

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)
24 settembre 1996 *

Nella causa T-485/93,

Société Louis Dreyfus et C^{ie}, società di diritto francese, corrente in Parigi, con l'avv. Robert Saint-Esteben, del foro di Parigi, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Aloyse May, 31, Grand-rue,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla signora Marie-José Jonczy, consigliere giuridico, dal signor Nicholas Khan, membro del servizio giuridico, e, in udienza, dal signor Berend Jan Drijber, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto a ottenere l'annullamento della decisione della Commissione 1° aprile 1993 nei confronti della Vnesheconombank e il risarcimento dei danni lamentati dalla ricorrente,

* Lingua processuale: il francese.

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

composto dai signori C. P. Briët, presidente, B. Vesterdorf e A. Potocki, giudici,

cancelliere: il signor J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 25 aprile 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Ambito normativo

- 1 Il 16 dicembre 1991 il Consiglio, constatata la necessità di fornire assistenza alimentare e sanitaria all'Unione Sovietica e alle sue Repubbliche, ha emanato la decisione 91/658/CEE, relativa alla concessione di un prestito a medio termine all'Unione Sovietica e alle sue Repubbliche (GU 1991, L 362, pag. 89; in prosieguo: la «decisione 91/658»). Questa decisione dispone che:

«Articolo 1

1. La Comunità concede all'URSS e alle sue Repubbliche un prestito a medio termine di un importo massimo, in capitale, di 1 250 milioni di ecu in tre quote successive, di una durata di 3 anni al massimo, per permettere l'importazione di prodotti agricoli e alimentari e di forniture mediche (...)

Articolo 2

Ai fini dell'articolo 1, la Commissione è autorizzata a assumere un prestito, a nome della Comunità economica europea, per raccogliere i fondi necessari, che saranno messi a disposizione dell'URSS e delle sue Repubbliche sotto forma di prestito.

Articolo 3

Il prestito di cui all'articolo 2 è gestito dalla Commissione.

Articolo 4

1. La Commissione è autorizzata a mettere a punto, di concerto con le autorità dell'URSS e delle sue Repubbliche (...) le condizioni economiche e finanziarie relative alla concessione del prestito e le disposizioni concernenti la messa a disposizione dei fondi, nonché le garanzie necessarie per assicurare il rimborso del prestito.

(...)

3. L'importazione dei prodotti il cui finanziamento è assicurato dal prestito dev'essere effettuata ai prezzi del mercato mondiale. Si deve garantire la libertà di concorrenza per l'acquisto e la fornitura dei prodotti, che devono rispondere alle norme di qualità internazionalmente riconosciute».

- 2 Il 9 luglio 1992 la Commissione ha emanato il regolamento (CEE) n. 1897/92, recante modalità di esecuzione di un prestito a medio termine all'Unione Sovietica e alle sue Repubbliche (GU L 191, pag. 22; in prosieguo: il «regolamento n. 1897/92»), il quale dispone che:

«Articolo 2

I prestiti sono negoziati sulla base di accordi conclusi tra le Repubbliche e la Commissione, contenenti le disposizioni di cui agli articoli da 3 a 7, relative alle condizioni di erogazione dei prestiti.

(...)

Articolo 4

1. I prestiti serviranno a finanziare esclusivamente gli acquisti e le forniture effettuati in forza di contratti di cui la Commissione abbia riconosciuto la conformità con le disposizioni della decisione 91/658/CEE e con le clausole degli accordi di cui all'articolo 2.

2. Le Repubbliche o gli agenti finanziari da queste designati sottopongono tutti i contratti alla Commissione per riconoscimento.

Articolo 5

Il riconoscimento di cui all'articolo 4 è subordinato, in particolare, al rispetto delle condizioni di cui al presente articolo.

1) Il contratto è stipulato secondo una procedura che garantisca la libera concorrenza (...)

2) Il contratto offre le condizioni di acquisto più favorevoli rispetto al prezzo abitualmente praticato sui mercati internazionali».

3 Il 9 dicembre 1992 la CEE, la Federazione russa e il suo agente finanziario, la Vnesheconombank (in prosieguo: la «VEB»), hanno sottoscritto, conformemente al regolamento n. 1897/92, un «Memorandum of Understanding» (in prosieguo: l'«accordo quadro»), in base al quale la Comunità europea avrebbe concesso alla Russia il prestito istituito dalla decisione 91/685. Si conveniva quindi che la CEE, in quanto mutuante, avrebbe concesso alla VEB, in quanto mutuataria, un prestito a medio termine, garantito dalla Federazione Russa, di 349 milioni di ECU in capitale per una durata massima di tre anni. L'accordo quadro dispone quanto segue:

«6. L'importo del mutuo, diminuito delle commissioni e delle spese sostenute dalla CEE, verrà versato al mutuatario e destinato, conformemente alle clausole e alle condizioni del contratto di mutuo, esclusivamente alla copertura di crediti documentari irrevocabili aperti dal mutuatario, secondo i modelli standard internazionali, in applicazione di contratti di fornitura, a condizione che questi contratti e questi crediti documentari siano stati riconosciuti dalla Commissione delle Comunità europee conformi alla decisione del Consiglio 16 dicembre 1991 e al presente accordo».

A tenore del punto 7 dell'accordo quadro, il riconoscimento di conformità del contratto era subordinato al verificarsi di determinate condizioni. Una di queste era che i fornitori fossero scelti dagli organismi russi appositamente designati dal governo della Federazione russa.

4 Il 9 dicembre 1992 la Commissione e la VEB hanno firmato il contratto di mutuo previsto dal regolamento n. 1897/92 e dall'accordo quadro (in prosieguo: il «contratto di mutuo»). Tale contratto regola precisamente il meccanismo di erogazione del mutuo. Esso prevede una facilitazione cui è possibile ricorrere durante il periodo di prelievo (15 gennaio 1993 -15 luglio 1993) che ha lo scopo di anticipare le somme autorizzate per il pagamento delle forniture.

- 5 Il meccanismo di erogazione, basato sugli accordi classici comunemente ammessi nel commercio internazionale, viene illustrato nella parte III del contratto di mutuo nel modo seguente:

«5. Prelievo

5.1 Procedura

- a) Il mutuatario notifica al mutuante l'erogazione prevista, inviandogli una domanda di approvazione (...)
- b) Se il periodo di prelievo è iniziato e se il mutuante è convinto, in considerazione delle informazioni fornite nella domanda di approvazione e nell'ambito del suo potere discrezionale assoluto, che l'oggetto dell'erogazione prevista è conforme al punto 3 e all'accordo quadro e se la banca incaricata di avvisare/la banca confermante, indicata nella domanda di approvazione, ha il suo gradimento, esso emette entro un termine ragionevole un avviso di conferma sostanzialmente conforme al modello di cui all'allegato 3.
- c) Ricevuto un avviso di conferma relativo all'erogazione prevista, il mutuatario trasmette una domanda di erogazione durante il periodo di erogazione, in conformità alle disposizioni del punto 5.3.

5.3 Erogazione

- a) Fatto salvo il punto 5.5, un fondo erogato può essere disponibile per il prelievo solo conformemente a una domanda di erogazione che il mutuante abbia ricevuto dal mutuatario, onde effettuare un pagamento esigibile dal mutuatario a favore di una banca confermante autorizzata. Tutte le domande di erogazione,

una volta depositate, sono irrevocabili, rendono il mutuatario (fatti salvi i punti 10 e 12) debitore dell'importo indicato nel giorno stabilito e lo obbligano ad accettare le condizioni di erogazione.

b) Ogni domanda di erogazione deve:

i) essere conforme al modello di cui all'allegato 4;

ii) essere firmata dal mutuatario;

iii) chiedere che il relativo pagamento sia effettuato, entro e non oltre l'ultimo giorno lavorativo del periodo di prelievo, alla banca confermantе autorizzata, accreditando sul conto di quest'ultima l'importo di tale pagamento;

iv) essere corredata dei documenti elencati nell'allegato 4».

6 Il meccanismo di credito documentario irrevocabile previsto è conforme alle «consuetudini e prassi uniformi per i crediti documentari» elaborate dalla Chambre de commerce internationale di Parigi e adottate dalla Comunità come modello standard di credito documentario ad uso delle banche emittenti.

7 Conformemente all'art. 2 della decisione 91/658, la Commissione, in quanto mutuataria, ha concluso il 15 gennaio 1993 un accordo di prestito a nome della Comunità con un gruppo di banche guidate dal Crédit Lyonnais.

Fatti all'origine della controversia

- 8 La ricorrente, una società di trading internazionale, venne contattata, con altre società, nell'ambito di una gara informale organizzata dalla società Exportkhleb, società di Stato incaricata dalla Federazione russa di negoziare gli acquisti di frumento.
- 9 Il 28 novembre 1992 la ricorrente sottoscrisse con la Exportkhleb un contratto di vendita di frumento, con cui si impegnava a consegnare 325 000 tonnellate di frumento destinato alla macinazione al prezzo di 140,50 USD la tonnellata, alle condizioni CIF Free Out, in un porto del Baltico. Il contratto prevedeva il carico della merce prima del 28 febbraio 1993.
- 10 Dopo la firma del contratto di mutuo (v. supra, punto 4), la VEB chiese alla Commissione di approvare i contratti conclusi dalla Exportkhleb con le società esportatrici, tra cui quello firmato dalla ricorrente.
- 11 La Commissione, dopo avere ricevuto dalla ricorrente talune necessarie informazioni complementari, relative in particolare al tasso di cambio ECU/USD, che non era stato stabilito nel contratto, diede infine il proprio assenso il 27 gennaio 1993, in forma di una nota di conferma alla VEB. Secondo la ricorrente, tale nota di conferma avrebbe modificato il contratto in due punti, ossia i termini di carico, che la Commissione avrebbe prorogato d'ufficio sino al 31 marzo 1993, e la ragione di cambio ECU/USD, che non sarebbe quella che la ricorrente propose alla Exportkhleb il 25 gennaio 1993 (pari a 1,1711), né quella convenuta tra loro il 28 gennaio 1993 (pari a 1,1714, che portava il prezzo concordato a 119,94 ECU la tonnellata).
- 12 Secondo la ricorrente, la VEB mise in atto il credito documentario il 4 febbraio 1993, ma la lettera di credito divenne efficace solo il 16 febbraio 1993, ossia una quindicina di giorni prima della scadenza del termine del 28 febbraio 1993 previsto per il carico dai contratti.

- 13 Secondo la ricorrente, era quindi evidente che, anche se una parte rilevante della merce era stata consegnata o era in corso di caricazione, tutta la merce non poteva essere consegnata prima del 28 febbraio 1993.
- 14 Il 19 febbraio 1993 la società Exportkhleb convocò tutti gli esportatori a una riunione a Bruxelles tenutasi il 22 e il 23 febbraio 1993. In tale riunione, la Exportkhleb chiese agli esportatori di formulare nuove offerte di prezzo per la consegna di quello che essa chiamava «saldo prevedibile», ossia i quantitativi per i quali non si poteva ragionevolmente prevedere la consegna prima del 28 febbraio 1993. Secondo la ricorrente, il prezzo del frumento sul mercato mondiale era notevolmente salito tra il novembre 1992, data in cui aveva concluso la compravendita, e il febbraio 1993, data della nuova trattativa, passando da 132 USD (novembre 1992) a 149,5 USD (febbraio 1993).
- 15 La Exportkhleb e gli altri contraenti si accordarono sulla ripartizione dei nuovi quantitativi che ciascuna società avrebbe consegnato, al termine di una trattativa nel corso della quale le società dovettero allinearsi all'offerta più bassa, ossia 155 USD la tonnellata. La società Louis Dreyfus ricevette una quota di 185 000 tonnellate di frumento destinato alla macinazione. Il medesimo accordo informale prevedeva che il periodo di caricazione terminasse il 30 aprile 1993.
- 16 Data l'urgenza provocata dalla gravità della situazione alimentare in Russia, si decise di formalizzare le modifiche attraverso una semplice postilla al contratto originario datata, secondo la ricorrente per comodità, 23 febbraio 1993, data della riunione di Bruxelles, anche se la firma, per ammissione della ricorrente, venne apposta solo nella terza settimana di marzo.
- 17 La ricorrente, forte delle nuove condizioni convenute con la Exportkhleb e date, a suo dire, le assicurazioni verbali fornite dall'organismo russo, secondo le quali la Commissione avrebbe accettato le modifiche, riprese il 4 marzo 1993 le consegne di frumento destinato alla Russia.

- 18 Il 9 marzo 1993 la Exportkhleb informò la Commissione del fatto che i contratti sottoscritti con cinque dei fornitori erano stati modificati e che le consegne successive sarebbero state effettuate al prezzo di 155 USD la tonnellata (CIF Free Out-ports del Baltico), da convertirsi in ECU al tasso di 1,17418 (ossia 132 ECU la tonnellata).
- 19 Il 12 marzo 1993 il signor Legras, direttore generale della Direzione generale «Agricoltura» (DG VI), rispose alla Exportkhleb che, dato che il valore massimo dei contratti era già stato fissato dalla nota di conferma della Commissione e che tutti i crediti disponibili per il frumento erano già stati impegnati, la Commissione avrebbe potuto accettare una simile domanda solo se fosse stato mantenuto il valore complessivo dei contratti, cosa che poteva essere ottenuta attraverso una riduzione corrispondente dei quantitativi da consegnare. Egli aggiungeva che la Commissione avrebbe potuto prendere in considerazione la domanda di approvazione delle modifiche solo se presentata ufficialmente dalla VEB.
- 20 Secondo la ricorrente, queste informazioni vennero interpretate nel senso di una conferma dell'accordo di principio della Commissione, con riserva di esame per l'approvazione formale, una volta che la pratica fosse stata trasmessa dalla VEB. Per questo motivo, la ricorrente continuò a imbarcare carichi di frumento per la Russia.
- 21 Secondo la ricorrente, la VEB trasmise ufficialmente alla Commissione le pratiche contenenti le nuove offerte e le modifiche al contratto il 22 e il 26 marzo 1993. La ricorrente sostiene di essere stata informata il 5 aprile 1993 dalla Exportkhleb che la Commissione negava l'approvazione delle modifiche al contratto originario, e tale rifiuto si esplicitava in una lettera 1° aprile 1993 del membro della Commissione incaricato delle questioni agricole alla VEB. Lo stesso 5 aprile 1993, la ricorrente decise di cessare le forniture di frumento.
- 22 Il contenuto della lettera 1° aprile 1993 può riassumersi come segue. Il membro della Commissione, signor R. Steichen, comunicava che la Commissione, esaminate le modifiche apportate ai contratti conclusi tra la Exportkhleb e taluni fornitori,

poteva accettare quelle relative alla proroga delle scadenze di consegna e di pagamento. Egli affermava, però, che «l'entità degli aumenti di prezzo è tale che non possiamo ritenerli un adattamento necessario, ma una modifica sostanziale dei contratti originari». Egli continuava: «L'attuale livello dei prezzi sul mercato mondiale (fine marzo 1993) non è infatti differente in misura significativa da quello prevalente alla data in cui i prezzi furono concordati inizialmente (fine novembre 1992)». Il membro della Commissione ricordava che uno dei principali fattori per l'approvazione dei contratti da parte della Commissione era la necessità di garantire, da una parte, una libera concorrenza tra potenziali fornitori e, dall'altra, le migliori condizioni di acquisto. Constatando che nel caso di specie le modifiche erano state concordate direttamente con le imprese interessate, senza metterle in concorrenza con altri fornitori, egli concludeva: «La Commissione non può approvare innovazioni di tale rilievo attraverso semplici modifiche ai contratti esistenti». Il membro della Commissione si diceva pronto ad autorizzare le modifiche relative alla proroga delle scadenze di consegna e di pagamento, salvo il rispetto della procedura ordinaria. Egli indicava, d'altro canto, che «se si fosse ritenuto necessario modificare i prezzi o i quantitativi, si sarebbero dovuti negoziare nuovi contratti da sottoporre alla Commissione per approvazione, nel rispetto della procedura completa abituale (compresa la presentazione di almeno tre offerte)».

Svolgimento del processo e conclusioni delle parti

23 In tale situazione, con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 9 giugno 1993, la ricorrente ha presentato il presente ricorso, iscritto a ruolo col numero C-311/93.

24 Con ordinanza 27 settembre 1993, la Corte ha rinviato la causa al Tribunale di primo grado delle Comunità europee, a norma 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 (GU L 144, pag. 21).

- 25 La causa è stata registrata nella cancelleria del Tribunale con il numero di ruolo T-485/93. Con atto depositato in cancelleria il 15 settembre 1993, la Commissione ha sollevato una eccezione di irricevibilità.
- 26 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso di iniziare la fase orale del procedimento senza previamente disporre atti istruttori.
- 27 Le difese orali dei rappresentanti delle parti e le loro risposte ai quesiti del Tribunale sono state sentite all'udienza pubblica del 25 aprile 1996.
- 28 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione 1° aprile 1993 con cui la Commissione ha negato l'approvazione delle modifiche ai contratti di fornitura conclusi con la Exportkhele;
 - dichiarare che la Commissione ha commesso errori tali da implicarne la responsabilità;
 - condannare la Commissione a versarle, come risarcimento del danno materiale subito, le somme di 253 991,98 ECU per interessi perduti, 1 347 831,56 ECU per la differenza di prezzo tra il contratto originario e quello modificato, 229 969,58 USD, per perdita della copertura del cambio ECU/USD, e la somma di 1 ECU per risarcimento del danno morale;
 - condannare la Commissione alle spese.

29 Nell'eccezione di irricevibilità la Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso di annullamento irricevibile, perché l'atto non riguarda direttamente la ricorrente;
- dichiarare che la decisione litigiosa non può implicare la responsabilità della Commissione, o che il ricorso è irricevibile, in quanto non viene messa in questione la responsabilità extracontrattuale della Commissione;
- condannare la ricorrente alle spese.

30 Nelle osservazioni sull'eccezione di irricevibilità la ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

- respingere l'eccezione di irricevibilità, per quanto riguarda sia il ricorso di annullamento sia il ricorso per responsabilità extracontrattuale;
- in subordine, riunire l'eccezione al merito;
- accogliere per intero le precedenti conclusioni della ricorrente.

Sulla ricevibilità della domanda di annullamento

Argomenti delle parti

31 La Commissione solleva un'eccezione di irricevibilità in merito al fatto che l'atto impugnato non riguarderebbe direttamente la ricorrente, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato.

- 32 In limine, la Commissione presenta una lunga narrativa per descrivere i meccanismi regolamentari e convenzionali in questione. Essa fa presente che la natura stessa degli accordi conclusi rende irricevibile il ricorso di annullamento.
- 33 Per quanto riguarda l'accordo quadro, la Commissione sottolinea che esso costituisce il fondamento dell'accordo tra la Comunità e la Federazione russa per la concessione del mutuo. L'accordo quadro stabilisce l'importo del mutuo (349 milioni di ECU) ed elenca le condizioni per l'approvazione dei contratti.
- 34 Per quanto riguarda il contratto di mutuo, la Commissione fa notare che nulla lascia pensare che la facilitazione da esso prevista sia applicabile dal 15 gennaio 1993, dato che la clausola n. 4 ne subordina l'operatività a diverse condizioni e che il contratto non attribuisce alla Commissione nessun ruolo nella stipulazione dei contratti di fornitura, ma essa si limita a verificare se il prestito comunitario è loro applicabile.
- 35 Per quanto riguarda l'operazione di credito documentario in senso stretto, la Commissione sottolinea che, anche se il credito irrevocabile crea un contratto giuridicamente vincolante tra il banchiere emittente e il debitore, tale contratto non contiene però alcun impegno della Comunità implicante che la richiesta di pagamento del fornitore sarà onorata dalle autorità comunitarie. Inoltre, come ogni credito non confermato, il credito documentario emesso dalla banca emittente crea una responsabilità solo eventuale della detta banca verso il fornitore, in quanto il diritto di quest'ultimo a essere pagato viene in essere solo quando la società ha presentato i documenti comprovanti la realizzazione degli atti necessari per il pagamento, come ad esempio le fatture di caricazione. La Commissione ne deduce che la Comunità non assume così alcuna responsabilità verso il fornitore o la sua banca e fa osservare che, anche se in pratica, quando riceve una domanda di erogazione soddisfacente, la Comunità invia alla banca del fornitore un impegno di rimborso, tale impegno rimane comunque condizionato dai dati essenziali ripresi nella nota di conferma, ma, soprattutto, vale solo verso la banca del fornitore, cui la Comu-

nità garantisce solo che l'obbligazione della banca emittente sarà onorata, conformemente al credito documentario. La Commissione sottolinea che il solo diritto al pagamento di un fornitore, in base a un credito documentario non confermato, esiste soltanto nei confronti della banca emittente del credito: nel caso, la VEB.

- 36 Per quanto riguarda il contratto di fornitura concluso con la Exportkhlëb, la Commissione sottolinea che esso è stato firmato prima della conclusione dell'accordo quadro e del contratto di mutuo e che la ricorrente non aveva nessun potere né sul contratto di mutuo né sulla data in cui la banca emittente avrebbe adempiuto le condizioni necessarie per rendere disponibile il mutuo.
- 37 Per quanto riguarda la nota di conferma, la Commissione fa notare che tale documento è emesso secondo le disposizioni del contratto di mutuo e non può modificare quanto contrattualmente convenuto tra la ricorrente e la Exportkhlëb.
- 38 Ancora in limine, la Commissione sottolinea le analogie tra questo sistema e quello che presiede al finanziamento dei progetti di sviluppo nell'ambito della Convenzione di Lomé. Come la Corte ha precisato nella sentenza 10 luglio 1984, STS/Commissione (causa 126/83, Racc. pag. 2769), l'art. 120 della Convenzione di Lomé stabilisce il principio che gli Stati hanno la responsabilità esclusiva dell'esecuzione dei progetti e dei programmi d'azione. Pertanto, essi hanno la responsabilità di predisporre, contrattare e concludere l'appalto relativo all'esecuzione di tali operazioni. La Commissione sostiene che lo stesso avviene nel sistema creato per finanziare le importazioni di frumento, giacché l'accordo quadro prevede che il prestito è accordato per coprire i crediti documentari irrevocabili concessi dal mutuuario in esecuzione di contratti di fornitura. Essa sostiene che il suo ruolo nel sistema di Lomé è anche maggiore di quello svolto nell'ambito del mutuo russo, in quanto, per quest'ultimo, essa non interviene nell'assegnazione dell'appalto.
- 39 La Commissione ritiene che non possa dirsi che la lettera 1° aprile 1993 di cui è causa riguardi direttamente la ricorrente ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato. Tale lettera non avrebbe, e non potrebbe avere, come oggetto una

modifica dei termini del contratto commerciale tra la ricorrente e la Exportkhleb. Il ruolo della Commissione sarebbe solo quello di verificare la sussistenza delle condizioni per il finanziamento previste dai testi e, in caso affermativo, di autorizzare l'erogazione del mutuo russo. La Commissione non avrebbe la funzione di «convalidare» l'accordo commerciale. La lettera della Commissione avrebbe come unica conseguenza che il prestito non può più essere utilizzato per pagare le forniture di frumento secondo i termini rivisti del contratto.

40 In proposito, la Commissione rinvia alla citata sentenza STS/Commissione, che, a suo dire, poneva problemi paragonabili nell'ambito della convenzione di Lomé, e la cui soluzione potrebbe essere trasposta.

41 Così come la Commissione è terza rispetto al contratto di vendita tra l'impresa comunitaria e la competente autorità russa, la detta impresa è terza rispetto al contratto di mutuo. Di conseguenza, la ricorrente non può essere direttamente riguardata ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato.

42 La ricorrente sottolinea il ruolo essenziale svolto dalla Commissione nella conclusione del suo contratto con la Exportkhleb. Tale ruolo sarebbe peraltro riconosciuto espressamente dall'insieme dei testi applicabili, dall'accordo quadro, al regolamento n. 1897/92, al contratto di mutuo, dal quale emergerebbe che il finanziamento dei contratti di fornitura di frumento è subordinato all'approvazione di tali contratti da parte della Commissione. La Commissione non potrebbe quindi negare la propria funzione di «convalida» dei contratti. Peraltro, la ricorrente evidenzia che la decisione litigiosa del 1° aprile 1993 menzionava espressamente la procedura di approvazione prevista dai testi comunitari e si riferiva, in allegato, al contratto di fornitura concluso dalla ricorrente. In forza dei testi, quindi, compete proprio alla Commissione approvare il contratto di fornitura tra la ricorrente e la Exportkhleb; pertanto, il rifiuto di approvarne le modifiche riguarda direttamente la ricorrente.

43 Per giunta, la Commissione avrebbe svolto nei fatti un ruolo essenziale nell'attribuzione del contratto di vendita, intervenendo sia presso la ricorrente sia presso la Exportkhleb. Per quanto concerne la ricorrente, la Commissione ha infatti chiesto,

nel gennaio 1993, talune informazioni necessarie prima di approvare il contratto originario e ha organizzato nel maggio 1993 una riunione a Bruxelles con i rappresentanti del Comitato del commercio dei cereali e degli alimenti per animali della CEE (Coceral), di cui fa parte la ricorrente. Per quanto concerne la Exportkheib, la ricorrente ricorda il carteggio del 9 e 12 marzo 1993 tra la stessa e la Commissione. A suo parere, se si ammettesse la tesi della Commissione che il suo solo interlocutore è l'agente finanziario russo, interventi del genere non sarebbero dovuti esistere.

44 La ricorrente contesta che si possa trasporre qui la giurisprudenza della Corte relativa alla Convenzione di Lomé. Infatti, nel presente caso, è la Commissione e nessun altro che nega l'approvazione a un contratto già concluso tra l'impresa e l'agente commerciale russo, mentre, nelle cause ricordate, la gara non era ancora conclusa. Inoltre, la Commissione sarebbe intervenuta direttamente presso i contraenti.

45 Secondo la ricorrente, un parallelo potrebbe invece essere condotto più utilmente con la causa *International Fruit Company e a./Commissione* (sentenza 13 maggio 1971, cause riunite 41/70-44/70, Racc. pag. 411); infatti, da un lato, per via delle clausole sospensive, il contratto di fornitura sarebbe espressamente soggetto all'approvazione della Commissione, e, dall'altro, la VEB si troverebbe in una situazione analoga a quella delle autorità nazionali in questa causa, ossia non avrebbe alcun margine di discrezionalità di fronte alla decisione della Commissione. Pertanto, tale decisione riguarderebbe direttamente la ricorrente, avendo per essa l'effetto diretto di non convalidare l'accordo e quindi di non farle ottenere il pagamento delle forniture di frumento effettuate alle condizioni previste dal contratto, in particolare per quanto concerne il credito comunitario.

Giudizio del Tribunale

46 A norma dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre un ricorso contro le decisioni che, pur apparendo come una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente e individualmente.

- 47 Occorre quindi stabilire se la lettera che la Commissione ha inviato alla VEB il 1° aprile 1993 riguarda direttamente e individualmente la ricorrente.
- 48 Il Tribunale rileva, in limine, che la Commissione non ha contestato che l'atto riguarda individualmente la ricorrente. Date le circostanze del caso di specie, il Tribunale ritiene che occorra verificare solo se la decisione litigiosa riguardi direttamente la ricorrente.
- 49 Va rilevato al riguardo che gli atti regolamentari comunitari e gli accordi tra la Comunità e la Federazione russa creano una ripartizione di competenze tra la Commissione e l'agente incaricato dalla Federazione russa per l'acquisto del frumento. Tocca infatti a tale agente, nel caso la Exportkhleb, scegliere il contraente attraverso una gara, condurre la trattativa sul contratto e concluderlo. Il ruolo della Commissione consiste solo nel verificare l'esistenza delle condizioni per il finanziamento comunitario e, eventualmente, nel dichiarare i contratti conformi alle disposizioni della decisione 91/658 e degli accordi conclusi con la Federazione russa, per l'erogazione del prestito. Non compete quindi alla Commissione valutare il contratto commerciale alla luce di criteri diversi da questi.
- 50 Ne discende che l'impresa appaltatrice ha rapporti giuridici solo con la sua controparte contrattuale, la Exportkhleb, incaricata dalla Federazione russa della conclusione dei contratti di acquisto del frumento. La Commissione, per parte sua, ha rapporti giuridici solo con il mutuatario, ossia la VEB, agente finanziario della Federazione russa, che le notifica i contratti commerciali ai fini del riconoscimento della conformità ed è destinataria della decisione della Commissione in merito.
- 51 Conseguentemente, occorre sottolineare che l'intervento della Commissione non incide sulla validità in senso tecnico giuridico del contratto commerciale concluso tra la ricorrente e la Exportkhleb, né ne modifica i termini, in particolare per

quanto riguarda i prezzi concordati dalle parti. Quindi la modifica al contratto del 28 novembre 1992, introdotta dalle parti il 23 febbraio 1993, resta validamente sottoscritta nei termini da esse convenuti, a prescindere dalla decisione della Commissione di non riconoscere le pattuizioni come conformi alle disposizioni applicabili.

52 Il fatto che la Commissione abbia avuto contatti con la ricorrente o con la Exportkhlleb non può modificare tale giudizio in merito ai diritti e agli obblighi che per ciascuna delle parti coinvolte derivano dagli atti regolamentari e convenzionali applicabili. In merito alla ricevibilità del ricorso di annullamento, il Tribunale rileva, per di più, che i contatti di cui parla la ricorrente non dimostrano che la Commissione abbia travalicato il proprio ruolo. La lettera che la Commissione ha inviato alla Exportkhlleb il 12 marzo 1993, infatti, indica esplicitamente che le modifiche devono essere oggetto di una domanda ufficiale della VEB. Ugualmente, i dedotti contatti tra la Commissione e la ricorrente nel gennaio 1993 avevano il solo scopo di far sì che le parti inserissero nel contratto una condizione necessaria per il riconoscimento di conformità, ma lasciavano alle parti il compito di modificare i loro contratti se desideravano godere del finanziamento previsto. Infine, il fatto che la Commissione abbia organizzato una riunione con la ricorrente a Bruxelles, diverse settimane dopo l'adozione della sua decisione, per spiegare la propria posizione, non può costituire una prova che tale decisione riguardasse direttamente la ricorrente.

53 Il Tribunale ritiene inoltre che, anche se, ricevendo dalla Commissione una decisione che dichiara un contratto non conforme alle disposizioni applicabili, la VEB non può emettere un credito documentario atto a fruire della garanzia comunitaria, cionondimeno, la decisione non incide, come precisato sopra, né sulla validità né sui termini del contratto tra la ricorrente e la Exportkhlleb. Al riguardo, occorre sottolineare che la decisione della Commissione non si sostituisce a una decisione delle autorità nazionali russe, giacché la Commissione è la sola competente a verificare la conformità dei contratti ai fini del finanziamento comunitario.

54 Va infine aggiunto che, per dimostrare che la decisione litigiosa la riguarda, la ricorrente non può fondarsi sul fatto che i contratti commerciali contengono una clausola sospensiva che condiziona l'esecuzione del contratto e il pagamento del prezzo al fatto che la Commissione riconosca l'esistenza delle condizioni per l'erogazione del mutuo comunitario. Infatti, una tale clausola è un nesso che i contraenti decidono di stabilire tra il contratto che sottoscrivono e un evento futuro e incerto, che solo verificandosi darà all'accordo valore vincolante. Il Tribunale ritiene però che la ricevibilità di un ricorso ex art. 173, quarto comma, del Trattato non può dipendere dalla volontà delle parti. L'argomento della ricorrente va quindi respinto.

55 Per questi motivi, il Tribunale ritiene che la decisione della Commissione 1° aprile 1993, rivolta alla VEB, non riguarda direttamente la ricorrente ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato. Il ricorso di annullamento contro tale decisione deve quindi essere dichiarato irricevibile.

Sulla ricevibilità della domanda di risarcimento del danno materiale

Argomenti delle parti

56 La Commissione sostiene innanzi tutto che la lettera 1° aprile 1993 non viola le disposizioni del contratto di mutuo, e quindi non si può imputare all'istituzione nessun comportamento illegittimo tale da implicarne la responsabilità, tanto meno nei confronti di una persona che la decisione non riguarda direttamente.

57 Inoltre, secondo la Commissione, anche se la Corte ha affermato il principio dell'autonomia del ricorso di risarcimento da quello di annullamento (sentenza della Corte 28 aprile 1971, causa 4/69, Lütticke, Racc. pag. 325, punto 6, ritornando sulla soluzione accolta nella sentenza della Corte 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione, Racc. pag. 197; sentenza della Corte 10 luglio 1985, causa

118/83, CMC/Commissione, Racc. pag. 2325, punto 31), il ricorso per risarcimento sarebbe ancora irricevibile quando il suo vero oggetto non è la domanda di risarcimento danni ma la validità dell'atto. Nel caso di specie, la ricorrente cercherebbe di ottenere, attraverso il risarcimento del danno, lo stesso prezzo che avrebbe ottenuto se la Commissione avesse approvato le modifiche al contratto. La domanda di risarcimento del danno sarebbe allora un tentativo di eludere i presupposti dell'art. 173 del Trattato.

58 La Commissione ricorda che gran parte delle forniture per le quali la ricorrente chiede un risarcimento è stata fatta addirittura prima che la VEB chiedesse alla Commissione l'approvazione delle modifiche. La ricorrente potrebbe ottenere dalla Exportkhrleb il pagamento della richiesta differenza di prezzo solo in forza delle obbligazioni contrattuali sottoscritte con la stessa. La Commissione non potrebbe essere ritenuta responsabile di un inadempimento contrattuale della Exportkhrleb o della VEB, giacché il credito documentario non era ancora nemmeno stato oggetto di un impegno della Comunità.

59 La ricorrente sostiene che, nella citata sentenza Lütticke/Commissione, la Corte ha posto il principio dell'autonomia dei ricorsi per risarcimento danni e di annullamento, che è stato successivamente confermato a più riprese (in particolare, la citata sentenza CMC/Commissione e la sentenza della Corte 26 febbraio 1986, causa 175/84, Krohn/Commissione, Racc. pag. 753). Quindi, l'irricevibilità di un ricorso di annullamento, o la sua assenza, non impedirebbe di presentare un ricorso per risarcimento (sentenze STS/Commissione e Krohn/Commissione, citate), e, se vengono presentati contemporaneamente un ricorso per risarcimento e uno di annullamento, la ricevibilità del primo non dipende da quella del secondo (sentenza CMC/Commissione, citata, e sentenza della Corte 17 maggio 1990, causa C-87/89, Sonito e a./Commissione, Racc. pag. I-1981).

60 Tuttavia la Corte, dichiarando irricevibili le azioni per risarcimento intentate da un ricorrente legittimato ad agire per l'annullamento dell'atto pregiudizievole, ma per il quale era scaduto il termine di presentazione del relativo ricorso, avrebbe voluto punire lo «sviamento di procedura» (sentenza della Corte 15 dicembre 1966, causa 59/65, Schreckenber, Racc. pag. 785). Nella citata sentenza Krohn/Commissione,

la Corte ha poi precisato che la giurisprudenza Plaumann invocata dalla Commissione riguardava solo il caso eccezionale in cui il ricorso per risarcimento chiedeva il pagamento di una somma esattamente pari ai dazi versati dal ricorrente in esecuzione di una decisione individuale e il ricorso per risarcimento mirava, in realtà, alla revoca della decisione individuale.

- 61 Orbene, la ricorrente ritiene che nel caso di specie il proprio ricorso per risarcimento non possa essere considerato uno sviamento di procedura per due motivi.
- 62 In primo luogo, essa osserva che il ricorso di annullamento contro la decisione 1° aprile 1993 è stato ritualmente presentato e la sua domanda di risarcimento non può essere considerata un tentativo di eludere i presupposti dell'art. 173 del Trattato.
- 63 In secondo luogo, il ricorso per risarcimento avrebbe una causa autonoma e perseguirebbe fini autonomi. Infatti, contrariamente a quanto affermato dalla Commissione, l'errore dedotto dalla ricorrente non consisterebbe nell'inadempimento delle obbligazioni contrattuali della parte russa, ma trarrebbe origine dal comportamento colpevole della Commissione in occasione della decisione, della quale si contesta peraltro la legittimità. Il ricorso per risarcimento è, infatti, fondato sull'errore grave di valutazione compiuto dalla Commissione nell'applicazione delle condizioni giuridiche stabilite per l'approvazione del contratto di fornitura tra la Exportkhleb e la ricorrente, e sulla violazione del principio del legittimo affidamento da parte della Commissione. L'azione di risarcimento persegue quindi finalità autonome rispetto al ricorso di annullamento, in quanto non mira alla soppressione di un determinato provvedimento, ma alla riparazione del danno che la ricorrente ha subito a causa dei due errori ricordati sopra. Infine, l'autonomia della domanda si evince dal fatto che la ricorrente non chiede solo il pagamento del prezzo che avrebbe potuto ottenere se la Commissione avesse approvato la modifica n. 4 (ossia 1 347 831,56 ECU), ma anche il risarcimento della perdita patita sulla copertura del cambio ECU/USD (pari a 229 969,56 USD). La ricorrente sottolinea che la Commissione ha omesso di replicare su questo punto.

54 La ricorrente fa valere, infine, che l'argomento della Commissione fondato sulla perfetta legittimità della decisione 1° aprile 1993 non attiene alla ricevibilità del ricorso per risarcimento, ma alla discussione nel merito della causa.

Giudizio del Tribunale

65 Il Tribunale rileva che la Commissione fa valere sostanzialmente tre argomenti a favore dell'irricevibilità della domanda di risarcimento del lamentato danno materiale patito dalla ricorrente a causa della decisione 1° aprile 1993. Innanzi tutto, la decisione in questione sarebbe perfettamente legittima; inoltre, la Commissione sostiene che essa, poiché non aveva preso ancora nessun impegno, non può essere considerata responsabile di un inadempimento contrattuale della Exportkhleb o della VEB; infine, il ricorso per risarcimento non sarebbe autonomo da quello di annullamento.

66 In primo luogo, il Tribunale osserva che l'argomento fondato sull'asserita legittimità della decisione e quello fondato sull'inadempimento contrattuale di una delle parti russe attengono al merito della causa e non possono rappresentare un motivo di irricevibilità.

67 In secondo luogo, il Tribunale ricorda che, secondo la costante giurisprudenza, l'azione di risarcimento ex artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato è stata istituita come azione autonoma con una particolare funzione nell'ambito del sistema dei ricorsi (sentenza della Corte Krohn/Commissione, citata, punto 26). Ne discende che, in linea di principio, l'irricevibilità di un ricorso di annullamento non può comportare quella di un ricorso per il risarcimento del danno lamentato.

68 Tuttavia, come eccezione al suddetto principio, è stato dichiarato che l'irricevibilità della domanda di annullamento comporta quella della domanda di risarcimento, quando il ricorso per risarcimento mira in realtà alla revoca di una decisione

individuale diventata definitiva (sentenza della Corte Krohn/Commissione, citata, punto 33, e sentenza del Tribunale 15 marzo 1995, causa T-514/93, Cobrecaf e a./Commissione, Racc. pag. II-621, punto 59) e costituisce quindi uno sviamento di procedura. L'onere di provare tale sviamento di procedura grava sulla parte che lo invoca.

69 Il Tribunale ritiene che nel caso di specie la Commissione non ha soddisfatto tale onere. Infatti la convenuta si è limitata ad affermare che la ricorrente cerca solo di ottenere lo stesso prezzo che avrebbe ricevuto se la Commissione avesse riconosciuto conforme la modifica del contratto. Tuttavia, come la Corte ha affermato nella citata sentenza CMC/Commissione, in materia di gare di appalto nell'ambito della Convenzione di Lomé, in una situazione come quella del caso di specie non può escludersi l'ipotesi di atti o comportamenti della Commissione, dei servizi o di singoli dipendenti di questa, recanti pregiudizio a terzi. Chiunque si ritenga leso da simili atti o comportamenti deve avere pertanto la possibilità di presentare un ricorso, a condizione di dimostrare i presupposti di una responsabilità, ossia l'esistenza di un danno provocato da un atto o un comportamento illegittimo imputabile alla Comunità (sentenza della Corte CMC/Commissione, citata, punto 31).

70 Tenuto conto di quanto precede, va dichiarata ricevibile la domanda mirante alla riparazione del danno materiale lamentato dalla ricorrente a motivo della decisione della Commissione.

Sulla ricevibilità della domanda di risarcimento del danno morale

71 La Commissione, nella sua eccezione di irricevibilità, non ha presentato conclusioni sulla domanda di attribuzione di un ECU per il danno morale che la ricorrente avrebbe patito a causa della dichiarazione del direttore generale della DG VI secondo cui la ricorrente avrebbe partecipato a pratiche illecite all'atto della trattativa sulle postille nel febbraio 1993.

- 72 Essa ha tuttavia sostenuto in udienza che tale domanda deve essere dichiarata irricevibile perché, come la domanda di risarcimento del danno materiale, non sarebbe autonoma rispetto al ricorso d'annullamento e, inoltre, si tratterebbe di un nuovo tipo di domanda che potrebbe portare il Tribunale a pronunciarsi solo sull'attribuzione di un ECU, qualora dovesse dichiarare irricevibili le altre domande.
- 73 Il Tribunale rileva in primo luogo che il ricorso per risarcimento si fonda su un asserito comportamento della Commissione distinto dall'atto del quale si chiede peraltro l'annullamento. Pertanto, il ricorso per risarcimento non può mirare in sostanza alla revoca dell'atto. L'argomento della Commissione è quindi manifestamente infondato.
- 74 Il Tribunale ritiene, in secondo luogo, che l'asserita novità del tipo di domanda non può costituire motivo di irricevibilità, atteso che la domanda, conformemente all'art. 215, secondo comma, del Trattato, mira a mettere in causa la responsabilità della Comunità a motivo di un preteso comportamento della Commissione o dei suoi servizi. Neanche l'importo del risarcimento richiesto dalla ricorrente può costituire un motivo di irricevibilità, ma si ricollega alla valutazione dell'entità dell'asserito pregiudizio.
- 75 Ne discende che anche la domanda di risarcimento del danno morale asserito dalla ricorrente deve essere dichiarata ricevibile.

Sulle spese

- 76 A norma dell'art. 87, n. 1, del regolamento di procedura, si provvede sulle spese con la sentenza o l'ordinanza che pone fine alla causa.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso di annullamento è irricevibile.
- 2) L'eccezione di irricevibilità è respinta per quanto attiene alle domande di risarcimento del danno materiale e morale lamentato dalla ricorrente.
- 3) Il procedimento proseguirà nel merito in relazione a queste domande di risarcimento.
- 4) Le spese sono riservate.

Briët

Vesterdorf

Potocki

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 24 settembre 1996.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

C. P. Briët