ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)
3 ottobre 1997 *

Nella causa T-186/96,

Mutual Aid Administration Services NV, società di diritto belga, con sede in Anversa (Belgio), con l'avv. Jan Tritsmans, del foro di Anversa, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio legale René Faltz, 6, rue Heinrich Heine,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla signora Blanca Vilá Costa, dipendente dell'amministrazione nazionale distaccata presso la Commissione, e dal signor Hubert van Vliet, membro del servizio giuridico, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di pagamento integrale del prezzo del trasporto di succhi di frutta e di marmellate di frutta forniti gratuitamente alle popolazioni dell'Armenia e dell'Azerbaigian,

* Lingua processuale: l'olandese.

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

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

cancelliere: H. Jung

ha emesso la seguente

Ordinanza

Sfondo giuridico della controversia

1 Il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) 4 agosto 1995, n. 1975, relativo ad azioni di fornitura gratuita di prodotti agricoli destinati alle popolazioni della Georgia, dell'Armenia, dell'Azerbaigian, del Kirghizistan e del Tagikistan (GU L 191, pag. 2), per migliorare le condizioni di rifornimento di dette popolazioni. L'art. 2, n. 3, di detto regolamento dispone che le spese di trasporto vengano stabilite mediante gara o mediante licitazione privata.

2 Con il regolamento (CE) 18 agosto 1995, n. 2009, recante disposizioni applicabili alla fornitura gratuita di prodotti agricoli provenienti dalla scorte d'intervento, destinati alla Georgia, all'Armenia, all'Azerbaigian, al Kirghizistan ed al Tagikistan, prevista dal regolamento (CE) del Consiglio n. 1975/95 (GU L 196, pag. 4; in prosieguo: il «regolamento n. 2009/95»), la Commissione ha stabilito le modalità comuni di partecipazione alle gare per l'aggiudicazione di forniture e gli obblighi degli aggiudicatari.

3 In particolare, all'art. 6, n. 1, lett. d), si precisa che l'offerta dei concorrenti deve indicare l'importo o gli importi complessivi, espressi in ECU, per l'intera fornitura o per una partita (peso netto) e l'importo in ECU per tonnellata (peso lordo), offerti per ciascuna destinazione.

4 In base all'art. 7, n. 1, la Commissione aggiudica la fornitura in base al prezzo d'offerta e agli altri elementi dell'offerta che danno le migliori garanzie di fornitura in buone condizioni tecniche e sanitarie e nel rispetto dei termini prescritti.

5 Ai sensi dell'art. 9 l'aggiudicatario assume tutti i rischi, salvo il caso di forza maggiore, che può correre la merce, in particolare i rischi di perdita o di deterioramento, sino alla fase di consegna prevista.

6 Infine, all'art. 12, n. 5 si prevede che, in caso di ritardo nella presa in carico o nella consegna della merce da parte del trasportatore, venga irrogata un'ammenda di 0,75 ECU per tonnellata e per giorno di ritardo, aliquota che viene aumentata a 1 ECU per tonnellata a decorrere dall'undicesimo giorno di ritardo.

7 Con il regolamento (CE) 7 febbraio 1996, n. 228, relativo alla fornitura di succhi di frutta e confetture destinati alle popolazioni dell'Armenia e dell'Azerbaigian (GU L 30, pag. 18; in prosieguo: il «regolamento n. 228/96»), la Commissione ha indetto una gara per la fornitura di 1 000 tonnellate di succhi di frutta, di 1 000 tonnellate di succhi di frutta concentrati e di 1 000 tonnellate di marmellata di frutta.

8 L'art. 2 di detto regolamento stabilisce che la fornitura implica la consegna dei prodotti nella fase fob, stiva della nave, con una cadenza di carico non inferiore alle 500 tonnellate giornaliere, e che il confezionamento dei prodotti deve essere conforme alle prescrizioni dell'allegato I del regolamento.

9 Con il regolamento (CE) 15 marzo 1996, n. 472, relativo alla fornitura di farina di frumento tenero destinata alle popolazioni della Georgia, dell'Armenia, dell'Azerbaigian, del Kirghizistan e del Tagikistan (GU L 66, pag. 4), la Commissione ha indetto una gara per la fornitura di sedici partite di farina di grano tenero.

10 Infine, con il regolamento (CE) 12 marzo 1996, n. 449, relativo al trasporto per la fornitura gratuita all'Armenia e all'Azerbaigian di succhi di frutta, di marmellate di frutta e di farina di frumento tenero (GU L 62, pag. 4; in prosieguo: il «regolamento n. 449/96»), ha indetto una gara per il trasporto di 2 000 tonnellate di succhi di frutta, di 1 000 tonnellate di marmellata di frutta e di 800 tonnellate di farina di grano, secondo le modalità previste dal regolamento n. 2009/95.

11 Ai sensi dell'art. 1, n. 2, primo comma, del regolamento n. 449/96, i costi comprendono la presa in consegna e il trasporto con mezzi adeguati fino ai luoghi di destinazione, cioè Beiuk-Kesik in Azerbaigian e Airum in Armenia, entro i termini fissati nell'allegato I del regolamento. Secondo detto allegato, le merci devono giungere entro le date stabilite nei porti di Poti o di Batoumi (Georgia), mentre il percorso residuo va effettuato per ferrovia, a tariffe forfettarie per tonnellata concordate dalla Commissione con le autorità georgiane e pubblicate nell'allegato V dello stesso regolamento.

12 L'art. 1, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 449/96 fa richiamo all'allegato I del regolamento n. 228/96 per la descrizione del confezionamento dei succhi di frutta e delle marmellate di frutta e precisa che il partecipante alla gara per il trasporto deve informarsi presso i fabbricanti dei prodotti sui dettagli tecnici dei materiali impiegati per il confezionamento e sulla loro possibilità di stivaggio, specie di sovrapposizione.

13 Infine, l'art. 1, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 449/96 dispone che l'aggiudicatario del trasporto deve rimborsare alla Commissione, trascorsi cinque giorni dalla data alla quale i prodotti dovevano essere tenuti a disposizione nei porti di imbarco, le spese incontrate dall'istituzione per far fronte a tutti gli esborsi di cui all'art. 6, n. 1, lett. e), punto 4, del regolamento n. 2009/95.

Fatti all'origine della controversia

14 Il 22 febbraio 1996 la Commissione aggiudicava all'impresa italiana Trento Frutta la maggior parte della fornitura di succhi di frutta e di marmellata di frutta per la quale era stata indetta una gara con il regolamento n. 228/96. Una partita di 500 tonnellate di succhi di frutta veniva aggiudicata alla società tedesca Loma.

15 Il 21 marzo 1996 la Mutual Aid Administration Services NV (in prosieguo: la «MAAS») si candidava alla gara per il trasporto di merci indetta con il regolamento n. 449/96, facendo offerta per tutte le partite di succhi di frutta, di marmellate di frutta e di farina di grano tenero elencate nell'allegato I di detto regolamento e conformemente alle modalità definite dal regolamento n. 2009/95. L'offerta della MAAS prevedeva una spesa, per la presa in consegna e per il trasporto, valutata a complessivi 225 133,53 ECU, cioè un costo unitario per tonnellata lorda di 54,47 ECU per Beiuk-Kesik e di 54,86 ECU per Airum.

16 Considerando che, conformemente all'art. 7, n. 1, secondo trattino, del regolamento n. 2009/95 e tenuto conto delle offerte depositate, si doveva aggiudicare il trasporto in base al prezzo d'offerta e agli altri elementi dell'offerta che presentavano le migliori garanzie di consegna rispettando le condizioni prescritte, il 27 marzo 1996 la Commissione aggiudicava alla MAAS il trasporto delle merci.

17 Essa ne informava la MAAS con telecopia del 28 marzo successivo, alla quale era allegato un estratto delle convenzioni stipulate tra la Comunità e le autorità georgiane sulle spese di scarico, di trasporto ferroviario e di amministrazione. Inoltre informava l'aggiudicatario, con telex di pari data, che le due partite di succhi di frutta e di marmellate sarebbero state messe a disposizione il 10 e il 20 aprile nel porto di Ravenna. La MAAS sarebbe stata avvertita non appena fosse noto il porto d'imbarco della farina e i controlli previsti fossero stati effettuati dall'Inspection Services International (in prosieguo: l'«ISI»).

18 Poiché la Trento Frutta non era in grado di fornire i succhi di frutta e le marmellate alle date previste, la Commissione, con telecopia del 1° aprile 1996, acconsentiva alla richiesta della MAAS di procrastinare l'imbarco delle due partite e di differire adeguatamente le date previste per l'arrivo in uno dei due porti della Georgia.

19 Con telecopia del 3 aprile 1996, trasmessa alla MAAS il 16 aprile successivo, la Commissione dichiarava di non avere nulla da eccepire sul confezionamento dei prodotti proposto dalla Trento Frutta, a condizione che le palette fossero conformi alle prescrizioni dell'allegato I del regolamento n. 228/96.

20 Con telecopia del 12 aprile 1996 essa informava la MAAS di avere aggiudicato la fornitura di farina alla Grandi Molini Italiani e che il porto di imbarco sarebbe stato Trieste. Aggiungeva che le spese di trasporto sarebbero state pagate in base al prezzo per tonnellata lorda indicato nell'offerta presentata dalla MAAS.

21 Con telecopia del 29 aprile 1996, la Trento Frutta, a conferma di una telecopia del 15 marzo 1996, comunicava alla MAAS che i suoi prodotti non si sarebbero potuti caricare che su due livelli. Con telecopia dello stesso giorno, la MAAS rispondeva che si assumeva la piena responsabilità per l'imbarco dei succhi di frutta e delle marmellate su tre livelli di palette. Il giorno successivo la Commissione faceva osservare alla MAAS di non aver mai autorizzato la sovrapposizione su tre livelli e che qualsiasi decisione in questo senso sarebbe stata presa a rischio e pericolo del vettore.

22 Con telecopia del 2 maggio 1996 inviata alla Commissione, la MAAS osservava che, contrariamente alle indicazioni del fornitore, le pareva impossibile collocare la merce anche su due soli livelli di palette. Pertanto il vettore prevedeva di doversi servire di una terza nave. La Commissione obiettava che la questione andava risolta tra la MAAS e la Trento Frutta, che sarebbe stata ritenuta responsabile per qualsiasi informazione inesatta che avesse provocato spese ulteriori. Il 6 maggio successivo la Commissione scriveva alla MAAS e alla Trento Frutta:

«In base al resoconto dell'ISI, la Commissione ritiene che i succhi di frutta, oggetto della fornitura e del trasporto, non possano venire sovrapposti su due livelli.

Vi preghiamo perciò di fare il necessario affinché il trasporto avvenga nelle migliori condizioni, cioè evitando la sovrapposizione.

La Commissione si accollerà temporaneamente le eventuali maggiori spese sostenute, riservando ogni decisione quanto alla determinazione delle responsabilità e al finanziamento definitivo di questo complemento di forniture».

23 Con telecopia del 20 maggio 1996, la MAAS comunicava poi alla Commissione che, a causa di un confezionamento inadeguato, la merce si era deteriorata.

24 Dopo l'uscita della merce dalla Comunità, la Commissione versava alla MAAS un acconto del 90%, cioè un importo di circa 7 500 000 BFR, conformemente all'art. 13 del regolamento n. 2009/95.

25 Con lettera 5 giugno 1996, la MAAS chiedeva alla Commissione di procedere alla chiusura dei conti in base al peso lordo trasportato per nave, al quale si dovevano aggiungere, secondo l'aggiudicatario, le spese di controstallia nel porto d'imbarco e le spese supplementari sopportate per il nolo di una terza nave.

26 Con telecopia del 12 giugno 1996, la Commissione le faceva osservare che, contrariamente alle sue istruzioni, una parte della merce dei vagoni era stata caricata su due piani, per di più senza prendere le necessarie precauzioni. La Commissione osservava che ciò aveva gravemente danneggiato la merce, avanzando le più ampie riserve sulle conseguenze finanziarie che ne sarebbero derivate, in attesa di un accertamento definitivo delle avarie. Infine sottolineava che due navi non sarebbero state sufficienti e che una terza nave sarebbe stata necessaria anche potendo caricare la merce su due livelli.

27 Essa informava poi la MAAS, con lettera 26 settembre 1996, che le sarebbero stati versati solo 191 970 BFR sul saldo del 10% normalmente ancora dovuto, pari a 836 328 BFR.

28 In primo luogo, la Commissione riteneva di non potersi accollare le spese del noleggio di una terza nave, in quanto la Trento Frutta aveva informato la MAAS che il limite di carico massimo era di due livelli e che, in queste condizioni, era inevitabile noleggiare una terza nave.

29 In secondo luogo, osservava che, in applicazione dell'art. 9 del regolamento n. 2009/95, il valore dei quantitativi mancanti o deteriorati avrebbe dovuto venirle rimborsato. Tuttavia, onde evitare contestazioni sulla ripartizione delle responsabilità tra produttore e trasportatore, tenuto conto delle affermazioni della MAAS sui difetti di confezionamento della merce, essa determinava i quantitativi deteriorati constatati solo per i succhi di frutta e i succhi di frutta concentrati che erano stati caricati su due livelli nei vagoni, poiché era risultato che detta sovrapposizione delle palette era controindicata.

30 Infine, in terzo luogo, la Commissione osservava di aver calcolato le penalità di mora all'imbarco, conformemente all'art. 1, n. 3, ultimo comma, del regolamento n. 449/96, tenendo conto delle difficoltà incontrate, come l'indisponibilità di un molo d'attracco. Inoltre essa abbonava alla MAAS le penalità dovute dal produttore ai sensi dell'art. 12, n. 4, lett. b), ultimo trattino, del regolamento n. 2009/95, per inosservanza delle aliquote di carico.

Procedimento contenzioso e conclusioni delle parti

31 Con atto registrato nella cancelleria del Tribunale il 22 novembre 1996, la MAAS ha promosso la presente causa ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE.

32 Essa conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la contestata decisione del 26 settembre 1996, e quindi dichiarare che alla ricorrente spetta l'importo di 836 328 BFR, come emerge dal conteggio di chiusura della partita, e che le spetta inoltre il rimborso delle spese di nolo di una terza nave, pari a 41 000 USD;

— ingiungere perciò alla Commissione di versare alla ricorrente l'importo di 644 385 BFR (cioè 836 328 BFR meno l'importo di 191 970 BFR già riconosciuto con la decisione contestata) e l'importo di 41 000 USD, maggiorato degli interessi al tasso legale corrente in Belgio del 7% l'anno a decorrere dal 1° settembre 1996;

— condannare la Commissione alle spese.

33 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese processuali.

Sulla ricevibilità dell'azione

34 A norma dell'art. 111 del regolamento di procedura, quando è manifestamente incompetente a conoscere di un ricorso o quando il ricorso è manifestamente irricevibile, il Tribunale può, senza proseguire il procedimento, statuire con ordinanza motivata. Nella fattispecie il Tribunale si ritiene sufficientemente informato dalla documentazione del fascicolo e decide che non vi è motivo di proseguire il procedimento.

Sulla natura dell'azione

35 Pur se formalmente proposto a norma dell'art. 173 del Trattato, il ricorso costituisce, in realtà, un'azione promossa per ottenere l'esecuzione di un contratto stipulato tra la MAAS e la Commissione circa le operazioni di trasporto di cui trattasi.

36 Da un lato, emerge dai fatti che hanno originato la controversia che, partecipando alla gara per il trasporto di merci indetta con il regolamento n. 449/96, la MAAS ha dichiarato di aver preso atto di tutte le disposizioni del regolamento n. 2009/95 e del regolamento n. 449/96 e si è espressamente impegnata ad osservare le condizioni da esse definite.

37 Conoscendo dette condizioni, ha offerto di trasportare, con mezzi idonei, tutte le partite di merce contemplate dal regolamento n. 449/96 fino al luogo di destinazione ultimo ed entro i termini indicati all'allegato I di detto regolamento, a prezzi unitari per tonnellata lorda pari a 54,47 e 54,86 ECU, rispettivamente, per un costo complessivo di 225 133, 53 ECU. Inoltre, in virtù dell'art. 1, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 449/96, si è pure impegnata ad informarsi presso i fabbricanti dei prodotti sui dettagli tecnici dei materiali impiegati per il confezionamento dei prodotti e sulla loro possibilità di stivaggio, specie di sovrapposizione. Infine, nella rubrica «Osservazioni» dell'allegato I della sua offerta, ha dichiarato che avrebbe inviato tecnici a Poti, Batoumi, Airum e Beiuk-Kesik per adottare le disposizioni necessarie a garantire la buona consegna della merce.

38 D'altro canto, aggiudicando alla MAAS il trasporto delle merci in base al prezzo d'offerta proposto dall'impresa e alle altre condizioni indicate nell'offerta, che — a giudizio della stessa Commissione — fornivano le migliori garanzie di consegna conformemente alle prescrizioni del bando, la Commissione ha accettato il prezzo proposto e reso irrevocabili gli altri impegni del vettore.

39 Quindi, in esito all'offerta della MAAS e alla sua accettazione da parte della Commissione, le disposizioni pertinenti dei regolamenti n. 2009/95 e 449/96 e il prezzo offerto dalla MAAS sono assurti a clausole di un contratto di trasporto stipulato tra le parti nella presente controversia.

40 Pertanto, chiedendo che la Commissione paghi tutte le spese di trasporto e rimborsi le spese straordinarie incontrate per il noleggio di una terza nave, la MAAS chiede in realtà al Tribunale di condannare la convenuta ad adempiere le obbligazioni che le incomberebbero in forza di detto contratto di trasporto. Dal canto suo, la Commissione eccepisce, a sostegno della sua domanda di reiezione del ricorso, che la MAAS non ha dato corretta esecuzione agli impegni che aveva assunto stipulando detto contratto. Sotto questo aspetto, le parti incentrano la controversia sulla stessa essenza dei rapporti contrattuali che le vincolano.

41 A questo proposito si deve ricordare che, con sentenza 11 febbraio 1993, causa C-142/91, Cebag/Commissione (Racc. pag. I-553, punto 11), la Corte ha dichiarato, in una causa analoga alla presente fattispecie, che, in forza del regolamento (CEE) del Consiglio 22 dicembre 1986, n. 3972, in materia di politica e gestione dell'aiuto alimentare (GU L 370, pag. 1), tale aiuto è fornito sulla scorta di impegni contrattuali.

42 Essa ha osservato che, a tenore dell'art. 6, n. 1, lett. c), di detto regolamento, la Commissione decide le condizioni di fornitura dell'aiuto e, in particolare, le clausole generali applicabili ai beneficiari e l'inizio delle procedure di mobilitazione e di fornitura dei prodotti, nonché la conclusione dei contratti corrispondenti.

43 La Corte ha giudicato (punto 12 della sentenza) che i diritti e gli obblighi rispettivi della Commissione e degli aggiudicatari nell'ambito di dette forniture non sono interamente disciplinati da regolamenti comunitari, in quanto un elemento essenziale della fornitura, vale a dire il prezzo, è funzione, come nella fattispecie, dell'offerta presentata dai partecipanti alla gara e della sua accettazione da parte della Commissione, come evincesi dalle disposizioni dell'art. 9, nn. 1 e 3, del regolamento (CEE) della Commissione 8 luglio 1987, n. 2200, che stabilisce le modalità generali per la mobilitazione, nella Comunità, di prodotti a titolo di aiuto alimentare comunitario (GU L 204, pag. 1). Di conseguenza, essa ha affermato (punto 13) che le forniture di cui trattasi sono state eseguite in forza di contratti.

44 Da quanto precede emerge con chiarezza che l'azione per ottenere il pagamento del prezzo del trasporto esperita dalla MAAS costituisce un'azione per l'esecuzione di un contratto stipulato tra le parti processuali.

Sulla competenza del Tribunale

45 Ai sensi del combinato disposto della decisione del Consiglio 24 ottobre 1988, 88/591/CECA, CEE, Euratom, che istituisce un Tribunale di primo grado delle Comunità europee (GU L 319, pag. 1), come successivamente modificata, e dell'art. 181 del Trattato, il Tribunale è competente a pronunciarsi in primo grado sulle controversie di indole contrattuale per le quali è adito, come nella fattispecie, da persone fisiche o giuridiche, solo in base ad una clausola compromissoria ai sensi dell'art. 181 del Trattato. Nella fattispecie non vi è alcuna clausola compromissoria in questo senso.

46 Il Tribunale non può ammettere che, nella fattispecie, il fatto che le parti lo abbiano adito costituisca espressione della loro volontà di attribuirgli competenza a risolvere una controversia di indole contrattuale, giacché la MAAS ha basato invece la sua azione sull'art. 173 del Trattato.

47 Non essendovi clausola compromissoria, il Tribunale, adito con un ricorso di annullamento, non può pronunciarsi in realtà su un'azione mirante a far eseguire un contratto stipulato dalla Comunità. Se lo facesse, estenderebbe la sua competenza a controversie che esulano dalla sfera delimitata dall'art. 183 del Trattato, che riserva ai giudici nazionali la competenza di diritto ordinario a conoscere delle controversie nelle quali è coinvolta la Comunità (sentenza della Corte 21 maggio 1987, cause riunite 133/85, 134/85, 135/85 e 136/85, Rau e a., Racc. pag. 2289, punto 10).

48 Da quanto precede emerge che il Tribunale è manifestamente incompetente a conoscere della presente azione per l'esecuzione del contratto e quindi la domanda va disattesa in quanto manifestamente irricevibile.

Sulla natura dell'atto impugnato

49 Ad ogni modo, l'atto con il quale la Commissione si è rifiutata di versare alla MAAS l'intero prezzo del trasporto richiesto non può considerarsi avulso dall'obbligo, incombente alla Commissione, di versare al vettore il prezzo che costituisce la contropartita delle operazioni di trasporto svolte.

50 Ne consegue che, nei confronti dell'aggiudicatario, il rifiuto di pagamento contestato non rientra nel novero delle decisioni unilaterali di cui all'art. 189 del Trattato, che la Commissione ha facoltà di adottare alle condizioni previste dallo stesso Trattato.

51 Detto rifiuto non può perciò costituire, per l'aggiudicatario, un atto impugnabile con ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato. Ne consegue che il presente ricorso, in quanto diretto avverso detto rifiuto, è in ogni caso manifestamente irricevibile.

52 Da tutte le considerazioni sopra svolte emerge che il ricorso va dichiarato manifestamente irricevibile.

Sulle spese

53 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è fatta domanda. Poiché è rimasta soccombente e poiché la convenuta ne ha fatto domanda, la ricorrente dev'essere condannata a sopportare tutte le spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

così dispone:

1) Il ricorso è manifestamente irricevibile.

2) La ricorrente è condannata alle spese.

Lussemburgo, 3 ottobre 1997

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

B. Vesterdorf