

ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

8 febbraio 2010 *

Nella causa T-481/08,

Alisei, con sede in Roma, rappresentata dagli avv.ti F. Sciaudone, R. Sciaudone, S. Gobbato, R. Rio e A. Neri,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata dai sigg. P. van Nuffel e L. Prete, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto, da un lato, una domanda di annullamento della decisione asseritamente contenuta nella lettera della Commissione del 19 agosto 2008, relativa al rimborso di una parte degli anticipi versati alla ricorrente nell'ambito di taluni progetti di cooperazione allo sviluppo e di aiuto umanitario finanziati dal bilancio

* Lingua processuale: l'italiano.

comunitario o dal Fondo europeo di sviluppo (FES), e, dall'altro, una domanda di risarcimento del danno asseritamente subito dalla ricorrente a causa della condotta della Commissione,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione),

composto dai sigg. M. Vilaras (relatore), presidente, M. Prek e V. M. Ciucă, giudici,
cancelliere: sig. E. Coulon

ha emesso la seguente

Ordinanza

Contesto normativo e contrattuale

Contratti tra l'Alisei e la Commissione

- ¹ La ricorrente, Alisei, è un'associazione senza scopo di lucro di diritto italiano, costituita con atto del 20 gennaio 1998 a seguito della fusione delle associazioni senza scopo di lucro di diritto italiano Cidis e Nuova Frontiera. Tra il 27 maggio 1998 ed il 21 luglio 2004, essa ha stipulato con la Commissione delle Comunità europee 22 contratti di sovvenzione, ai sensi del titolo VI («Sovvenzioni») della prima parte e del titolo IV («Azioni esterne») della seconda parte del regolamento (CE, Euratom) del Consiglio

25 giugno 2002, n. 1605, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento finanziario»).

- 2 Le condizioni generali che disciplinano 17 [ALI 08, ALI 41, ALI 44, ALI 46, ALI 03, ALI 04, ALI 06, ALI 07, ALI 17, ALI 18, ALI 19, ALI 25, ALI 39, ALI 42, ALI 45, ALI 47 e ALI 48] di questi 22 contratti contengono una clausola ai sensi della quale «tout litige entre la Commission et [la requérante] qui pourrait apparaître dans l'exécution du [...] contrat et qui n'aurait pu être réglé à l'amiable entre les parties sera soumis aux tribunaux de Bruxelles» (per qualunque controversia tra la Commissione e [la ricorrente] che possa sorgere nell'esecuzione del (...) contratto e che non sia stato possibile comporre in via amichevole tra le parti sarà competente il foro di Bruxelles).
- 3 Le condizioni generali che disciplinano cinque di detti 22 contratti individuano la competenza del foro di Bruxelles a decidere sulle controversie che possano sorgere nell'ambito della loro esecuzione, nel caso in cui le parti non abbiano potuto risolvere la controversia dopo un tentativo di composizione amichevole e/o un procedimento di conciliazione.
- 4 Inoltre, le condizioni generali che disciplinano i 22 contratti summenzionati prevedono la possibilità, segnatamente per i servizi competenti della Commissione, di effettuare verifiche e controlli sulle modalità di utilizzo della sovvenzione concessa.

Contratti tra l'Alisei e paesi terzi finanziati dal FES

- 5 Il Fondo europeo di sviluppo (FES) è stato istituito per finanziare la cooperazione della Comunità europea con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), dapprima mediante un allegato al Trattato CEE, successivamente tramite accordi interni degli Stati membri riuniti in seno al Consiglio. Ad oggi, si sono succeduti dieci FES e gli accordi interni ad essi relativi sono stati conclusi per una durata corrispondente a quella dei vari accordi e convenzioni con cui la Comunità europea ed i suoi Stati membri

hanno istituito tale partenariato speciale con gli Stati ACP. Gli importi attribuiti ai FES non rientravano nel bilancio generale delle Comunità europee, il che spiega perché la loro gestione sia stata disciplinata da un regolamento finanziario specifico per ogni FES.

- 6 Con riguardo al sesto, settimo, ottavo e nono FES, la loro creazione è stata prevista, rispettivamente, dalla terza convenzione ACP-CEE firmata a Lomé l'8 dicembre 1984 (GU 1986, L 86, pag. 3; in prosieguo: la «convenzione di Lomé III»), dalla quarta convenzione ACP-CEE firmata a Lomé il 15 dicembre 1989 (GU 1991, L 229, pag. 3; in prosieguo: la «convenzione di Lomé IV»), dall'accordo che modifica la convenzione di Lomé IV firmato a Maurizio il 4 novembre 1995 (GU 1998, L 156, pag. 3; in prosieguo: l'«accordo di Maurizio») e dall'accordo di partenariato tra i membri del gruppo ACP, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 (GU L 317, pag. 3; in prosieguo: l'«accordo di Cotonou»).
- 7 Tali accordi e convenzioni stabiliscono che, salvo disposizione contraria, qualsiasi progetto o programma finanziato con una sovvenzione del FES dà luogo ad un accordo di finanziamento tra la Commissione e lo Stato o gli Stati ACP interessati. Tale accordo precisa, in particolare, l'impegno finanziario del FES nonché le modalità e le condizioni di finanziamento (v. art. 222, n. 1, della convenzione di Lomé III; art. 291, nn. 1 e 2, della convenzione di Lomé IV, non modificato dall'accordo di Maurizio, e art. 17, nn. 1 e 2, dell'allegato IV, intitolato «Procedure di attuazione e di gestione», dell'accordo di Cotonou).
- 8 Inoltre, questi stessi accordi e convenzioni istituiscono la funzione di ordinatore principale del FES. Questi è designato dalla Commissione ed è responsabile della gestione delle risorse del FES (v. art. 226, n. 1, della convenzione di Lomé III; art. 311, n. 1, della convenzione di Lomé IV, non modificato dall'accordo di Maurizio, e art. 34, n. 1, dell'allegato IV dell'accordo di Cotonou).
- 9 Il finanziamento dei quattro FES summenzionati ha costituito oggetto di quattro accordi interni tra gli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, vale a dire l'accordo interno 86/126/CEE, relativo al finanziamento e alla gestione degli aiuti della Comunità

(GU 1986, L 86, pag. 210); la decisione del Consiglio 25 luglio 1991, 91/482/CEE, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità economica europea (GU L 263, pag. 1); l'accordo interno tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, relativo al finanziamento ed alla gestione degli aiuti della Comunità nel quadro del secondo protocollo finanziario della convenzione di Lomé IV (GU 1998, L 156, pag. 108), e l'accordo interno 2000/770/CE tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, relativo al finanziamento ed alla gestione degli aiuti della Comunità nel quadro del protocollo finanziario dell'accordo di Cotonou, nonché alla concessione di un'assistenza finanziaria ai paesi e territori d'oltremare cui si applicano le disposizioni della parte quarta del Trattato CE (GU L 317, pag. 355).

- 10 Le disposizioni di applicazione dei quattro accordi interni in questione costituiscono oggetto, rispettivamente, del regolamento finanziario 11 novembre 1986, 86/548/CEE, applicabile al sesto FES (GU L 325, pag. 42); del regolamento finanziario 29 luglio 1991, 91/491/CEE, applicabile alla cooperazione per il finanziamento dello sviluppo ai sensi della convenzione di Lomé IV (GU L 266, pag. 1); del regolamento finanziario 16 giugno 1998, 98/430/CE, applicabile alla cooperazione per il finanziamento dello sviluppo a norma della convenzione di Lomé IV (GU L 191, pag. 53), e del regolamento finanziario 27 marzo 2003, per il nono FES (GU L 83, pag. 1).
- 11 I quattro regolamenti in parola dispongono che la Commissione garantisce la gestione del FES sotto la propria responsabilità e nomina, in particolare, l'ordinatore principale del FES nonché il contabile del medesimo (v. art. 10, n. 1, e artt. 11 e 13 del regolamento finanziario 86/548; art. 9, n. 1, e artt. 11 e 13 del regolamento finanziario 91/491; art. 13, n. 1, e art. 15, n. 1, del titolo II, rubricato «Gestione degli stanziamenti del FES la cui esecuzione finanziaria è assicurata dalla Commissione», del regolamento finanziario 98/430, nonché art. 1, n. 2, e artt. 18 e 27 del regolamento finanziario 27 marzo 2003, per il nono FES). I primi tre regolamenti richiamati al precedente punto 10 istituiscono, inoltre, la funzione del controllore finanziario. Per contro, l'art. 133, n. 2, del regolamento finanziario 27 marzo 2003, per il nono FES, stabilisce che gli impegni relativi ai FES precedenti effettuati prima dell'entrata in vigore dell'accordo di Cotonou, il 1° aprile 2003, continuano ad essere eseguiti secondo le norme pertinenti per tali FES, eccetto per quanto riguarda, in particolare, la funzione del controllore finanziario, alla quale si applicano le disposizioni di tale regolamento. Quest'ultimo non prevede la figura del controllore finanziario.

- 12 I regolamenti finanziari 86/548, 91/491 e 98/430, applicabili rispettivamente al sesto, al settimo ed all'ottavo FES, prevedono che, in linea di principio, ogni credito certo, liquido ed esigibile dovuto al FES nell'ambito dell'esecuzione degli stanziamenti del FES debba essere oggetto di un ordine di riscossione da parte dell'ordinatore principale. Tuttavia, l'ordinatore principale può rinunciare a riscuotere un credito. Un ordine di riscossione è soggetto alla registrazione del contabile, che lo prende a carico ed è tenuto a adoperarsi per assicurare, entro la data in esso prevista, la riscossione del credito relativo al medesimo. Il contabile informa l'ordinatore principale della mancata riscossione dei crediti nei termini previsti ed avvia, se del caso, la procedura di recupero (v. artt. 15 e 16 del regolamento finanziario 86/548; art. 15, n. 2, e art. 16 del regolamento finanziario 91/491; art. 18, n. 2, e art. 19 del regolamento finanziario 98/430).
- 13 Il regolamento finanziario 27 marzo 2003, per il nono FES, contiene analoghe disposizioni agli artt. 45-47. Tuttavia, sono state inserite ulteriori precisazioni per quanto attiene alle riscossioni. In primo luogo, l'art. 45, primo comma, di tale regolamento dispone che l'ordine di riscossione è «trasmesso al contabile unitamente ad una nota d'addebito (...) indirizzata al debitore», anch'essa formata dall'ordinatore principale del FES. In secondo luogo, l'art. 46, n. 2, dello stesso regolamento prevede che, in mancanza di recupero effettivo di un credito, il contabile del FES «avvia senza indugio la procedura di recupero, con qualsiasi mezzo legale, se necessario anche mediante compensazione. Se ciò non è possibile, il contabile ricorre all'esecuzione forzata conformemente all'articolo 44, paragrafo 2 o tramite vie legali». In terzo luogo, l'art. 44, n. 2, di detto regolamento prevede che «la Commissione può formalizzare l'accertamento di un credito a carico di persone diverse dagli Stati con una decisione che costituisce titolo esecutivo alle stesse condizioni di cui all'articolo 256 del Trattato [CE]».
- 14 Tra il 24 aprile 2002 ed il 13 aprile 2005, la ricorrente stipulava dieci contratti di prestazioni di servizi finanziati dal FES. Essa concludeva sei contratti con la Commissione, agendo per conto della Repubblica democratica del Congo, finanziati dal sesto FES, un contratto con la Repubblica d'Angola, finanziato dal settimo FES, un contratto con la Repubblica della Guinea equatoriale, finanziato dall'ottavo FES, e due contratti, rispettivamente con la Repubblica gabonese e la Repubblica democratica di São Tomé e Príncipe, finanziati dal nono FES.

- 15 Tutti i contratti di cui sopra sono disciplinati dalle disposizioni del capitolato generale d'oneri degli appalti di servizi finanziati dal FES, che figura all'allegato IV della decisione del Consiglio dei Ministri ACP-CEE 29 marzo 1990, n. 3, relativa all'adozione ed all'applicazione delle norme generali, dei capitolati generali d'oneri e delle regole procedurali per la conciliazione e l'arbitrato degli appalti pubblici di opere, forniture e servizi finanziati dal FES (GU L 382, pag. 1), come integrati o modificati dal contratto.
- 16 Con riguardo alle controversie relative al contratto, l'art. 45.2 del summenzionato capitolato generale d'oneri, rubricato «Composizione delle controversie», fissa la procedura da seguire per la composizione amichevole di controversie. Se tale procedura rimane senza esito, l'art. 45.3 del capitolato generale d'oneri in esame indica che le parti si accordano sulla composizione della controversia mediante conciliazione, entro un dato termine o con intervento di un terzo. L'art. 45.5 di tale capitolato d'oneri aggiunge che, «[s]e non viene risolta mediante composizione amichevole o conciliazione entro i termini massimi prescritti, la controversia viene risolta[,] (...) nel caso di un contratto d'appalto a livello transnazionale[,] (...) conformemente alla legislazione nazionale dello Stato del committente o ai suoi usi internazionali consolidati, se le parti si accordano in tal senso, oppure (...) mediante arbitrato, conformemente alle norme di procedura adottate in virtù della convenzione».
- 17 La disposizione di cui all'art. 45.5 non è stata oggetto di integrazioni o modifiche nei dieci contratti in questione. Inoltre, nessuno di detti contratti prevede una composizione delle controversie conformemente alla legislazione o agli usi dello Stato interessato, con la conseguenza che le controversie fra le parti di tali contratti devono essere risolte mediante arbitrato. Le norme di procedura dell'arbitrato menzionate dall'art. 45.5 sono quelle di cui allegato V della decisione n. 3/90.
- 18 Inoltre, la ricorrente concludeva due contratti, uno con la Repubblica del Congo ed uno con la Repubblica della Costa d'Avorio, finanziati rispettivamente dall'ottavo e dal nono FES. L'art. 13 delle condizioni generali applicabili a ciascuno di questi contratti prevede una procedura di composizione amichevole delle controversie fra le parti del contratto, nonché la possibilità di sottoporre la controversia, di comune accordo, alla Commissione. Secondo il medesimo articolo, se le procedure sopra menzionate rimangono senza esito, ogni parte può sottoporre la controversia ai tribunali dello Stato dell'amministrazione contraente.

Fatti

- 19 Il 27 agosto 2004, l'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) avviava un'indagine nei confronti della ricorrente, che ne veniva informata il 3 giugno 2005. In tale contesto, l'OLAF effettuava, dal 6 al 10 giugno 2005, una serie di ispezioni nei locali della ricorrente a Milano. Nello stesso periodo, alcuni dipendenti di una società di revisione contabile esterna effettuavano a loro volta un'ispezione nei suddetti locali della ricorrente.
- 20 Con lettera del 6 marzo 2006, l'OLAF trasmetteva alla ricorrente, per osservazioni, la propria relazione di controllo e di verifica, redatta a seguito delle ispezioni espletate dal 6 al 10 giugno 2005, nonché la bozza di relazione della società di revisione contabile esterna summenzionata. Copia di tale lettera veniva altresì trasmessa dall'OLAF all'Ufficio di cooperazione della Commissione (Europaid). La ricorrente presentava le proprie osservazioni sulla suddetta relazione il 7 aprile 2006.
- 21 Con lettera del 3 maggio 2006, l'Europaid comunicava alla ricorrente che gli accertamenti contenuti nelle suddette relazioni mettevano in dubbio l'ammissibilità delle spese di cui essa aveva domandato il rimborso nell'ambito dei differenti progetti. Conseguentemente, l'Europaid esprimeva l'intenzione di disporre una verifica contabile e, nel frattempo, di sospendere ogni pagamento alla ricorrente relativo ai contratti in corso e ai programmi di lavoro rientranti nella sua competenza.
- 22 Dopo un incontro tra i rappresentanti della Commissione e quelli della ricorrente tenutosi il 16 maggio 2006, l'Europaid, con lettera del 2 giugno 2006, confermava alla ricorrente la propria intenzione di disporre una verifica contabile per accertare l'ammissibilità dei costi dichiarati da quest'ultima. Con lettera del 7 luglio 2006, l'Europaid comunicava alla ricorrente, da un lato, il nominativo del revisore esterno al quale era stata affidata la verifica contabile e, dall'altro, i progetti che tale verifica avrebbe preso in esame.

- 23 La verifica contabile aveva inizio con una fase esplorativa compiuta nei locali della ricorrente dal 12 al 16 luglio 2006. Detta fase era diretta ad identificare e reperire la documentazione necessaria per l'indagine. A partire dal 20 settembre 2006, venivano effettuati controlli in loco. Il 7 dicembre 2006, veniva organizzato un incontro preliminare di chiusura tra il revisore esterno e la ricorrente, in presenza dei rappresentanti della Commissione. Il 2 marzo 2007, si teneva un altro incontro tra il revisore esterno e la ricorrente, sempre alla presenza dei rappresentanti della Commissione. Questo incontro poneva fine ai controlli in loco.
- 24 Con lettere del 18 gennaio, 28 febbraio, 23 aprile e 13 giugno 2007, la ricorrente sollevava una serie di censure relative al revisore esterno al quale era stata affidata la verifica contabile, nonché alla metodologia con cui quest'ultima era stata svolta. L'Europaid replicava alle prime tre lettere con lettere del 2 febbraio, 22 marzo e 15 maggio 2007.
- 25 Con lettera del 20 luglio 2007, la Commissione trasmetteva alla ricorrente, per la presentazione di osservazioni, una versione consolidata della bozza di rapporto di verifica contabile accompagnata dalle proprie osservazioni. Essa invitava altresì la ricorrente a pronunciarsi sul recupero di una somma di EUR 6 433 424,80 e l'informava dell'intenzione della Commissione di avviare un contraddittorio per colpa professionale grave e per grave inadempimento di obbligazioni contrattuali, ai sensi degli artt. 93, 96 e 114 del regolamento finanziario, nonché di escluderla per un periodo di due anni dalla partecipazione alle procedure d'appalto e di sovvenzione finanziate dalla Comunità. La Commissione concedeva alla ricorrente un termine di due mesi per formulare osservazioni in proposito.
- 26 La suddetta lettera della Commissione era seguita da uno scambio di corrispondenza tra le parti, comprendente cinque lettere indirizzate dalla ricorrente all'Europaid, datate rispettivamente 20 e 28 settembre 2007, 22 ottobre 2007, 4 aprile e 13 agosto 2008, nonché tre lettere inviate dall'Europaid alla ricorrente, datate rispettivamente 22 settembre e 9 ottobre 2007 e 5 marzo 2008.

27 Con lettera del 19 agosto 2008, la Commissione trasmetteva alla ricorrente il rapporto finale della verifica contabile, che il revisore esterno le aveva inviato il 28 luglio 2008. Essa replicava inoltre alle lettere della ricorrente del 4 aprile e del 13 agosto 2008 e informava quest'ultima dell'avvio, a una data che le sarebbe stata comunicata in seguito dall'ordinatore competente, di una procedura di recupero per un importo complessivo di EUR 4 750 121, relativo a somme indebitamente percepite nell'ambito dei 34 contratti in questione.

Procedimento e conclusioni delle parti

28 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 5 novembre 2008, la ricorrente ha proposto il presente ricorso, nel quale chiede che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione asseritamente contenuta nella lettera del 19 agosto 2008;

— condannare la Commissione al risarcimento del danno subito dalla ricorrente;

— condannare la Commissione alle spese.

29 Con atto separato, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 19 gennaio 2009, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'art 114 del regolamento di procedura del Tribunale. Essa chiede che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso irricevibile;

- condannare la ricorrente alle spese.

30 La ricorrente ha presentato le proprie osservazioni sull'eccezione di irricevibilità il 4 marzo 2009. Nelle proprie osservazioni, essa chiede che il Tribunale voglia:

- respingere l'eccezione di irricevibilità;

- condannare la Commissione alle spese.

31 Nell'ambito di una misura di organizzazione del procedimento prevista dall'art. 64 del regolamento di procedura, il Tribunale ha invitato la Commissione a produrre determinati documenti. Quest'ultima ha ottemperato a tale domanda entro il termine impartito.

32 Con atto separato, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 2 luglio 2009, la ricorrente ha chiesto l'adozione di «misure di organizzazione del procedimento» dirette, da un lato, ad ordinare alla Commissione di produrre copia integrale del contratto che quest'ultima aveva concluso con il revisore esterno incaricato di effettuare la verifica contabile sopra menzionata (v. punti 21 e 22 supra) e, dall'altro, a

disporre l'audizione dinanzi al Tribunale del direttore generale dell'Europaid e di un socio del revisore esterno a cui era stata affidata la verifica contabile, in qualità di testimoni.

- 33 La Commissione ha depositato le proprie osservazioni in ordine a tale istanza il 17 luglio 2009. Essa afferma che la domanda della ricorrente è diretta, in realtà, all'adozione di misure di istruzione e deve essere dichiarata irricevibile o, in subordine, infondata.
- 34 Con atto separato, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 30 settembre 2009, la ricorrente ha chiesto l'adozione di una misura di organizzazione del procedimento diretta ad invitare la Commissione a chiarire se il revisore esterno avesse effettuato una verifica contabile disciplinata dagli «International Standards on Auditing» ovvero avesse svolto una «procedura concordata» disciplinata dagli «International Standards on Related Services 4400 — Engagements to Perform Agreed-upon Procedures Regarding Financial Information», che sarebbe estranea a quanto previsto dal contratto concluso tra detto revisore e la Commissione.
- 35 Con atto separato, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 1° dicembre 2009, la ricorrente ha depositato il contratto concluso tra la Commissione ed il revisore esterno e ha dedotto due nuovi motivi a sostegno del proprio ricorso.

In diritto

- 36 Ai sensi dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura, se una parte ne fa richiesta, il Tribunale può statuire sull'irricevibilità senza impegnare la discussione nel merito. In base al n. 3 dello stesso articolo, il procedimento prosegue oralmente, salvo contraria decisione del Tribunale. Peraltro, secondo l'art. 111 del regolamento di procedura,

quando il ricorso è manifestamente infondato in diritto, il Tribunale può, senza proseguire il procedimento, statuire con ordinanza motivata.

- 37 Nel caso di specie, il Tribunale ritiene di essere sufficientemente edotto dagli atti di causa e che non occorra passare alla fase orale.

Sulla domanda di annullamento

Argomenti delle parti

- 38 La Commissione afferma che la lettera del 19 agosto 2008 si iscrive in un contesto puramente contrattuale, disciplinato dalle pattuizioni dei differenti contratti che vengono in rilievo nella stessa lettera. Orbene, le condizioni contrattuali applicabili ai contratti stipulati tra la Commissione e la ricorrente non conterrebbero alcuna clausola compromissoria che individua la competenza del Tribunale a pronunciarsi sulla presente controversia, ma, al contrario, indicherebbero la competenza del foro di Bruxelles a risolvere ogni controversia relativa ai medesimi contratti. Gli altri contratti menzionati nella stessa lettera, conclusi tra la ricorrente ed un certo numero di paesi terzi e finanziati dal FES, sarebbero disciplinati da condizioni contrattuali secondo le quali le controversie relative a detti contratti dovrebbero essere risolte «conformemente alla legislazione nazionale dello Stato del committente». Il Tribunale non sarebbe dunque affatto competente in ordine alle controversie relative a tutti i contratti in questione. Peraltro, tenuto conto del contesto contrattuale nel quale si inscriverebbe la lettera del 19 agosto 2008, quest'ultima non costituirebbe un atto che può essere oggetto di un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale.
- 39 La Commissione aggiunge che, in ogni caso, alla luce del suo tenore letterale, la lettera del 19 agosto 2008 non può essere considerata un atto che produce effetti giuridici obbligatori, ma sarebbe, tutt'al più, un atto preparatorio, non impugnabile mediante un ricorso di annullamento.

- 40 La ricorrente ammette che il Tribunale non è competente a conoscere le controversie relative ai 34 contratti di cui alla lettera del 19 agosto 2008. Essa fa valere tuttavia che l'affermazione della Commissione secondo cui tale lettera si inserirebbe in un ambito puramente contrattuale e, conseguentemente, non sarebbe un atto che può essere oggetto di un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale si fonda su una lettura erronea e parziale di tale lettera e sulla mancata comprensione dell'oggetto e del contenuto della domanda di annullamento.
- 41 Secondo la ricorrente, nella lettera del 19 agosto 2008 la Commissione non si è limitata a rispondere alle sue contestazioni relative alla sospensione dei pagamenti ed alle pretese irregolarità della verifica contabile e ad annunciare l'avvio di una procedura di recupero. Essa avrebbe altresì trasmesso il rapporto finale della verifica contabile ed avrebbe comunicato alla ricorrente che considerava tale rapporto una base tecnica affidabile e legittima circa le conseguenze da trarre nella vicenda in esame. In altri termini, con la lettera del 19 agosto 2008, la Commissione avrebbe convalidato le conclusioni del revisore esterno adottando il rapporto finale.
- 42 Proprio tale specifico aspetto della lettera del 19 agosto 2008 sarebbe oggetto della domanda di annullamento, con cui la ricorrente contesta la decisione della Commissione, assunta nell'esercizio delle sue prerogative, di considerare concluso e regolare il procedimento di verifica contabile affidato ad un revisore esterno e di convalidarne nel loro complesso le conclusioni con l'adozione del rapporto finale.
- 43 Peraltro, le violazioni di taluni diritti della ricorrente e di determinati principi generali del diritto, fatte valere nel ricorso, avrebbero ad oggetto l'adozione e la condivisione del rapporto in questione in quanto atti riconducibili alla volontà ed ai poteri di un'amministrazione nell'esercizio delle sue prerogative di pubblica autorità, e non già gli aspetti contrattuali tra la ricorrente e la Commissione. Si tratterebbe, dunque, di censure riferibili non alla violazione di specifiche previsioni contrattuali, ma alla violazione di principi generali del diritto.

- 44 La giurisprudenza relativa all'irricevibilità di un ricorso di annullamento proposto contro un atto che si inserisce in un contesto contrattuale sarebbe priva di rilevanza nel caso di specie. Da un lato, la lettera del 19 agosto 2008 non costituirebbe né un ordine di recupero né una nota di addebito, come del resto riconosciuto dalla Commissione. Dall'altro, nella medesima lettera la Commissione avrebbe considerato concluso e regolare il procedimento di verifica contabile affidato ad un revisore esterno e ne avrebbe convalidato le risultanze. Detta lettera sarebbe pertanto isolabile dal contesto contrattuale nel quale essa si inserisce, tant'è vero che essa riguarderebbe anche i contratti conclusi con un certo numero di paesi terzi e solo finanziati dal FES.
- 45 La ricorrente sostiene altresì che nella misura in cui, nella lettera del 19 agosto 2008, la Commissione ha definitivamente chiuso il procedimento di verifica contabile commissionato a un revisore esterno, essa lo avrebbe considerato regolare e avrebbe convalidato le conclusioni del revisore esterno con l'adozione del rapporto finale, e ciò avrebbe modificato la situazione giuridica della ricorrente. Essa afferma, infatti, di essere passata dalla condizione di «creditore di una serie di pagamenti ancora da ricevere» a quella di «debitore, quanto meno potenziale, degli importi ad essa già versati ed ora oggetto di contestazione contabile». Inoltre, in applicazione dei principi prudenziali applicabili in materia contabile, la suddetta lettera l'avrebbe obbligata ad azzerare crediti nel proprio bilancio per un importo superiore a 2 milioni di euro e ad iscrivere al loro posto un debito imprevisto di 4,7 milioni di euro.
- 46 La ricorrente afferma che, quand'anche la lettera del 19 agosto 2008 potesse essere considerata, in parte, un atto preparatorio, laddove la Commissione ha replicato alle sue contestazioni e ha anticipato l'avvio di una procedura di recupero, la parte di tale lettera relativa alla chiusura del procedimento di verifica contabile e all'adozione del rapporto finale rivestirebbe carattere definitivo e sarebbe isolabile dal contesto contrattuale, ai sensi della sentenza della Corte 22 aprile 1997, causa C-395/95 P, Geotronics/Commissione (Racc. pag. I-2271, punti 12-15), la cui soluzione sarebbe applicabile per analogia al caso di specie, con la conseguenza che la lettera in questione potrebbe costituire oggetto di un ricorso di annullamento. Tale interpretazione sarebbe altresì confermata dalle osservazioni presentate dalla Commissione dinanzi al Mediatore europeo in replica a una denuncia depositata dalla ricorrente.

Giudizio del Tribunale

- ⁴⁷ Nell'ambito di un ricorso di annullamento, il giudice controlla la legittimità degli atti adottati dalle istituzioni destinati a produrre effetti giuridici obbligatori nei confronti dei terzi, modificando in misura rilevante la loro situazione giuridica (ordinanza del Tribunale 10 aprile 2008, causa T-97/07, *Imelios/Commissione*, non pubblicata nella Raccolta, punto 21; v. altresì, in tal senso, sentenze della Corte 11 novembre 1981, causa 60/81, *IBM/Commissione*, Racc. pag. 2639, punto 9, e 12 settembre 2006, causa C-131/03 P, *Reynolds Tobacco e a./Commissione*, Racc. pag. I-7795, punto 54).
- ⁴⁸ Quando si tratti di atti o decisioni la cui elaborazione ha luogo in varie fasi, in particolare al termine di un procedimento interno, in linea di principio costituiscono atti impugnabili solamente quei provvedimenti che stabiliscono in modo definitivo la posizione dell'istituzione al termine di tale procedimento, con esclusione dei provvedimenti provvisori destinati a preparare la decisione finale (sentenza *IBM/Commissione*, punto 47 supra, punto 10, e sentenza del Tribunale 7 marzo 2002, causa T-95/99, *Satellimages TV5/Commissione*, Racc. pag. II-1425, punto 32).
- ⁴⁹ La situazione sarebbe differente solamente se gli atti o le decisioni adottati nel corso della fase preparatoria costituissero di per sé il momento conclusivo di un procedimento speciale distinto da quello attraverso il quale l'istituzione perviene a adottare la decisione nel merito (sentenza *IBM/Commissione*, punto 47 supra, punto 11, e ordinanza del Tribunale 9 giugno 2004, causa T-96/03, *Camós Grau/Commissione*, Racc. PI pagg. I-A-157 e II-707, punto 30).
- ⁵⁰ Peraltro, gli atti adottati dalle istituzioni che s'inscrivono in un contesto contrattuale dal quale sono inscindibili non rientrano, per loro stessa natura, tra gli atti il cui annullamento può essere domandato al Tribunale (ordinanze del Tribunale 10 maggio 2004, cause riunite T-314/03 e T-378/03, *Musée Grévin/Commissione*, Racc. pag. II-1421, punto 64, e *Imelios/Commissione*, punto 47 supra, punto 22).

- 51 Nel caso di specie, occorre valutare se la lettera del 19 agosto 2008 rappresenti un atto che può costituire oggetto di un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale. In tal senso si esprime la ricorrente, affermando che la lettera, da un lato, conterrebbe una decisione che mette fine ad un procedimento amministrativo di verifica contabile affidato dalla Commissione ad un revisore esterno e, dall'altro, adotterebbe il rapporto di verifica contabile redatto da tale revisore.
- 52 In primo luogo, con riguardo ai 22 contratti menzionati al precedente punto 1, si deve rilevare che, al fine di tutelare i propri diritti derivanti da tali contratti e di assicurarsi della corretta esecuzione da parte della ricorrente degli obblighi ad essa incombenti in forza dei medesimi, la Commissione può procedere ai controlli e alle verifiche che le appaiano necessari ed adeguati. Siffatti controlli e verifiche sono peraltro espressamente autorizzati dai termini stessi dei contratti in questione (v. supra, punto 4).
- 53 In tale contesto, la Commissione può incaricare un revisore esterno di effettuare, per suo conto, una verifica contabile e di comunicarle le risultanze di tale verifica sotto forma di rapporto. Essa può inoltre, qualora ritenga che le conclusioni di tale rapporto siano esatte e giustificate, fondarsi su queste per far valere, nelle sedi opportune, i diritti di cui si considera titolare in virtù dei contratti in questione.
- 54 Ne consegue che, nella parte riguardante i 22 contratti in questione, la verifica contabile effettuata dal revisore esterno scelto dalla Commissione rientra nell'esercizio, da parte di quest'ultima, dei propri diritti derivanti dai suddetti contratti e dunque si inserisce nel contesto contrattuale definito dai medesimi.
- 55 Pertanto, quand'anche la lettera del 19 agosto 2008 venisse interpretata nel senso che essa mette fine al procedimento di verifica contabile relativa ai 22 contratti summenzionati e convalida le conclusioni del revisore esterno adottando il rapporto finale, essa non è, contrariamente a quanto afferma la ricorrente, isolabile dal contesto contrattuale rappresentato da tali contratti e non può essere qualificata come un atto che può costituire oggetto di un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale. La

domanda di annullamento della decisione asseritamente contenuta in tale lettera, nella parte riguardante i 22 contratti in questione, è dunque irricevibile.

56 Peraltro, tale domanda non può essere riqualificata nel senso che essa fa valere la violazione, da parte della Commissione, degli obblighi ad essa incombenti in forza dei 22 contratti summenzionati e che essa è dunque stata proposta in base ad una clausola compromissoria che individua la competenza del Tribunale. Infatti, è la ricorrente a dover scegliere il fondamento giuridico del proprio ricorso e non il giudice a dover individuare personalmente il fondamento normativo più appropriato (sentenza della Corte 15 marzo 2005, causa C-160/03, Spagna/Eurojust, Racc. pag. I-2077, punto 35; ordinanze del Tribunale 26 febbraio 2007, causa T-205/05, *Evropaïki Dynamiki/Commissione*, non pubblicata nella Raccolta, punto 38, e *Imelios/Commissione*, punto 47 *supra*, punto 19).

57 In ogni caso, anche qualora la domanda di annullamento, nella parte in cui ha ad oggetto la lettera del 19 agosto 2008 relativa ai 22 contratti in questione, potesse essere riqualificata in tal senso, essa sarebbe irricevibile, poiché il Tribunale è manifestamente incompetente a conoscerne.

58 Infatti, il Tribunale è competente a pronunciarsi, in primo grado, sulle controversie di natura contrattuale proposte dinanzi ad esso da persone fisiche o giuridiche solamente in forza di una clausola compromissoria. In mancanza di siffatta clausola, la sua competenza verrebbe estesa al di là delle controversie tassativamente riservategli (ordinanza del Tribunale 3 ottobre 1997, causa T-186/96, *Mutual Aid Administration Services/Commissione*, Racc. pag. II-1633, punto 47).

59 Orbene, nel caso di specie, i 22 contratti menzionati al precedente punto 1 non contengono alcuna clausola compromissoria che individui la competenza del Tribunale, ma prevedono, al contrario, che le controversie relative a tali contratti rientrino nella competenza del foro di Bruxelles.

- 60 In secondo luogo, per la parte della lettera riguardante i 12 contratti di cui ai precedenti punti 14 e 18, stipulati tra la ricorrente e taluni Stati ACP e finanziati dal FES, occorre rilevare che, secondo una giurisprudenza costante in materia di appalti pubblici sovvenzionati dal FES, gli interventi dei rappresentanti della Commissione, relativi ad approvazione o diniego dell'approvazione, o di apposizione o rifiuto del visto, sono unicamente intesi ad accertare che sussistano i presupposti del finanziamento comunitario, e non hanno ad oggetto, né possono avere l'effetto, di contravvenire al principio secondo cui i contratti di cui trattasi restano contratti nazionali, che spetta unicamente agli Stati beneficiari elaborare, negoziare e stipulare (sentenze della Corte 10 luglio 1984, causa 126/83, STS/Commissione, Racc. pag. 2769, punto 16, e 10 luglio 1985, causa 118/83, CMC e a./Commissione, Racc. pag. 2325, punto 28).
- 61 Infatti, le imprese offerenti od aggiudicatarie degli appalti in parola intrattengono rapporti giuridici soltanto con lo Stato beneficiario responsabile dell'appalto e gli atti dei rappresentanti della Commissione non possono avere per effetto quello di sostituire, in relazione ad essi, una decisione di tale istituzione alla decisione dello Stato ACP, esclusivamente competente a concludere e firmare il contratto (sentenze della Corte STS/Commissione, punto 60 supra, punto 18; 14 gennaio 1993, causa C-257/90, Italsolar/Commissione, Racc. pag. I-9, punto 22, e 29 aprile 1993, causa C-182/91, Forafrique Burkinabe/Commissione, Racc. pag. I-2161, punto 23).
- 62 Queste considerazioni, applicabili ai contratti di prestazioni di servizi di cui al precedente punto 14, stipulati in seguito ad un bando di gara nazionale organizzato dallo Stato ACP interessato, sono riferibili, per analogia, anche ai contratti di sovvenzione conclusi da uno Stato ACP menzionati al punto 18 supra.
- 63 Tuttavia, tali considerazioni non sono di per sé sole sufficienti per dichiarare l'irricevibilità di un ricorso di annullamento contro un atto adottato dalla Commissione nell'esercizio delle sue competenze proprie, proposto da un privato destinatario di tale atto ed al quale quest'ultimo è formalmente rivolto, anche qualora tale atto si inquadri nell'ambito di un procedimento di natura contrattuale (v., in tal senso, sentenza Geotronics/Commissione, punto 46 supra, punti 13 e 14).

- 64 Per pronunciarsi sulla ricevibilità della domanda di annullamento, occorre determinare se tale lettera, formalmente rivolta alla ricorrente, nella parte riguardante i 12 contratti stipulati fra quest'ultima, da un lato, e differenti Stati ACP, dall'altro, contenga effettivamente una decisione della Commissione, adottata nell'esercizio delle sue competenze proprie, contro la quale sia possibile presentare un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale.
- 65 La stessa ricorrente ammette che nella parte in cui, nella lettera del 19 agosto 2008, la Commissione le annuncia il prossimo invio di una nota di addebito, tale lettera non costituisce un atto che produca effetti giuridici obbligatori nei suoi confronti. La ricorrente afferma tuttavia che, nella suddetta lettera, la Commissione non si limita a replicare alle contestazioni relative alla verifica contabile effettuata da un revisore esterno su suo incarico, ma adotta una decisione formale che mette fine al procedimento amministrativo di verifica contabile e convalida le conclusioni del revisore esterno con l'adozione del rapporto finale. Avverso tale decisione sarebbe possibile presentare un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale.
- 66 Occorre in proposito rilevare che una verifica contabile svolta nell'ambito di contratti finanziati dal FES è necessariamente diretta a verificare la regolarità delle operazioni finanziarie effettuate in sede di esecuzione di tali contratti. In tale contesto possono essere accertate irregolarità che fanno sorgere un obbligo di rimborso di determinate somme al FES.
- 67 Tuttavia, i crediti dovuti al FES che vengano accertati a seguito di una verifica contabile effettuata dalla Commissione o su suo incarico non trovano origine nella verifica contabile in sé, ma nella violazione degli obblighi contrattuali ad opera di una parte di un contratto finanziato dal FES. Infatti, il rapporto di verifica contabile si limita ad accertare le eventuali irregolarità già esistenti ed i crediti che ne derivano. Pertanto, esso non modifica affatto la situazione giuridica del debitore di detti crediti. Quest'ultimo può, del resto, contestare gli accertamenti e le risultanze del rapporto di verifica contabile dinanzi al giudice competente, nell'ambito di qualunque controversia avente ad oggetto i crediti in questione.

- 68 L'argomento della ricorrente attinente alla circostanza che l'adozione del rapporto finale l'avrebbe obbligata a modificare il proprio bilancio cancellando un credito ed inserendo al suo posto un debito imprevisto non può condurre ad una conclusione contraria, dal momento che, come già osservato, il rapporto di verifica contabile non può comportare l'obbligo della ricorrente di modificare la propria contabilità, che rientra esclusivamente nella sua responsabilità.
- 69 Si deve inoltre rammentare che la Commissione ha il compito, in base agli accordi e alle convenzioni che hanno istituito i differenti FES nonché ai corrispondenti regolamenti finanziari, di assicurare la gestione di detti FES. Conseguentemente, essa ha non soltanto il diritto, ma anche il dovere di accertarsi, prima di ogni versamento di fondi comunitari, che ricorrano effettivamente le condizioni per i versamenti stessi e, a tal fine, essa ha segnatamente il dovere di ricercare le informazioni necessarie per garantire una gestione economica delle risorse del FES (sentenza del Tribunale 11 luglio 1996, causa T-175/94, International Procurement Services/Commissione, Racc. pag. II-729, punto 45; v. altresì, in tal senso, sentenza CMC e a./Commissione, punto 60 supra, punti 44 e 47).
- 70 Come precedentemente rilevato ai punti 12 e 13, l'ordinatore principale del FES, nominato dalla Commissione, deve emettere un ordine di riscossione per ogni credito certo, liquido ed esigibile dovuto al FES. Tale ordine è trasmesso al contabile, anch'egli nominato dalla Commissione. Quest'ultimo si adopera per garantire il rientro di quanto dovuto al FES e, se alla scadenza prevista nell'ordine di riscossione la riscossione effettiva non è avvenuta, egli ne informa l'ordinatore principale del FES e avvia la procedura di recupero. Il regolamento finanziario 27 marzo 2003, per il nono FES, aggiunge che l'ordine di riscossione è trasmesso unitamente ad una nota di addebito indirizzata al debitore.
- 71 All'accertamento di un credito dovuto al FES in un rapporto di verifica contabile avente ad oggetto contratti finanziati dal FES possono dunque far seguito l'emissione di un ordine di riscossione relativo a detto credito e, eventualmente, una nota di addebito indirizzata al debitore.

72 Tuttavia, come è già stato affermato, una nota di addebito è una semplice informazione inviata al debitore di un'obbligazione derivante da un contratto finanziato dal nono FES, del quale la Commissione non era parte. Qualora il debitore non versi la somma richiesta, la Commissione può rinunciare al recupero del credito, o procedere ad una compensazione, o ricorrere all'esecuzione forzata, la quale può aver luogo mediante decisione esecutiva ovvero sulla base di un titolo esecutivo ottenuto tramite le vie legali. La nota di addebito non possiede quindi carattere esecutivo, ma costituisce un mero atto preparatorio che precede l'adozione di una decisione della Commissione di dar corso o meno alla procedura di recupero avviando un procedimento contenzioso, ovvero adottando una decisione che costituisce titolo esecutivo. Conseguentemente, la nota di addebito non è un provvedimento che stabilisce in modo definitivo la posizione della Commissione, non produce effetti giuridici obbligatori tali da incidere sugli interessi del debitore e, pertanto, non può costituire oggetto di ricorso di annullamento (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 17 aprile 2008, causa T-260/04, Cestas/Commissione, Racc. pag. II-701, punti 75 e 76).

73 Tale conclusione si applica anche ad un ordine di riscossione, previsto in tutti i regolamenti finanziari che disciplinano i quattro FES che vengono in rilievo nel caso di specie. Siffatto ordine, oltre a non essere neppure rivolto al debitore, rivestendo invece carattere meramente interno in quanto indirizzato esclusivamente al contabile, comporta solamente l'obbligo per quest'ultimo, in caso di mancata riscossione del credito in questione, di avviare il procedimento di recupero con le differenti modalità sopra ricordate.

74 Non vi è dunque alcuna certezza che un rapporto di verifica contabile che ha accertato crediti dovuti al FES dia origine ad un atto produttivo di effetti giuridici obbligatori tali da incidere sugli interessi del debitore. Ciò non avverrà, come è evidente, qualora la Commissione ritenga di rinunciare al recupero del credito, e nemmeno qualora essa decida di avviare il procedimento di recupero tramite le vie legali, nel qual caso verrà direttamente proposto un ricorso dinanzi ai giudici competenti. In quest'ultima ipotesi, come già rilevato, il debitore avrà la facoltà di contestare le conclusioni del rapporto di verifica nell'ambito di tale procedimento.

75 Anche nell'ipotesi in cui un rapporto di verifica contabile avente ad oggetto contratti finanziati dal FES conduca ad un atto ulteriore, produttivo di effetti giuridici obbligatori in capo ad una delle parti contraenti, tale rapporto costituirebbe solo un atto preparatorio dell'atto ulteriore, che è il solo ad arrecare pregiudizio all'interessato. Una decisione della Commissione di concludere la verifica contabile e convalidare le conclusioni del revisore esterno adottando il rapporto finale non può dunque, secondo

la giurisprudenza richiamata ai precedenti punti 47 e 48, costituire oggetto di un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale.

- 76 Erroneamente la ricorrente fa valere, al riguardo, un asserito procedimento amministrativo di verifica contabile. Nessuno dei regolamenti finanziari citati in precedenza al punto 11 contiene disposizioni relative alle verifiche contabili aventi ad oggetto contratti finanziati dal FES. Sebbene ciò non significhi che alla Commissione è vietato effettuare essa stessa simili verifiche, o incaricare un revisore esterno di effettuarle per suo conto, nondimeno non può parlarsi, in tale ipotesi, di un procedimento speciale e distinto di verifica contabile, asseritamente definito da una decisione che approva il rapporto di verifica contabile. La giurisprudenza richiamata al precedente punto 49 non è dunque pertinente nel caso di specie.
- 77 Dal complesso delle considerazioni che precedono deriva che la domanda di annullamento della decisione asseritamente contenuta nella lettera del 19 agosto 2008 è irricevibile anche con riguardo alla parte di tale lettera riguardante i 12 contratti stipulati tra la ricorrente e differenti Stati ACP e finanziati dal FES e deve, pertanto, essere integralmente respinta.
- 78 In terzo luogo, la conclusione secondo cui la domanda di annullamento della decisione asseritamente contenuta nella lettera del 19 agosto 2008 è irricevibile sia con riguardo ai 22 contratti indicati al precedente punto 1, sia in relazione ai 12 contratti menzionati ai punti 14 e 18 supra non è messa in discussione da quanto sostenuto dalla ricorrente nella propria memoria depositata il 1° dicembre 2009 (v. punto 35 supra).
- 79 In sostanza, la ricorrente afferma che, mentre il contratto concluso tra la Commissione ed il revisore esterno, allegato a detta memoria, prevedeva che il suddetto revisore effettuasse un «audit» in conformità agli «International Standards on auditing», la Commissione avrebbe accettato, in un momento successivo e senza modificare formalmente il contratto, che il revisore procedesse solamente a verifiche secondo una «procedura concordata». La ricorrente deduce che questa circostanza confermerebbe la fondatezza dei motivi indicati nel ricorso e deduce due nuovi motivi, attinenti,

rispettivamente, a una violazione dell'«obbligo di imparzialità dell'azione amministrativa» e ad un eccesso o ad uno sviamento di potere.

80 Anche qualora tali affermazioni fossero ricevibili e fondate, esse non dimostrano affatto che la lettera del 19 agosto 2008 contenga una decisione che può formare oggetto di un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale. Esse tendono tutt'al più a dimostrare l'irregolarità della verifica contabile effettuata dal revisore esterno su incarico della Commissione. Orbene, come già rilevato, tale verifica contabile si iscrive in un contesto contrattuale dal quale è inscindibile.

Sulla domanda di risarcimento danni

Argomenti delle parti

81 La Commissione afferma che il comportamento asseritamente dannoso addebitato dalla ricorrente nell'ambito della sua domanda di risarcimento danni riguarda il fatto che essa non avrebbe eseguito correttamente o integralmente gli obblighi derivanti dai differenti contratti di finanziamento da essa stipulati, sospendendo determinati pagamenti. Tale conclusione sarebbe confermata dalla lettura dei passaggi del ricorso dedicati all'asserita illiceità del comportamento della Commissione, all'esistenza di un nesso causale tra tale comportamento ed il danno che la ricorrente lamenta di avere subito e alla gravità di quest'ultimo.

82 Secondo la Commissione, la verifica dell'asserita illegittimità della condotta che la ricorrente le addebita presuppone un esame dei diritti e dei doveri ad essa incombenti in forza dei contratti in questione. Orbene, in mancanza, nei suddetti contratti, di una clausola compromissoria che chiami il Tribunale a pronunciarsi sulla presente controversia, un esame siffatto travalicherebbe la competenza del Tribunale. La

Commissione ritiene, conseguentemente, che con la domanda di risarcimento danni la ricorrente persegua un risultato che essa potrebbe ottenere solamente proponendo un'azione di responsabilità contrattuale dinanzi alle autorità giudiziarie competenti. La domanda di risarcimento danni sarebbe dunque irricevibile.

83 Nell'atto introduttivo, la ricorrente lamenta, a sostegno della propria domanda risarcitoria, l'omessa tempestiva comunicazione da parte della Commissione della propria decisione, adottata nel novembre 2005, di sospendere tutti i pagamenti in suo favore, nonché il rifiuto della Commissione di fornirle chiarimenti in proposito e di incontrare i suoi rappresentanti. Tale condotta si sarebbe protratta per diversi mesi, fino al momento in cui la Commissione l'ha informata, per lettera, nel maggio 2006, della suddetta decisione. Secondo la ricorrente, detto comportamento della Commissione sarebbe viziato dagli stessi profili di illegittimità esposti a sostegno della domanda di annullamento e costituirebbe inoltre una violazione dei principi di buona amministrazione e di trasparenza da parte della Commissione.

84 Quanto al nesso causale tra la condotta contestata alla Commissione ed il danno asseritamente subito e la sua gravità, la ricorrente afferma che, essendo ignara della decisione della Commissione di sospendere i pagamenti in suo favore, essa ha proseguito la realizzazione di numerosi progetti mantenendo inalterata la propria struttura operativa ed i propri programmi di spesa e, pertanto, ha così contratto nuovi «debiti», a causa sia della realizzazione di altri progetti ai quali partecipava, sia del suo coinvolgimento in vari procedimenti contenziosi. Essa avrebbe altresì subito un «gravissimo» danno morale. Inoltre, la ricorrente fa valere la responsabilità extra-contrattuale della Comunità per fatto lecito.

85 Nelle proprie osservazioni sull'eccezione di irricevibilità, la ricorrente deduce che l'argomentazione della Commissione sull'irricevibilità della domanda di risarcimento danni si fonda su una distorsione del contenuto del suo atto introduttivo. Dalla lettura integrale della parte di quest'ultimo dedicata alla domanda risarcitoria emergerebbe che la ricorrente chiede il risarcimento del danno che avrebbe subito a causa dell'omissione della Commissione di informarla tempestivamente della decisione di sospendere tutti i pagamenti in suo favore. La domanda risarcitoria sarebbe dunque fondata sulla violazione, da parte della Commissione, dei principi di trasparenza e di

buona amministrazione, nonché sugli altri profili di illegittimità evidenziati a sostegno della domanda di annullamento.

- ⁸⁶ Il fatto che la ricorrente domandi, a risarcimento del proprio danno materiale, importi chiaramente distinti da quelli che potrebbe esigere in base ai contratti in questione e che essa richieda, inoltre, il risarcimento del danno morale confermerebbe la natura extracontrattuale della domanda risarcitoria e, pertanto, la sua ricevibilità.

Giudizio del Tribunale

- ⁸⁷ Occorre rilevare, in primo luogo, che, secondo una consolidata giurisprudenza, il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità ai sensi dell'art. 288, secondo comma, CE per comportamento illecito dei suoi organi è subordinato alla sussistenza di un insieme di condizioni, vale a dire l'illegittimità del comportamento contestato alle istituzioni, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento dedotto ed il danno lamentato (sentenza della Corte 29 settembre 1982, causa 26/81, Oleifici Mediterranei/CEE, Racc. pag. 3057, punto 16; sentenze del Tribunale International Procurement Services/Commissione, punto 69 supra, punto 44, e 11 luglio 1997, causa T-267/94, Oleifici Italiani/Commissione, Racc. pag. II-1239, punto 20).
- ⁸⁸ In secondo luogo, come si evince da costante giurisprudenza, la responsabilità extracontrattuale della Comunità per atto lecito può sorgere solo se sono contemporaneamente soddisfatte tre condizioni, vale a dire l'effettività del danno asseritamente subito, il nesso di causalità tra esso e l'atto imputato alle istituzioni della Comunità nonché il carattere anormale e speciale del danno lamentato (sentenza della Corte 15 giugno 2000, causa C-237/98 P, Dorsch Consult/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-4549, punti 19 e 53, e ordinanza della Corte 20 marzo 2007, causa C-325/06 P, Galileo International Technology e a./Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 76).

- 89 In terzo ed ultimo luogo, ai sensi dell'art. 21, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, applicabile al procedimento dinanzi al Tribunale in base all'art. 53, primo comma, del medesimo Statuto ed all'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura, ogni ricorso deve indicare l'oggetto della controversia e un'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Tali elementi devono essere sufficientemente chiari e precisi per consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e al Tribunale di statuire sul ricorso, eventualmente senza altre informazioni. Al fine di garantire la certezza del diritto ed una buona amministrazione della giustizia è necessario, affinché un ricorso sia considerato ricevibile, che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali esso è fondato emergano, anche sommariamente, purché in modo coerente e comprensibile, dall'atto introduttivo stesso (ordinanze del Tribunale 28 aprile 1993, causa T-85/92, De Hoe/Commissione, Racc. pag. II-523, punto 20; 21 maggio 1999, causa T-154/98, Asia Motor France e a./Commissione, Racc. pag. II-1703, punto 49, e sentenza del Tribunale 15 giugno 1999, causa T-277/97, Iseri Europa/Corte dei conti, Racc. pag. II-1825, punti 28 e 29).
- 90 Nel caso di una domanda risarcitoria diretta al risarcimento del danno asseritamente subito a causa della sospensione, da parte della Commissione, di tutti i pagamenti in favore della ricorrente, quest'ultima, per ottemperare agli obblighi sopra indicati, deve precisare nel proprio ricorso gli elementi di fatto e di diritto che sarebbero all'origine dell'asserito obbligo della Commissione di effettuare pagamenti in suo favore o, quanto meno, di comunicarle tempestivamente la decisione di sospendere tali pagamenti.
- 91 Simili precisazioni sono necessarie, anzitutto, per consentire al Tribunale di verificare se il ricorso abbia effettivamente ad oggetto la responsabilità extracontrattuale della Comunità, sia da atto illecito che da atto lecito, o se esso riguardi piuttosto la sua responsabilità contrattuale, nel qual caso, come emerge dalla giurisprudenza richiamata al precedente punto 58, il Tribunale sarebbe competente a pronunciarsi sul ricorso solamente qualora i contratti in questione contenessero una clausola compromissoria che gli attribuisca la competenza sulle controversie attinenti alla loro esecuzione.
- 92 Si deve tuttavia constatare che, sebbene la ricorrente lamenti, nel ricorso, un'asserita sospensione di tutti i pagamenti decisa dalla Commissione già nel mese di novembre 2005, essa non precisa minimamente quali sarebbero i pagamenti ai quali avrebbe avuto diritto in mancanza di tale sospensione e, ancora meno, se essi trovino la loro giustificazione nei contratti stipulati tra essa e la Commissione o se derivino

direttamente da disposizioni applicabili peraltro non citate nel ricorso. Ne consegue che, con riguardo alla domanda di risarcimento danni, il ricorso non soddisfa i requisiti minimi di cui all'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura.

93 La circostanza che, nel ricorso, la ricorrente faccia esclusivamente riferimento alla responsabilità extracontrattuale della Comunità e all'asserita violazione, da parte della Commissione, dei principi di buona amministrazione e di trasparenza non può rimettere in discussione tali conclusioni.

94 Infatti, nel caso di una controversia in materia contrattuale, il semplice fatto di far valere norme giuridiche che non derivano da un contratto, ma alle quali le parti sono soggette, non può avere l'effetto di modificare la natura contrattuale della controversia e di sottrarre, di conseguenza, la parte che fa valere tali norme al giudice competente. In caso contrario, la natura della controversia, e quindi il giudice competente, potrebbero variare a seconda delle norme richiamate dalle parti, il che contrasterebbe con le regole di competenza materiale delle differenti autorità giudiziarie (sentenza della Corte 20 maggio 2009, causa C-214/08 P, Guigard/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 43).

95 Peraltro, le istituzioni sono soggette ad obblighi derivanti dal principio generale di buona amministrazione nei confronti degli amministrati esclusivamente nell'ambito dell'esercizio delle loro responsabilità amministrative. Per contro, quando il rapporto tra la Commissione ed il ricorrente è chiaramente di natura contrattuale, quest'ultimo può addebitare alla Commissione soltanto violazioni di pattuizioni contrattuali o violazioni del diritto applicabile al contratto (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 3 giugno 2009, causa T-179/06, Commissione/Burie Onderzoek en advies, non pubblicata nella Raccolta, punto 118).

96 Da tali considerazioni risulta che la ricorrente non poteva limitarsi a far valere, nel ricorso, la responsabilità extracontrattuale della Comunità e l'asserita violazione, da parte della Commissione, dei principi di buona amministrazione e di trasparenza, ma

doveva precisare la fonte, contrattuale o extracontrattuale, degli obblighi che la Commissione avrebbe violato nel decidere di sospendere tutti i pagamenti alla ricorrente e nell'omettere, per un lungo periodo, di comunicarle tale sospensione.

97 Emerge da quanto sopra affermato che la domanda di risarcimento danni è irricevibile e deve essere respinta.

98 Tale conclusione non è messa in discussione dall'argomentazione proposta dalla ricorrente nella propria memoria depositata il 1° dicembre 2009 (v. punto 35 supra). Questa argomentazione non ha alcuna pertinenza con la domanda risarcitoria, dal momento che riguarda la verifica contabile effettuata da un revisore esterno su domanda della Commissione e si riferisce, dunque, a un periodo posteriore rispetto a quello preso in considerazione dalla domanda di risarcimento danni. Infatti, secondo le stesse affermazioni della ricorrente, l'asserito comportamento illecito della Commissione avrebbe avuto termine con l'invio della lettera di Europaid, del 3 maggio 2006, che comunicava alla ricorrente la sospensione di tutti i pagamenti in suo favore. Orbene, la verifica contabile è iniziata solamente il 12 luglio 2006 (v. supra, punti 21 e 23).

99 In ogni caso, anche qualora il ricorso venisse interpretato nel senso che i pagamenti oggetto della sospensione asseritamente decisa nel novembre 2005 trovino origine nei 34 contratti summenzionati e presi in esame dalla verifica contabile disposta dalla Commissione, si deve rilevare, da un lato, che, per quanto riguarda i 22 contratti stipulati tra la Commissione e la ricorrente, menzionati precedentemente al punto 1, un'asserita violazione, da parte della Commissione, delle obbligazioni derivanti da tale contratti determinerebbe la sua responsabilità contrattuale e darebbe luogo a una controversia di natura contrattuale sottratta alla competenza del Tribunale, in mancanza di clausole compromissorie che gli attribuiscono la competenza a pronunciarsi su detta controversia.

100 Dall'altro lato, per quanto concerne i 12 contratti menzionati ai punti 14 e 18 supra, conclusi tra la ricorrente e taluni Stati ACP e finanziati dal FES, si deve riconoscere che le considerazioni esposte in precedenza, ai punti 60 e 62, non possono pregiudicare i mezzi di tutela giurisdizionale a disposizione di qualunque interessato nei confronti

della Commissione, nell'ambito dei procedimenti contemplati dagli artt. 235 e 288, secondo comma, CE (sentenza della Corte 19 settembre 1985, causa 33/82, Murri/Commissione, Racc. pag. 2759, punto 35).

- 101 Tuttavia, è stato dichiarato che, nel caso in cui una controversia contrattuale tra uno Stato ACP e la sua controparte contrattuale nell'ambito di un contratto finanziato dal FES non sia stata risolta preventivamente, in via amichevole o mediante ricorso ai procedimenti previsti dal contratto, quali l'arbitrato, detta controparte si trova nell'impossibilità di dimostrare che il comportamento della Commissione relativo alla controversia in parola le abbia causato un danno distinto da quello di cui ha titolo di reclamare il risarcimento nei confronti dello Stato ACP di cui trattasi, nelle appropriate sedi giurisdizionali. In siffatta ipotesi, una domanda di risarcimento danni proposta dalla medesima parte contro la Commissione ai sensi dell'art. 235 CE e dell'art. 288, secondo comma, CE deve essere respinta, in mancanza di dimostrazione da parte della ricorrente dell'esistenza di un nesso causale tra il comportamento addebitato alla Commissione ed il danno lamentato (v., in tal senso, sentenze Murri/Commissione, punto 100 supra, punti 36-39, e International Procurement Services/Commissione, punto 69 supra, punti 58-61).
- 102 Tale è per l'appunto il caso di specie, per quanto attiene ai 12 contratti summenzionati, stipulati tra la ricorrente e differenti Stati ACP. Infatti, secondo quanto dedotto dalla stessa ricorrente, il danno di cui alla sua domanda di risarcimento deriva dalla sospensione dei pagamenti in suo favore che, a seguito della conclusione di detti contratti, gli Stati ACP si erano impegnati ad effettuare, se tutte le condizioni previste a tale proposito fossero state soddisfatte.
- 103 Orbene, spettava alla ricorrente, e le spetta tuttora se ritiene che ve ne sia il fondamento, reclamare nei confronti degli Stati ACP interessati, secondo i rimedi giuridici appropriati, il risarcimento di un eventuale danno derivante dalla lamentata violazione, da parte dei suddetti Stati, dei propri obblighi che discendono dai contratti in questione. Conseguentemente, anche qualora la domanda di risarcimento danni potesse essere interpretata come diretta al risarcimento del danno asseritamente subito dalla ricorrente a causa della sospensione dei pagamenti previsti dai 12 contratti in questione, essa deve essere respinta in quanto manifestamente infondata in diritto.

104 Dal complesso delle considerazioni che precedono emerge che anche la domanda di risarcimento danni deve essere respinta e, di conseguenza, che va respinto l'intero ricorso. Non è pertanto necessario disporre le misure sollecitate dalla ricorrente nelle sue domande del 2 luglio e 30 settembre 2009 (punti 32 e 34 supra), qualunque sia la loro esatta qualificazione giuridica, vale a dire che si tratti di misure di organizzazione del procedimento ovvero di misure di istruzione. Infatti, secondo la ricorrente, tali misure sono dirette a fornire maggiori dettagli sulla natura delle direttive impartite dalla Commissione al revisore esterno incaricato di effettuare la verifica contabile, questione del tutto irrilevante per la soluzione della controversia.

Sulle spese

105 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 Commissione ne ha fatto domanda, la ricorrente, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

così provvede:

1) Il ricorso è respinto.

2) L'Alisei è condannata alle spese.

Lussemburgo, 8 febbraio 2010

Il cancelliere

E. Coulon

Il presidente

M. Vilaras