione l'obbligo di prendere i provvedimenti necessari per porre rimedio ai ritardi intervenuti nel pagamento.

- 36 La terza censura riguarda la violazione da parte della Commissione di una legittima aspettativa della ricorrente. Secondo quest'ultima, viste le circostanze in cui la Commissione ha concesso i fondi aggiuntivi per finanziare le modifiche richieste dall'ordinatore nazionale ed ha modificato l'atto aggiuntivo n. 1 rinviandolo per la firma, la ricorrente poteva legittimamente ritenere che la Commissione avrebbe sottoscritto l'atto aggiuntivo e pagato le relative fatture.
- 37 Il quarto illecito contestato dalla ricorrente deriva da una carenza organizzativa degli uffici della Commissione. La ricorrente sostiene che, poiché l'ordinatore principale aveva deciso di concedere un'integrazione al finanziamento e le altre parti avevano sottoscritto l'atto aggiuntivo n. 1 nei termini suggeriti dalla Commissione, quest'ultima aveva l'obbligo di prendere i provvedimenti necessari per poter sottoscrivere essa stessa l'atto suddetto e pagare le fatture per i relativi lavori secondo quanto stabilito nell'atto aggiuntivo. Il fatto che ciò non sia avvenuto dimostra l'esistenza di una carenza organizzativa dei suoi uffici.
- 38 Quanto al primo illecito che avrebbe commesso il delegato, la Commissione ribatte che i propri atti sono stati conformi ai poteri ad essa spettanti in forza della convenzione e che il suo delegato poteva legittimamente rifiutarsi di vistare l'atto aggiuntivo poiché riteneva che non fossero stati soddisfatti i requisiti per la concessione di un finanziamento comunitario. Sostenere il contrario significherebbe privare la Commissione della possibilità di garantire la gestione economica delle risorse del FES.

- 39 Quanto alla censura relativa al mancato adempimento di un obbligo, la Commissione sottolinea l'inesistenza di un suo rapporto contrattuale diretto con la ricorrente. Essa non nega di aver preso la decisione di massima di concedere un finanziamento integrativo pur rilevando che si trattava, a suo parere, di un impegno assunto soltanto nei confronti del governo somalo. In ogni caso, un siffatto impegno interlocutorio non può far sorgere di per sé l'obbligo di pagare fatture che esulano dall'ambito dell'accordo di finanziamento. La Commissione ritiene peraltro che non sia stato chiaramente stabilito se la ricorrente possa essere considerata creditrice del governo somalo ed avere pertanto un titolo che le consenta di rivolgersi direttamente alla Commissione, come ad una debitrice di un suo debitore. In ogni caso, tenuto conto della ripartizione delle competenze e delle responsabilità prevista dalla Convenzione di Lomé, i debiti del governo somalo non possono essere trasferiti alla Commissione.
- 40 Per quanto riguarda l'asserita trasgressione del principio posto a tutela del legittimo affidamento, la Commissione ribatte anzitutto che essa non ha avuto alcun rapporto diretto con la ricorrente e che, se sono state inoltrate richieste di lavori aggiuntivi da parte delle autorità locali, queste richieste sono state effettuate nell'ambito del rapporto contrattuale esistente tra le dette autorità e la ricorrente. La Commissione sottolinea inoltre di aver espresso con chiarezza in ogni occasione la propria posizione sulle fatture relative ad alcuni dei lavori aggiuntivi, di modo che le autorità somale non avevano motivo di ritenere che l'atto aggiuntivo n. 1 sarebbe stato approvato nella forma in cui esso è stato presentato.
- 41 La Commissione osserva peraltro che la censura relativa ad una presunta carenza organizzativa dei suoi uffici non contiene l'indicazione di un caso specifico di disfunzione, né appare corroborata da un qualsiasi elemento di prova. In ogni caso, non essendo sottoposta ad alcun obbligo di pagamento, la Commissione non poteva essere tenuta a far sì che i suoi uffici provvedessero ad eseguire i pagamenti di cui trattasi.

Giudizio del Tribunale

42 Nel primo capo della sua domanda la ricorrente chiede il risarcimento dei danni che avrebbe subito a causa del rifiuto opposto dal delegato di approvare determinate fatture. Va ricordato che, nell'esaminare la domanda proposta, il Tribunale non accerta se la ricorrente sia contrattualmente legittimata a pretendere il pagamento degli importi relativi alle fatture di cui trattasi. Una questione siffatta deve essere risolta mediante arbitrato a norma dell'art. 132 della seconda convenzione di Lomé e dell'allegato XIII della medesima convenzione, e non da questo Tribunale, la cui competenza è limitata, ai sensi degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CEE, all'ambito della responsabilità extracontrattuale. In ogni caso, risulta chiaramente dagli atti a disposizione del Tribunale che non vi è alcun rapporto di natura contrattuale tra la ricorrente e la Commissione, il che corrisponde peraltro all'orientamento espresso dalla Corte di giustizia, secondo cui i contratti di appalto finanziati dal FES vanno considerati come contratti nazionali che coinvolgono esclusivamente lo stato ACP e l'aggiudicatario (v. sentenza 19 settembre 1985, causa 33/82, Murri Frères/Commissione, Racc. pag. 2759).

43 Tuttavia, benché non sussista alcun rapporto di natura contrattuale tra la Commissione e la ricorrente, emerge chiaramente dalla giurisprudenza della Corte che, a norma dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CEE, la Commissione può essere chiamata a risarcire i danni subiti dai terzi a causa di un atto compiuto dal delegato nell'esercizio delle sue funzioni (v. sentenza 10 luglio 1985, causa 118/83, CMC/Commissione, Racc. pag. 2325).

44 A tale riguardo, il Tribunale considera che la Commissione è tenuta a risarcire i danni eventualmente subiti dagli aggiudicatari di un contratto d'appalto di lavori pubblici finanziato dal FES, a causa del rifiuto illegittimamente opposto dal delegato di vistare le fatture da essi presentate.

- 45 Nel caso di specie, la ricorrente deduce che il rifiuto opposto dal delegato era illegittimo, formulando quattro diverse censure a sostegno della sua tesi. Essa fa valere che, rifiutandosi di vistare le fatture, il delegato ha ecceduto i limiti delle proprie competenze; che il rifiuto opposto dal delegato costituisce violazione di un obbligo; che la ricorrente poteva legittimamente ritenere che le fatture sarebbero state vistate; e infine che il rifiuto del delegato di apporre il suo visto deriva da una carenza organizzativa degli uffici della Commissione.

Sulla prima censura, relativa ad un abuso di potere commesso dal delegato nel rifiutarsi di vistare le fatture

- 46 La ricorrente sostiene essenzialmente che, in base alla ripartizione delle competenze disposta dalla seconda convenzione di Lomé, il delegato non può rifiutarsi di apporre il suo visto sulle fatture approvate dall'ingegnere consulente e per le quali l'ordinatore nazionale abbia emesso l'ordinativo di pagamento. Essa ritiene inoltre che, nel caso di specie, il rifiuto fosse comunque ingiustificato.
- 47 Per quanto riguarda in primo luogo la legittimazione dei delegati a negare il proprio visto, il Tribunale rileva che, ai sensi dell'art. 108, n. 4, lett. f), della seconda convenzione di Lomé, spetta agli Stati ACP ed alla Comunità congiuntamente «accertarsi che l'attuazione dei progetti e programmi finanziati dalla Comunità sia conforme alle destinazioni decise ed alle disposizioni della presente convenzione».

48 A tal fine, l'art. 123, n. 3, della seconda convenzione di Lomé così dispone:

- «a) Il delegato si accerta, per conto della Commissione, che i progetti ed i programmi di azioni finanziati con le risorse del Fondo gestite dalla Commissione siano stati correttamente eseguiti dal punto di vista finanziario e tecnico.
- b) A questo titolo, il delegato visita i contratti, i protocolli aggiuntivi e preventivi, nonché gli ordinativi di pagamento emessi dall'ordinatore nazionale».

49 Parimenti, l'art. 61 del regolamento finanziario 17 marzo 1981 applicabile al quinto Fondo europeo di sviluppo prevede che «durante l'esecuzione delle operazioni, il delegato verifica, sulla scorta dei documenti e sul posto, la conformità delle realizzazioni o prestazioni con la loro descrizione quale figura nelle convenzioni di finanziamento, nei contratti e preventivi».

50 Secondo il Tribunale emerge chiaramente dalle disposizioni suddette che il delegato della Commissione può, anzi deve, rifiutarsi di vistare le fatture presentate dall'aggiudicatario qualora abbia fondati motivi per ritenere che non ricorrano i presupposti per la concessione di un finanziamento comunitario.

51 Per poter valutare se il rifiuto opposto dal delegato fosse giustificato nel caso di specie, il Tribunale deve essere informato sull'oggetto delle fatture di cui trattasi. Da quanto appare dalle argomentazioni svolte dalla ricorrente, i rilievi mossi dal delegato alle fatture controverse sembrerebbero riguardare il fatto che gli importi erano calcolati in base a prezzi maggiorati per il cemento, l'acciaio e il bitume senza che tali maggiorazioni fossero state giustificate con riferimento al prezzo di mercato, o anche il fatto che esse avevano ad oggetto lo strato di fondazione delle strade di accesso il cui prezzo unitario risultava aumentato da 4,5 ECU/m³ a 14,3 ECU/m³. Al fine di chiarire questo punto il Tribunale ha invitato la ricorrente a confermare per iscritto l'esattezza di tale interpretazione o, in caso contrario, a

specificare le fatture considerate, producendone una copia e precisandone l'oggetto. La risposta della ricorrente sembrerebbe suggerire che alcune delle fatture che il delegato ha rifiutato di vistare avessero un oggetto diverso da quelli sopra descritti, ma essa non ha fornito al Tribunale alcuna informazione più precisa in merito.

- 52 Stando così le cose, il Tribunale può esaminare la domanda della ricorrente soltanto nella parte in cui è fondata sull'asserita illegittimità del rifiuto opposto dal delegato di vistare alcune fatture emesse calcolando un prezzo maggiorato per il cemento, il bitume e l'acciaio, da un lato, ed un prezzo unitario maggiorato per i materiali di fondazione delle strade di accesso, dall'altro.
- 53 Le maggiorazioni dei prezzi relativi al cemento, all'acciaio ed al bitume sono state contestate dal delegato in quanto non era stata prodotta una documentazione a sostegno che dimostrasse l'incremento del prezzo di mercato dei medesimi materiali nel luogo di origine ed il loro effettivo utilizzo nell'ambito dei lavori.
- 54 Secondo il Tribunale si evince chiaramente dall'art. 79, n. 1, sub iii), del capitolato speciale che l'aggiudicatario può far valere un incremento del costo dei materiali soltanto qualora sia sopravvenuto un aumento del prezzo di mercato di tali prodotti tra la data di presentazione dell'offerta e la data di acquisto dei materiali stessi.
- 55 Stando così le cose, il Tribunale ritiene che il delegato poteva legittimamente richiedere la produzione degli elementi di prova sopra indicati, rifiutandosi nel frattempo di vistare le fatture controverse. E ciò a maggior ragione in quanto dai dati emersi da una ricerca eseguita dal delegato stesso non appariva alcun aumento del prezzo di mercato del tipo di cemento considerato per il periodo rilevante.

- 56 Poiché la ricorrente non ha fornito alcun elemento da cui risulti che la documentazione suddetta era stata effettivamente prodotta dietro richiesta del delegato, il Tribunale deve concluderne che il rifiuto opposto da quest'ultimo di vistare le fatture era giustificato.
- 57 Per quanto riguarda l'aumento del prezzo unitario dei materiali di fondazione delle strade di accesso, il Tribunale rileva che non è stata contestata la circostanza che, nel preparare la sua offerta, la ricorrente ha seriamente sottovalutato il problema della disponibilità di uno dei componenti necessari in prossimità del cantiere.
- 58 Il Tribunale osserva in proposito che, ai sensi del secondo paragrafo del preambolo del computo estimativo approvato dalla ricorrente, «l'aggiudicatario si impegna ad ispezionare la zona del cantiere e a procurarsi informazioni precise e dettagliate sulla situazione locale per tutta la durata dei lavori, accertandosi della disponibilità dell'acqua e dei materiali da reperire in loco e tiene conto di ogni rischio ed evenienza nel calcolo dei prezzi dell'offerta»; il Tribunale osserva inoltre che, a pagina 5 della replica, la ricorrente ha ammesso di non aver eseguito un'ispezione accurata prima di presentare l'offerta.
- 59 La ricorrente puntualizza che a causa di un allagamento del territorio nel periodo considerato nessuno degli offerenti è stato in grado di eseguire i necessari controlli nella zona del cantiere, ed è proprio per tener conto di questa difficoltà che è stata richiesta la presentazione di un'offerta anche per il trasporto dei materiali destinati allo strato di fondazione su distanze superiori ai 5 km.
- 60 Il Tribunale ritiene tuttavia che il computo estimativo indica chiaramente che la ricorrente ha presentato un'offerta basata su un prezzo unitario fisso per lo strato di fondazione delle strade di accesso e tale prezzo potrebbe aver assunto un peso determinante nell'esame comparativo delle varie offerte.

- 61 Dalla documentazione prodotta sia dalla Commissione sia dalla ricorrente stessa emerge inoltre che i costi aggiuntivi del progetto, derivanti dall'incremento del prezzo unitario, sono stati sostenuti senza la previa approvazione dell'autorità nazionale competente, vale a dire dell'ordinatore nazionale.
- 62 In queste circostanze e alla luce del fatto che il prezzo unitario offerto era in realtà inferiore a un terzo di quello successivamente fatturato, il Tribunale ritiene che il delegato poteva legittimamente rifiutarsi di vistare le fatture di cui trattasi.
- 63 Per giungere a tale conclusione, il Tribunale ha quindi respinto la tesi avanzata dalla ricorrente secondo cui la Commissione dovrebbe ritenersi responsabile degli atti compiuti dalla Consulint, la quale, secondo la ricorrente, non le aveva dato altra scelta se non quella di utilizzare i componenti più costosi per lo strato di fondazione. Dagli atti dinanzi al Tribunale risulta che la Consulint è stata incaricata di sovrintendere all'esecuzione dei lavori in base ad un contratto stipulato con il governo somalo e non può pertanto in alcun modo essere considerata alla stregua di un agente della Commissione.
- 64 Alla luce delle considerazioni che precedono, il Tribunale conclude che il delegato non ha ecceduto i limiti delle proprie competenze rifiutandosi di vistare le fatture di cui trattasi.

Sulla seconda censura, relativa alla violazione di un obbligo

- 65 Come appare chiaramente dalle disposizioni sopra menzionate della seconda convenzione di Lomé e del regolamento finanziario, il delegato aveva l'obbligo di non apporre il proprio visto alle fatture controverse fintantoché avesse motivo di ritenere che non fossero stati soddisfatti i requisiti per la concessione del finanziamento comunitario.

- 66 Non può essere accolta la tesi della ricorrente secondo cui la decisione dell'ordinatore principale di concedere un'integrazione al finanziamento del progetto avrebbe avuto l'effetto di esaurire l'obbligo sopra descritto facendo sorgere invece a carico del delegato l'obbligo di vistare le fatture. Affinché una decisione del genere possa avere un tale effetto, essa dovrebbe contenere un ordine esplicito rivolto al delegato di vistare le fatture nonostante le sue riserve. Nel caso di specie, non vi è stata alcuna sollecitazione in tal senso.
- 67 Quanto alla tesi della ricorrente secondo cui l'aggiudicatario di un contratto d'appalto finanziato dal FES può pretendere dalla Commissione il pagamento dei crediti vantati nei confronti di uno Stato ACP, il Tribunale rileva che la ricorrente non ha dimostrato nella giusta sede l'effettiva esistenza di un suo credito nei confronti del governo somalo.
- 68 In ogni caso, anche se fosse stabilito che la ricorrente è contrattualmente legittimata ad esigere il pagamento delle fatture controverse da parte del governo somalo, non ne conseguirebbe necessariamente che i medesimi importi siano imputabili al FES, le cui risorse possono essere utilizzate soltanto a fronte di spese giustificate in base alle disposizioni normative e contrattuali applicabili.
- 69 Alla luce delle considerazioni sopra esposte, il Tribunale conclude che il delegato non è venuto meno ad un suo obbligo rifiutandosi di vistare le fatture.

Sulla terza censura, relativa alla trasgressione del principio posto a tutela del legittimo affidamento

- 70 La ricorrente sostiene che, alla luce del comportamento della Commissione, essa poteva legittimamente ritenere che il delegato avrebbe vistato le fatture controverse.
- 71 Per dimostrare la fondatezza della sua tesi la ricorrente deve provare che, per effetto di un atto o di un'omissione della Commissione o del suo delegato, essa si è impegnata a sostenere una spesa nella convinzione che sarebbe stata coperta dal finanziamento concesso dal FES.
- 72 Gli atti o le omissioni che avrebbero fatto sorgere una legittima aspettativa nella ricorrente riguardano la decisione della Commissione di concedere un finanziamento integrativo ed il comportamento del delegato, il quale ha inizialmente modificato l'atto aggiuntivo n. 1 rifiutandosi poi di vistararlo.
- 73 Il Tribunale rileva che la maggior parte delle fatture controverse sono antecedenti sia alla data della decisione della Commissione di concedere un finanziamento integrativo (comunicata al delegato il 18 dicembre 1989 ed alla ricorrente il 27 dicembre 1989), sia alla data in cui è stata inviata la lettera del delegato che suggeriva una modifica dell'atto aggiuntivo (spedita il 6 febbraio 1990). Ne consegue che le spese specificate nelle dette fatture non potevano essere state sostenute in base ad un'aspettativa legittima sorta per l'intervento delle circostanze sopra descritte.
- 74 In effetti, dagli atti dinanzi al Tribunale risulta che soltanto tre fatture sono state emesse dopo l'adozione della decisione di concedere un finanziamento integrativo.

Quanto alla prima fattura, emessa il 31 dicembre 1989, la ricorrente non ha fornito alcun elemento attestante che la fattura suddetta riguardasse spese sostenute successivamente alla data in cui la ricorrente ha avuto notizia della concessione di un finanziamento integrativo. Quanto alle due fatture emesse nel mese di maggio 1990, la ricorrente non ha dimostrato che esse si riferiscono a spese sostenute anteriormente al 1° marzo 1990, data in cui il delegato ha chiarito al di là di ogni possibile dubbio che non aveva alcuna intenzione di vistare le fatture emesse calcolando un prezzo unitario maggiorato per i materiali di fondazione o in base ad una revisione dei prezzi per alcuni materiali, senza alcun riferimento giustificativo ai prezzi di mercato.

- 75 Per questi motivi, la censura fondata sulla violazione del legittimo affidamento della ricorrente va respinta.

Sulla quarta censura, relativa ad una carenza organizzativa degli uffici della Commissione

- 76 Come ha giustamente osservato la Commissione, la quarta censura mossa dalla ricorrente presuppone l'esistenza di un obbligo della Commissione di vistare le fatture. Poiché il Tribunale ha accertato che un obbligo siffatto non sussiste, la quarta censura deve essere respinta.

- 77 In ogni caso il Tribunale ritiene che, nell'ambito di un'azione di risarcimento per un danno che sarebbe stato subito a causa di una carenza organizzativa di un'istituzione, spetta alla parte ricorrente individuare per lo meno una disfunzione specifica degli uffici dell'istituzione convenuta, che possa aver determinato il danno lamentato. Nel caso di specie, la ricorrente non ha presentato alcun argomento o elemento di prova dal quale il Tribunale potesse desumere che gli uffici della Commissione non hanno operato correttamente.

- 78 Poiché la ricorrente non ha dimostrato l'illegittimità del rifiuto di vistare le fatture di cui trattasi, il primo capo della domanda deve essere respinto.

Sul secondo capo della domanda: mancato pagamento da parte della Commissione del risarcimento per la risoluzione del contratto di appalto

Argomenti delle parti

- 79 La ricorrente afferma che, con lettera datata 1° marzo 1991, il direttore generale della DG-VIII, in qualità di ordinatore principale del FES, le ha comunicato di aver assunto temporaneamente le funzioni di ordinatore nazionale e di aver deciso di risolvere il contratto d'appalto con effetto dal 1° marzo 1991, in forza dell'art. 93, n. 1, del capitolato generale. La ricorrente osserva inoltre che la lettera dell'ordinatore principale si conclude con un invito a sottoporre le proprie pretese alla Commissione. Pur avendo formulato questo invito e benché la ricorrente avesse preparato un resoconto dettagliato dei danni e delle spese direttamente derivanti dalla risoluzione del contratto, sottoposto alla convenuta il 7 febbraio 1992, la Commissione si è rifiutata di dar corso a qualsiasi pagamento.
- 80 Secondo la ricorrente, il rifiuto della Commissione di risarcire i danni derivanti dalla risoluzione del contratto di appalto configura un illecito di cui la Commissione dev'essere chiamata a rispondere poiché esso rappresenta il mancato adempimento di un obbligo, è il risultato di una carenza organizzativa dei suoi uffici e costituisce una violazione dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.
- 81 La Commissione ribatte che nel risolvere il contratto essa ha agito esclusivamente nei limiti delle competenze stabilite dall'art. 60 del regolamento finanziario, il quale

costituisce parte integrante dell'accordo di finanziamento ai sensi dell'art. 7 del medesimo accordo. A suo parere, le competenze contemplate dall'art. 60 si riferiscono esclusivamente agli impegni ed alle responsabilità della Commissione quali definiti nell'accordo di finanziamento ed essa non può pertanto essere chiamata a soddisfare pretese connesse al rapporto contrattuale esistente tra il governo somalo e la ricorrente.

- 82 La Commissione sostiene inoltre che, pur non avendolo espressamente dichiarato nella lettera del 1° marzo 1991, il suo intento era quello di soddisfare le richieste soltanto nella misura in cui esse risultavano giustificate e rientravano nei limiti delle risorse già impegnate (vale a dire, entro i 5 milioni di ECU). Tuttavia, la ricorrente ha presentato un rendiconto complessivo per un ammontare di gran lunga superiore alle disponibilità residue, che conteneva peraltro alcuni importi contestati dalle autorità somale. In queste circostanze e tenuto conto del fatto che non era possibile procedere ad un controllo diretto delle opere eseguite, la Commissione ha deciso di attendere l'insediamento di un nuovo governo stabile in Somalia prima di prendere una decisione definitiva.

Giudizio del Tribunale

- 83 Nel secondo capo della domanda, la ricorrente chiede il risarcimento che le spetterebbe per effetto di una lettera inviata il 1° marzo 1991 dal responsabile della Direzione generale sviluppo della Commissione, in qualità di ordinatore principale. Tale lettera ha il seguente tenore:

«Visto il persistere dei disordini in Somalia e data l'impossibilità dell'ordinatore nazionale di esercitare le sue funzioni, ho deciso, in qualità di ordinatore principale e in forza dell'art. 60 del regolamento finanziario che disciplina i contratti di appalto finanziati dal FES, di assumere temporaneamente le funzioni spettanti all'ordinatore nazionale.

Poiché non appare possibile il ripristino a breve termine delle condizioni di sicurezza in Somalia necessarie per la ripresa dell'esecuzione dell'appalto, mi rincresco comunicarvi la risoluzione del vostro contratto, a norma dell'art. 93, n. 1, del capitolato generale d'oneri relativo agli appalti pubblici di opere. Detta risoluzione avrà effetto a decorrere dal 1° marzo 1991.

In relazione ai crediti per "servizi di consulenza" prestati fino al 28 febbraio, vi preghiamo di sottoporre il dettaglio alla Commissione delle Comunità europee, Direzione generale sviluppo (...).

84 Il rappresentante della Commissione ha riconosciuto in udienza che il riferimento ai «servizi di consulenza» nella lettera era senz'altro errato. Si trattava, a quanto sembra, di un modello di lettera standard. È stato considerato pacifico da entrambe le parti che la lettera si riferisse alle prestazioni eseguite nell'ambito del contratto di appalto.

85 Si evince dalle argomentazioni della ricorrente che il secondo capo della domanda è articolato in due parti distinte. La prima parte riguarda i crediti reclamati a norma del contratto d'appalto per i periodi precedenti la data di risoluzione del contratto stesso, cioè il 1° marzo 1991. Tali importi sono specificati nella seconda sezione del rendiconto complessivo presentato il 7 febbraio 1992 (allegato 43 all'atto introduttivo del ricorso) e si riferiscono ai costi sostenuti a causa delle interruzioni e del rallentamento intervenuti nell'esecuzione del contratto di appalto. Nella seconda parte, la ricorrente chiede il risarcimento dei danni subiti a causa della risoluzione del contratto, intervenuta il 1° marzo 1991. Gli importi relativi vengono specificati nella terza sezione del rendiconto complessivo sopra menzionato e riguardano essenzialmente, ancorché non esclusivamente, la distruzione ed il furto dell'impianto e dei macchinari lamentati dalla ricorrente nonché le spese di rimpatrio del personale.

- 86 Nell'esaminare la fondatezza di tale pretesa, occorre sottolineare ancora una volta che lo scopo del presente procedimento è soltanto quello di accertare se la Commissione abbia commesso un illecito che ha danneggiato la ricorrente e che non spetta a questo Tribunale valutare i diritti di origine contrattuale eventualmente spettanti alla ricorrente nei confronti del governo somalo a norma del contratto di appalto.
- 87 Per poter esaminare il secondo capo della domanda, il Tribunale deve quindi determinare in via preliminare se la Commissione abbia commesso un illecito rifiutandosi di pagare gli importi di cui alla seconda e terza sezione del rendiconto complessivo.
- 88 A sostegno della tesi secondo cui la Commissione ha commesso un illecito, la ricorrente fa valere gli stessi argomenti per entrambe le parti del secondo capo della domanda. Essa sostiene che la Commissione aveva l'obbligo di pagare gli importi suddetti; che il rifiuto opposto dalla Commissione costituisce una violazione del legittimo affidamento della ricorrente nonché del principio della certezza del diritto; e infine che il rifiuto di dar corso ai pagamenti deriva da una carenza organizzativa degli uffici della Commissione.
- a) Sulla prima parte, relativa agli importi reclamati per il rallentamento e le interruzioni intervenuti nell'esecuzione del contratto di appalto
- 89 Il Tribunale deve valutare anzitutto se la Commissione avesse l'obbligo di soddisfare le pretese specificate nella seconda sezione del rendiconto complessivo, relative ai costi sostenuti prima della risoluzione del contratto.

- 90 A questo proposito, il Tribunale rileva anzitutto che la ricorrente non ha dimostrato la responsabilità della Commissione per quanto riguarda le interruzioni o i ritardi che hanno dato luogo ai costi specificati nella seconda sezione del rendiconto complessivo, né ha fornito alcun elemento di prova che consenta al Tribunale di giungere a tale conclusione.
- 91 In secondo luogo, poiché la Commissione non era parte nel contratto di appalto, non poteva evidentemente sussistere un suo obbligo di origine contrattuale di soddisfare le pretese di cui trattasi. Qualora la ricorrente ritenesse di essere contrattualmente legittimata a rivendicare il pagamento degli importi specificati nella seconda sezione del rendiconto complessivo, tale controversia andrebbe risolta mediante arbitrato in conformità all'art. 132 della seconda convenzione di Lomé e all'allegato XIII della medesima convenzione.
- 92 Secondo il Tribunale, infine, un obbligo siffatto non può sorgere per effetto della decisione dell'ordinatore principale di valersi dell'art. 60 del regolamento finanziario applicabile al quinto FES. La disposizione suddetta, che costituisce la base giuridica dell'invito rivolto dall'ordinatore principale a presentare una specifica dei crediti reclamati, consente alla Commissione di effettuare, inter alia, un trasferimento di fondi al titolare del contratto con una procedura diversa da quella basata su un ordinativo di pagamento emesso dall'ordinatore nazionale. Si tratta di un provvedimento derogatorio cui si è fatto ricorso nel caso di specie in quanto l'ordinatore nazionale non era in grado di esercitare le sue funzioni in seguito all'inizio della guerra civile.
- 93 Si evince dalla lettera dell'art. 60 (v. supra, punto 24) che tale disposizione consente alla Commissione, senza far sorgere alcun obbligo a suo carico, di disporre alcuni pagamenti a favore dell'aggiudicatario di un appalto in caso di ritardi nell'emissione o nell'autorizzazione dei pagamenti a livello locale.
- 94 Stando così le cose, il Tribunale conclude che la Commissione non aveva alcun obbligo di soddisfare le pretese elencate nella seconda sezione del rendiconto complessivo.

- 95 Il secondo punto da valutare è se, come sostiene la ricorrente, il rifiuto della Commissione di soddisfare le sue pretese relative alle opere eseguite prima della risoluzione del contratto di appalto configuri una violazione del principio della certezza del diritto nonché del principio posto a tutela del legittimo affidamento.
- 96 Per dimostrare la fondatezza della sua pretesa, la ricorrente dovrebbe provare che, al momento in cui essa ha sostenuto le spese cui si riferisce la sua domanda, aveva motivo di ritenere che queste le sarebbero state rifiute dalla Commissione. Nel caso di specie, tuttavia, la ricorrente fonda la sua pretesa su una presunta promessa di pagamento contenuta in una lettera che le è stata inviata in una data successiva a quella in cui sono state sostenute le spese di cui trattasi e pertanto, in base a questa sola considerazione, la domanda deve essere respinta.
- 97 In ogni caso il Tribunale ritiene che, alla luce dell'orientamento espresso dal delegato sin dal 1° marzo 1990, la ricorrente doveva sapere o avrebbe dovuto sapere che la Commissione intendeva soddisfare soltanto i crediti giustificati in conformità alle disposizioni legislative e contrattuali applicabili e che avrebbe verosimilmente messo in discussione l'imputabilità al FES delle spese sostenute in seguito al rallentamento e alle interruzioni intervenuti nell'esecuzione del contratto di appalto.
- 98 Ne consegue che non vi è stata alcuna violazione della legittima aspettativa della ricorrente né della certezza del diritto.
- 99 La ricorrente sostiene infine che la mancata concessione del risarcimento deriva da una carenza organizzativa degli uffici della Commissione e costituisce pertanto una violazione del principio di buona amministrazione.

- 100 Il Tribunale rileva che questa tesi presuppone l'esistenza di un obbligo da parte della Commissione di soddisfare la pretesa di cui trattasi. Poiché è già stata accertata l'inesistenza di un obbligo siffatto, questa censura deve essere considerata priva di pertinenza e pertanto respinta.
- 101 In ogni caso, come il Tribunale ha già sottolineato nell'esaminare il primo capo della domanda, nell'ambito di un'azione di risarcimento proposta a norma degli artt. 178 e 215 del Trattato per danni che sarebbero stati subiti a causa di una carenza organizzativa degli uffici di un'istituzione, spetta alla parte ricorrente individuare una disfunzione specifica dei detti uffici, il che non è avvenuto nel caso di specie.
- 102 Il Tribunale conclude pertanto che la Commissione non ha commesso un illecito rifiutandosi di soddisfare le pretese avanzate nella seconda sezione del rendiconto dettagliato relativo ai costi sostenuti a causa del rallentamento o delle interruzioni nell'esecuzione del contratto di appalto.
- 103 Occorre quindi accertare se la Commissione abbia commesso un illecito rifiutandosi di risarcire la ricorrente per i danni da essa subiti a causa della risoluzione del contratto di appalto.
- b) Sulla seconda parte, relativa ai danni derivanti dalla risoluzione del contratto di appalto
- 104 Si deve accertare in primo luogo se la decisione assunta dall'ordinatore principale di risolvere il contratto di appalto in forza dell'art. 93, n. 1, del capitolato generale

d'oneri abbia fatto sorgere un obbligo a carico della Commissione di risarcire la ricorrente per i danni derivanti dalla detta risoluzione.

105 Il Tribunale rileva che l'art. 93, n. 1, del capitolato generale persegue due obiettivi distinti. In primo luogo, questa disposizione costituisce la base giuridica per la risoluzione, da parte dello Stato ACP, dei contratti d'appalto finanziati dal FES prima che siano terminate le opere considerate. In secondo luogo, essa dispone che, in caso di risoluzione del contratto di appalto, l'aggiudicatario ha diritto al risarcimento dei danni che derivino dalla risoluzione di cui non è responsabile.

106 Poiché i contratti di appalto finanziati dal FES sono contratti nazionali, l'art. 93, n. 1, prevede che possano essere risolti dallo Stato ACP e non dalla Commissione. Tuttavia, nel caso di specie, è stato il responsabile della Direzione generale sviluppo della Commissione, in qualità di ordinatore principale, che ha disposto la risoluzione del contratto anziché lo Stato ACP. Questo provvedimento è stato motivato dalla consapevolezza che in seguito alla guerra civile l'ordinatore nazionale non era più in grado di esercitare le proprie funzioni. La Repubblica democratica somala era in preda alla guerra civile dal mese di dicembre 1990 ed il governo somalo era stato rovesciato poco dopo, cosicché nel marzo 1991 non vi era più un governo che mantenesse la legge e l'ordine né un ministro che potesse esercitare le funzioni di ordinatore nazionale.

107 Secondo il Tribunale il fatto che l'ordinatore principale si sia avvalso dell'art. 93, n. 1, del capitolato generale come base giuridica per la risoluzione del contratto non implica di per sé che la Commissione debba risarcire i danni eventualmente spettanti alla ricorrente a norma della disposizione suddetta. In ogni caso, non è stato dimostrato che alcun danno tra quelli che la ricorrente asserisce di aver subito derivi dalla risoluzione del contratto disposta dall'ordinatore principale.

- 108 Nessuno dei danni tra quelli specificati nell'ambito di questa seconda parte del capo della domanda, come descritti della ricorrente stessa — perdita o furto degli impianti o macchinari; costo delle attrezzature di avviamento e di costruzione necessarie per la fase preliminare dei lavori; costi sostenuti per il personale tecnico, ivi comprese le spese per gli alloggi e l'organizzazione degli uffici; rimpatrio di tutto il personale proveniente dall'estero; compensi e onorari per la valutazione dei danni derivanti dalla sospensione, cessazione, interruzione e rallentamento intervenuti nell'esecuzione del contratto di appalto; spese di allestimento della sede; costo dei materiali bituminosi immagazzinati fuori del cantiere; valore delle opere eseguite alla data della risoluzione —, risulta essere stato causato dalla risoluzione del contratto. Invero, la ricorrente non ha nemmeno dimostrato la sua presenza in loco alla data della risoluzione del contratto.
- 109 Alla luce delle considerazioni che precedono, il Tribunale ritiene che la decisione della Commissione di non risarcire la ricorrente per i danni derivanti dalla risoluzione del contratto di appalto non costituisce una violazione di un obbligo ad essa incombente.
- 110 Occorre accertare in secondo luogo se la lettera 1° marzo 1991 abbia potuto far sorgere nella ricorrente la legittima aspettativa che la Commissione le avrebbe risarcito i danni eventualmente subiti in forza dell'art. 93, n. 1, del capitolato generale d'oneri.
- 111 La ricorrente sostiene che, avendo richiamato l'art. 93, n. 1, del capitolato generale nel secondo paragrafo della lettera 1° marzo 1991, la Commissione si è impegnata a risarcirle i danni subiti in conformità a detta disposizione.
- 112 Secondo il Tribunale, appare chiaramente dal testo della lettera 1° marzo 1991 che essa non poteva far sorgere nella ricorrente la legittima aspettativa che la Commissione le avrebbe risarcito i danni derivanti dalla risoluzione del contratto di appalto. L'ultimo paragrafo della lettera, pur invitando espressamente la ricorrente a sottoporre alla Commissione le sue rivendicazioni in relazione alle opere eseguite prima della risoluzione del contratto, non fa alcun riferimento ai danni derivanti dalla

risoluzione dello stesso. L'art. 93, n. 1, del capitolato generale è stato effettivamente citato nel secondo paragrafo della lettera ma solo in quanto esso costituisce la base giuridica per la risoluzione dei contratti di appalto finanziati dal FES. Il solo fatto che tale disposizione sia stata citata in quel contesto non può rappresentare un impegno da parte della Commissione al risarcimento dei danni.

- 113 Ne consegue che non vi è stata alcuna violazione di una legittima aspettativa della ricorrente né del principio della certezza del diritto.
- 114 Occorre infine accertare se, come sostiene la ricorrente, la decisione di non corrispondere il risarcimento derivi da una carenza organizzativa degli uffici della Commissione e configuri pertanto una violazione del principio di buona amministrazione.
- 115 Anche in questo caso, tale censura va respinta poiché la ricorrente non ha dimostrato che la Commissione aveva l'obbligo di soddisfare tale pretesa né ha indicato, nelle sue allegazioni, una disfunzione specifica degli uffici dell'istituzione convenuta.
- 116 Ne consegue che la Commissione non ha commesso un illecito rifiutandosi di soddisfare le pretese di cui alla terza sezione del rendiconto complessivo relativo ai danni subiti a causa della risoluzione del contratto di appalto.
- 117 Poiché la ricorrente non ha dimostrato che la Commissione ha commesso un illecito rifiutandosi di soddisfare le sue pretese, anche il secondo capo della domanda deve essere respinto.

- 118 Si deve sottolineare in ogni caso che, per quanto riguarda i danni che avrebbe subito la ricorrente, l'onere della prova incombe alla ricorrente stessa, cui spetta dimostrare non soltanto che la Commissione ha commesso un atto illecito, ma altresì che il danno allegato è stato causato dall'atto illecito e non dalla guerra civile, da un furto o da un'altra causa esterna. Questo è quanto la ricorrente non ha dimostrato, né con le sue argomentazioni né con gli elementi di prova forniti.
- 119 Poiché nessuno dei due capi della domanda è stato accolto, il ricorso deve essere respinto per intero.

Sulle spese

- 120 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 la ricorrente è rimasta soccombente e la Commissione ha concluso in questo senso, le spese vanno poste a suo carico.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La ricorrente sopporterà tutte le spese.

Kalogeropoulos

Barrington

Lenaerts

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 novembre 1994.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

A. Kalogeropoulos