SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

16 marzo 2005 *

Nella causa T-283/02,

EnBW Kernkraft GmbH, ex Gemeinschaftskernkraftwerk Neckar GmbH, con sede in Neckarwestheim (Germania), rappresentata dall'avv. S. Zickgraf,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra S. Fries e dal sig. F. Hoffmeister, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di risarcimento ai sensi dell'art. 288 CE, diretta al risarcimento del danno asseritamente subìto dalla ricorrente in seguito alla mancata retribuzione da parte della Commissione dei servizi da essa forniti, nell'ambito del programma TACIS, riguardanti la centrale nucleare di Zaporojié (Ucraina),

* Lingua processuale: il tedesco.

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

composto dal sig. H. Legal, presidente, dalla sig.ra V. Tiili e dal sig. V. Vadapalas, giudici,

cancelliere: sig.ra D. Christensen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 22 settembre 2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto di fatto e di diritto della controversia

1 Il programma di assistenza tecnica alla Comunità degli Stati indipendenti («Programme for technical assistance to the Commonwealth of Independent States») (TACIS), fondato, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1996 e il 31dicembre 1999, sul regolamento (Euratom, CE) del Consiglio 25 giugno 1996, n. 1279, relativo alla prestazione di assistenza per la riforma e il rilancio dell'economia nei nuovi Stati indipendenti e in Mongolia (GU L 165, pag. 1), prevede, in particolare, l'assistenza in materia di sicurezza nucleare.

2 Le «Condizioni generali per i contratti di servizi finanziati dai fondi PHARE/TACIS» («General Conditions for Service Contracts financed from PHARE/TACIS Funds»), nella versione applicabile all'epoca dei fatti della presente causa, stabiliscono le regole applicabili ai contratti TACIS (in prosieguo: le «condizioni generali TACIS»).

3 La EnBW Kernkraft GmbH, ex Gemeinschaftskernkraftwerk Neckar GmbH (in prosieguo: la «ricorrente» o la «GKN»), ha intrattenuto, a partire dal 1994, rapporti contrattuali con la Commissione nell'ambito del programma TACIS, riguardanti l'assistenza in loco relativa alla centrale nucleare di Zaporojié, in Ucraina.

4 Il primo contratto di servizi è stato concluso nel settembre 1994 per un periodo di dodici mesi, con un bilancio di EUR 552 656. Il contratto prevedeva la realizzazione di numerosi progetti destinati a garantire la sicurezza delle installazioni. Il responsabile del progetto era il sig. Hoensch, ingegnere dipendente dalla ricorrente, incaricato principalmente della direzione dei diversi progetti e del coordinamento del personale contrattuale impiegato per la loro realizzazione.

5 Il secondo contratto di servizi è stato concluso nel settembre 1995 per un periodo di quindici mesi, con un bilancio di EUR 1 299 090. Tale contratto è stato prorogato di sette mesi da una prima clausola aggiuntiva, con un bilancio aggiuntivo di EUR 990 910, quindi di otto mesi da una seconda clausola aggiuntiva. Il secondo contratto è quindi scaduto nel marzo 1998.

6 Il 10 aprile 1997 la Corte dei conti ha adottato la relazione speciale n. 6/97 sulle sovvenzioni TACIS concesse all'Ucraina corredata delle risposte della Commissione (GU 1997, C 171, pag. 1). Tale relazione criticava, in particolare, la conclusione dei contratti con effetto retroattivo.

7 Il terzo contratto di servizi (in prosieguo: il «terzo contratto»), riguardante l'assistenza in loco per l'anno 1996, è stato concluso il 17 luglio 1997, per una durata iniziale di 19 mesi, con scadenza quindi al 17 febbraio 1999, e con un bilancio di EUR 800 000. In forza del suo art. 10, qualsiasi controversia collegata a tale contratto o derivante da esso doveva essere portata dinanzi ai tribunali di Bruxelles.

8 Con lettera in data 30 dicembre 1997, indirizzata al sig. Lütkemeyer della direzione generale (DG) «Relazioni esterne: Europa e nuovi Stati indipendenti, politica estera e di sicurezza comune, servizi esterni» della Commissione, i rappresentanti della delegazione della Commissione a Kiev (Ucraina) hanno scritto quanto segue:

«[Il] responsabile del progetto (...), sig. Hoensch, si è impegnato senza previo accordo della Commissione e ha indotto in errore la parte ucraina. Le saremmo molto grati se potesse dare istruzioni rigorose al sig. Hoensch su tale questione».

9 Il 15 aprile 1998 il sig. Jousten, capo dell'unità «Sicurezza nucleare e coordinamento degli interventi nel settore "energia"» della direzione «Relazioni con i nuovi Stati indipendenti e con la Mongolia» di questa stessa DG, ha indirizzato alla ricorrente una lettera che la invitava a preparare una proposta di contratto di assistenza in loco per l'anno 1997 (in prosieguo: il «quarto contratto»).

10 Il 20 maggio 1998 la ricorrente ha comunicato al sig. Jousten la sua proposta di quarto contratto. Il 16 luglio 1998 la ricorrente ha fatto pervenire al sig. Jousten una proposta Ampliata del contratto in esame. Il 29 luglio 1998 la ricorrente ha comunicato le sue coordinate bancarie alla Commissione. Il 26 agosto 1998 la ricorrente ha inviato una versione modificata della sua proposta al sig. Jousten, indicando che le modifiche riguardavano l'allegato 6. Il 23 settembre 1998 la ricorrente gli ha indirizzato una nuova proposta, con riferimento ad una riunione tenutasi il 10 settembre 1998.

11 Nell'agosto 1998 le parti hanno adottato la prima clausola aggiuntiva al terzo contratto (in prosieguo: la «prima clausola aggiuntiva»), che ha modificato l'art. 2 e l'art. 4, nonché gli allegati A, B, C e D del terzo contratto, prorogando il contratto iniziale di 17 mesi e facendolo così scadere il 17 luglio 2000.

12 Con lettera 2 ottobre 1998, indirizzata al sig. Jousten, il sig. Giuglaris, capo pro tempore della delegazione di Kiev, ha comunicato che egli «desiderava ricordare la sua proposta precedente che ipotizzava la sostituzione del sig. Hoensch nel ruolo di responsabile del progetto».

13 Il 9 ottobre 1998 la ricorrente ha indirizzato al sig. Jousten una lettera riguardante lo stato delle trattative, concludendo che essa «continuava a sperare che il contratto di servizi sarebbe molto presto effettivamente entrato in vigore».

14 Il sig. Jousten ha risposto alla ricorrente con lettera 20 ottobre 1998, riassumendo i problemi principali collegati alle proposte della ricorrente. Egli ha anche proposto alla ricorrente di concludere un contratto che escludesse i lavori rispetto ai quali non era ancora stato trovato un accordo. La sua lettera comunicava infatti quanto segue:

«Se, in seguito al ricevimento degli [elementi tecnici propri di riferimento], la GKN non desidera presentare un'offerta per questa missione, noi proponiamo, per evitare maggiori ritardi, di concludere un contratto per il resto dei lavori (realizzazione del programma del 1997, ecc.)».

15 In seguito a tale lettera il sig. O'Rourke, capo aggiunto dell'unità in questione, ha chiesto alla ricorrente, con lettera 23 ottobre 1998, di trasmettergli una versione rivista del quarto contratto.

16 Il 12 novembre 1998 la Corte dei conti ha adottato la relazione speciale n. 25/98 sulle operazioni dell'Unione europea nel settore della sicurezza nucleare in Europa centrale ed orientale (PECO) e nei nuovi Stati Indipendenti (NSI) (periodo 1990-1997), corredata delle risposte della Commissione (GU 1999, C 35, pag. 1). Tale relazione criticava, in particolare, l'insufficienza delle risorse umane necessarie ad un controllo corretto dell'esecuzione dei programmi.

17 Il 20 novembre 1998 la squadra di controllo di Kiev ha redatto una relazione riguardante l'assistenza in loco relativa al terzo contratto.

18 Con lettera 23 novembre 1998, indirizzata al sig. Zaiss, responsabile aggiunto del progetto per conto della ricorrente, e che faceva riferimento alle lettere di quest'ultimo in data 2 e 4 novembre 1998, il sig. Jousten commentava le accuse contenute in tali lettere contro il sig. O'Rourke, concludendo nel modo seguente:

«La nostra cooperazione potrà continuare solo in caso di ritorno a relazioni commerciali normali».

19 Con lettera 26 novembre 1998, anch'essa indirizzata al sig. Zaiss, il sig. Doucet, capo unità «Sicurezza nucleare» della direzione «Progetto Europa (centrale, orientale, NSI e Balcani occidentali») — Politica estera e di sicurezza comune» del servizio comune di gestione dell'aiuto comunitario ai paesi terzi, che faceva riferimento ad una relazione in data 8 luglio 1998 riguardante lo stato di avanzamento del contratto, ha constatato che i commenti contenuti in tale relazione costituivano opinioni personali incompatibili con il mandato attribuito al sig. Hoensch in veste di responsabile del progetto. Egli continuava affermando che «la Commissione aspettava che fossero adottate misure decisive da parte della ricorrente in merito alla gestione del progetto».

20 Il 3 dicembre 1998 la ricorrente ha inviato al sig. Jousten la versione rivista del quarto contratto, precisando che, salvo un'eccezione, le questioni non disciplinate erano state prese in considerazione.

21 Con telefax 22 dicembre 1998 il sig. Jousten ha risposto alla ricorrente che gli «elementi di riferimento» (terms of reference) erano stati comunicati al sig. Doucet e che egli l'avrebbe contattata in relazione agli altri elementi e agli allegati della sua proposta.

22 Il 24 febbraio 1999 la ricorrente ha inviato alla Commissione una relazione sullo stato di avanzamento del contratto durante il periodo compreso tra il 1° dicembre 1998 e il 31 gennaio 1999.

23 La ricorrente ha partecipato ad una riunione con la Commissione il 16 marzo 1999.

24 Il 14 aprile 1999 la ricorrente ha inviato al sig. Doucet una lettera che riassumeva le questioni non disciplinate che erano state discusse in occasione della riunione del 16 marzo 1999.

25 Lo stesso giorno, la ricorrente ha anche fatto pervenire al sig. Doucet una nuova versione del quarto contratto, indicando che si trattava di una versione completamente rivista degli «elementi di riferimento».

26 Il 7 maggio 1999 il sig. Summa, direttore della direzione «Relazioni con i nuovi Stati indipendenti e la Mongolia» della DG «Relazioni esterne: Europa e nuovi Stati indipendenti, politica estera e di sicurezza comune, servizi esterni» della Commissione, indirizzava una lettera al sig. Möller, del Bundesministerium der

Finanzen (Ministero federale delle Finanze tedesco), in risposta ad una lettera di quest'ultimo in data 25 febbraio 1999, riguardante i programmi TACIS e PHARE di sicurezza nucleare.

27 Il 20 maggio 1999 la squadra di controllo di Kiev ha redatto una relazione riguardante l'assistenza in loco in base al terzo contratto. Essa rilevava, in particolare, che il bilancio era esaurito e che, dal punto di vista contrattuale, la ricorrente doveva continuare ad assicurare taluni servizi, il che era impossibile dal punto di vista economico.

28 Il 12 e 13 luglio 1999 si è svolta una riunione a cui hanno partecipato la ricorrente e i rappresentanti della Commissione.

29 Il 21 luglio 1999, in seguito a tale riunione, la ricorrente ha indirizzato al sig. Vadé, del servizio comune dell'aiuto comunitario ai paesi terzi della Commissione, una versione «completamente rivista» degli «elementi di riferimento».

30 Il 22 luglio 1999 il sig. Vadé ha inviato alla ricorrente una lettera che elencava i principali punti discussi in occasione della riunione.

31 Con lettera 28 luglio 1999, indirizzata al sig. Zaiss, il sig. Doucet ha informato la ricorrente che non poteva accettare la valutazione tecnica riguardante le offerte per i progetti U1.03/96B, U1.03/96D e U2.03/96.

32 Il sig. Zaiss ha risposto alla Commissione il 29 luglio 1999, fornendo spiegazioni sui tre progetti in discussione. Inoltre, si è riferito ad una promessa che la Commissione avrebbe fatto durante la riunione del 16 marzo 1999, secondo cui tutte le spese sostenute dalla ricorrente prima della firma del quarto contratto sarebbero state coperte dalla Commissione.

33 Con telefax in data 2 agosto 1999, il sig. Doucet rispondeva al sig. Zaiss, in merito all'andamento dei tre progetti, che la posizione della ricorrente poteva essere interpretata solo come un rifiuto di procedere alla necessaria rivalutazione.

34 Il 6 agosto 1999 il sig. Hoensch indirizzava al sig. Doucet una lettera riguardante la valutazione tecnica del progetto U2.03/96.

35 Il 25 agosto 1999 la ricorrente faceva pervenire al sig. Doucet, in relazione alla riunione del 16 marzo 1999 e alla propria lettera del 14 aprile 1999, una proposta di seconda clausola aggiuntiva, contenente una modifica del terzo contratto e della prima clausola aggiuntiva. Tale proposta prevedeva un aumento del bilancio iniziale di EUR 457 163.

36 Con lettera 16 settembre 1999, indirizzata al sig. Zaiss, il sig. Doucet scriveva quanto segue:

«Al [telefax del 2 agosto 1999] non è ancora stato risposto in modo soddisfacente e, inoltre, l'acquirente pubblico (GOPA) ["group of political advisors" o "gruppo di consiglieri politici"] ha affermato che la GKN sosteneva di non essere in grado di assicurare una serie di ricezioni in loco, che erano previste dalle pattuizioni del [terzo] contratto».

In tale contesto, la Commissione non è più persuasa che la GKN sia disposta a fornire l'assistenza in loco con la cura e la diligenza richieste dalla Commissione per questioni attinenti alla sicurezza nucleare.

Nel caso in cui desideri ancora continuare la Sua cooperazione con la Commissione, La prego di inviare una proposta per la realizzazione delle valutazioni in corso e il ricevimento del materiale, tenendo nella dovuta considerazione il tenore delle precedenti lettere e telefax dell'unità "Sicurezza nucleare" della direzione "Progetto Europa (centrale, orientale, NSI e Balcani occidentali) — Politica estera e di sicurezza comune" del servizio comune di gestione dell'aiuto comunitario ai paesi terzi. I risultati devono pervenire entro e non oltre il 15 ottobre 1999.

L'esperienza passata dell'atteggiamento costantemente negativo della GKN e i ripetuti disaccordi tra la stessa e la Commissione ci rende inclini a considerare che i problemi a cui siamo confrontati sono principalmente dovuti alla mancanza di competenza tecnica e di spirito di cooperazione del responsabile del progetto TACIS della GKN. In ogni caso, la Commissione esige che sia designata una persona più efficiente come responsabile del progetto TACIS.

Se la Commissione non riceverà una proposta entro dieci giorni dal ricevimento della presente lettera, non potrà che considerare concluso questo contratto. Ciò significherebbe altresì che la Commissione non concluderebbe più un altro contratto di questo tipo con la GKN.

Sono certo che comprenderà che è di grande importanza chiarire la situazione contrattuale attuale tenuto conto delle sue implicazioni in materia di sicurezza e delle operazioni alla centrale nucleare di Zaporojié».

37 Con telefax in data 23 settembre 1999, indirizzato al sig. Zaiss, il sig. Vadé rispondeva alla lettera della ricorrente del 25 agosto 1999 e rifiutava di considerare la proposta della seconda clausola aggiuntiva.

38 Con lettera 4 ottobre 1999 il sig. Zaiss rispondeva alla lettera del sig. Doucet del 16 settembre 1999. Secondo tale lettera:

«La GKN ha finora adempiuto ai suoi obblighi riguardanti il terzo contratto e desidererebbe continuare a farlo in futuro. La GKN non è stata responsabile dei ritardi avvenuti nei progetti di cui si tratta.

Per chiarire il modo in cui la situazione attuale dovrebbe attualmente evolvere, la GKN ha consultato i ministeri federali tedeschi competenti (...)

Alla luce di quanto precede, la Commissione deve ora:

— rimborsare alla GKN tutte le spese finora sostenute (v. lettera della GKN del 25 agosto 1999);

— accettare l'evoluzione tecnica dei progetti (v. lettera della GKN del 29 luglio 1999) e

— fare entrare in vigore il contratto (...) TACIS 1997 (v. lettera della GKN del 17 maggio 1998 e telefax della Commissione del 22 dicembre 1998).

Fino a quando tutti questi punti non saranno stati risolti con soddisfazione della GKN, saremo costretti ad astenerci dall'effettuare qualsiasi nuovo lavoro a titolo del presente contratto.

Per giunta, devo protestare vigorosamente contro le censure e le accuse costantemente mosse [dalla Commissione] alla gestione da parte della GKN [del progetto] TACIS».

39 Con lettera 15 ottobre 1999 la ricorrente ha risposto al telefax della Commissione del 23 settembre 1999, spiegando le differenze, per quanto riguarda la durata del contratto, da un lato, dell'attività di assistenza in loco e, dall'altro, dell'attività consistente nella realizzazione di progetti specifici. Essa conclude:

«Crediamo necessario sottolineare che la nostra proposta contrattuale, allegata alla nostra lettera del 25 agosto 1999, si riferisce al periodo compreso tra il mese di luglio 1998 e il mese di settembre 1999. Ciò significa che, se la Commissione ha bisogno di più tempo per decidere in merito alla nostra proposta (...) relativa alla durata del contratto e al costo dei servizi da effettuare, il contratto dovrà essere prorogato/esteso per il tempo trascorso in relazione al processo decisionale interno alla Commissione».

40 Con telefax 20 ottobre 1999, indirizzato al sig. Doucet, il sig. Hoensch confermava, con riferimento al loro colloquio telefonico, un appuntamento previsto per il 28 ottobre 1999. Egli comunicava che in quell'occasione avrebbe spiegato dettagliatamente la situazione contrattuale nonché la valutazione tecnica dei progetti U2.03/96 e U1.03.96D2.

41 Con telefax 22 ottobre 1999, indirizzato al sig. Hoensch, il sig. Doucet informava la ricorrente del fatto che, poiché essa aveva intenzione di discutere anche le difficoltà riguardanti la valutazione tecnica delle offerte, egli preferiva rinviare la riunione a più tardi affinché il sig. Vadé, più esperto in questioni tecniche, potesse assistervi.

42 Con lettera 25 ottobre 1999, che era indirizzata al sig. Zaiss e faceva riferimento alla lettera di quest'ultimo del 4 ottobre 1999, il sig. Weber, direttore della direzione «Gare d'appalto, contratti e questioni giuridiche» del servizio comune di gestione dell'aiuto comunitario ai paesi terzi della Commissione, comunicava quanto segue:

«In seguito alla Sua risposta negativa alla lettera del sig. Doucet del 16 settembre 1999 (...), la Commissione mette fine, con la presente, al [terzo] contratto, in conformità dell'art. 41 delle [condizioni generali TACIS] (allegato E del suddetto contratto). Ciò significa che la fine del contratto diventerà effettiva dopo sei settimane di calendario dal ricevimento da parte della GKN di questa lettera.

Le viene richiesto di far pervenire appena possibile alla Commissione la Sua fattura definitiva e di trasmettere il fascicolo tecnico completo all'[unità "Sicurezza nucleare" della direzione "Progetto Europa (centrale, orientale, NSI e Balcani occidentali) — Politica estera e di sicurezza comune" del servizio comune di gestione dell'aiuto comunitario ai paesi terzi].

Non vedo alcuna ragione di spiegare in modo più dettagliato che la Commissione non può contemplare l'ipotesi di rimborsare alla GKN [l'importo] delle spese riguardanti la valutazione dei progetti U1.03/96B, U1.03/96D2 e U2.03/96, che sono stati condotti male fin dall'inizio e non hanno prodotto alcun risultato utile.

In seguito al ricevimento della Sua lettera in data 4 ottobre 1999, la Commissione, per tutelare tanto i propri interessi quanto quelli del beneficiario, ha organizzato di propria iniziativa la ricezione in loco del materiale fornito a titolo dei progetti U1.03/95E (...), U1.03/96A (...) e U2.02/94C. Di conseguenza la GKN non ha diritto ad alcun rimborso per eventuale future ricezioni relative a tali contratti di fornitura [di materiale].

Infine sono costretto ad informarLa che, a causa delle prestazioni insoddisfacenti della GKN e, in particolare, del suo rifiuto di rimediare a talune irregolarità e di cooperare con la Commissione come richiesto, la Commissione non intende concludere un nuovo contratto con la GKN».

43 Con lettera 19 novembre 1999, indirizzata al sig. Weber, firmata dal sig. Wiedemann, la ricorrente rispondeva alla lettera 25 ottobre 1999, constatando, in particolare, che il terzo contratto scadeva il 15 dicembre 1999.

44 Il 24 novembre 1999 si è svolta una riunione tra la ricorrente e la Commissione.

45 Con telefax del 17 aprile 2002, indirizzato al sig. Knudsen della direzione «Europa, Caucaso, Asia Centrale» dell'Ufficio di cooperazione della Commissione (EuropeAid), la ricorrente ha risposto ad una lettera del 4 marzo 2002 e ha chiesto che fosse trovata una soluzione amichevole.

46 Con lettera 17 maggio 2002 il sig. Knudsen le rispondeva che la sua lettera non conteneva alcun argomento nuovo convincente e che non intendeva continuare una corrispondenza inutile.

Procedimento e conclusioni delle parti

47 Con atto introduttivo, depositato nella cancelleria del Tribunale il 23 settembre 2002, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

48 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso di passare alla fase orale del procedimento.

49 Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, il Tribunale ha invitato le parti a rispondere a quesiti scritti e a presentare taluni documenti. Le parti hanno parzialmente ottemperato a tali richieste.

50 Le parti hanno svolto le loro difese orali e risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza che ha avuto luogo il 22 settembre 2004.

51 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— condannare la Commissione a corrisponderle la somma di EUR 332 083,60, accresciuta degli interessi del 5,25 % da calcolarsi sulla somma di EUR 328 782,43 a partire dal 12 giugno 2000 nonché degli interessi del 5,25 % da calcolarsi sulla somma di EUR 3 301,17 a partire dal 21 agosto 2000;

— condannare la Commissione alle spese.

52 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile e manifestamente infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

Argomenti delle parti

Sulla competenza del Tribunale

53 La Commissione sostiene, in sostanza, che il ricorso è portato dinanzi ad un giudice incompetente a conoscere dello stesso. Infatti, in forza della clausola attributiva di competenza del terzo contratto, le controversie «collegate o derivanti da tale contratto» sono attribuite ai tribunali belgi competenti.

54 Secondo la Commissione, si tratta qui di interpretare il terzo contratto e, più precisamente, di stabilire quanto è dovuto. Pertanto, la presente controversia riguarderebbe il terzo contratto.

55 La Commissione afferma che, ai sensi delle pattuizioni del terzo contratto relative ai progetti riguardanti il materiale, la ricorrente doveva essere responsabile di tali progetti fino alla ricezione e quindi durante il periodo contrattuale che terminava alla fine del mese di luglio 2000. La Commissione ricorda che la ricorrente ha accettato nel contratto che il bilancio ad esso relativo fosse limitato a EUR 800 000.

56 La Commissione sottolinea che, durante il periodo per cui la ricorrente chiede la retribuzione delle attività svolte dal suo responsabile del progetto e da alcuni suoi periti, esisteva un contratto tra la ricorrente e la Commissione. Tale contratto avrebbe previsto diversi stanziamenti finanziari per coprire il lavoro del gestore del

progetto e dei periti. Secondo la Commissione, la ricorrente ha superato l'importo di tali stanziamenti finanziari quando il suo responsabile del progetto e i suoi periti hanno portato a buon fine le attività di cui si tratta.

57 La Commissione ricorda che la proroga del terzo contratto era dovuta al fatto che l'esecuzione di taluni progetti relativi al materiale aveva accumulato ritardo e rendeva necessario l'intervento supplementare di taluni periti a Zaporojié. A causa della proroga del contratto la ricorrente si sarebbe impegnata a gestire tali progetti fino al luglio 2000. La Commissione ammette che tale proroga è avvenuta anche per ragioni di regole di bilancio. Infatti gli interventi di tali periti non avrebbero potuto essere posti a carico del bilancio previsto se in quel momento non fosse già più esistito un contratto; i periti non sarebbero neppure stati tutelati, dal punto di vista delle assicurazioni e dei visti, se non avessero svolto le loro attività nell'ambito di un valido contratto.

58 Il bilancio complessivo del terzo contratto non sarebbe stato modificato, ma sarebbero state riorganizzate solo alcune delle sue poste. Secondo la Commissione, non era necessario alcun aumento del bilancio, in quanto la proroga della durata contrattuale non cambiava per nulla il contenuto delle obbligazioni della ricorrente riguardanti i progetti relativi al materiale. I piani di attività avrebbero avuto bisogno soltanto di alcuni adattamenti minori, dal momento che la maggior parte dei progetti non avrebbero richiesto risorse aggiuntive; solo due progetti specifici sarebbero stati interessati dalla proroga. Pertanto, dato che il responsabile del progetto e i periti in questione non si sarebbero visti attribuire nuovi compiti, non sarebbe stata disposta alcuna nuova retribuzione nei loro confronti. Secondo la Commissione, essi dovevano semplicemente garantire il buon esito delle attività previste nell'ambito del terzo contratto, il che comprendeva anche l'obbligo di portare a termine i progetti relativi al materiale la cui durata era stata prorogata. Nel terzo contratto sarebbe sempre stato chiaramente indicato che non era prevista una retribuzione distinta della ricorrente per la realizzazione dei progetti relativi al materiale, in quanto tale prestazione era coperta dal bilancio generale. Secondo la Commissione, il ruolo del responsabile del progetto, a tale riguardo, si limitava essenzialmente a garantire la ricezione dei progetti relativi al materiale e tale compito quasi secondario non giustificava l'aumento della retribuzione del responsabile del progetto. La Commissione afferma che questa è la ragione per cui, malgrado la proroga del contratto, il suo bilancio totale non è stato aumentato, il che sarebbe stato del resto approvato dalla ricorrente.

59 La ricorrente afferma che le prestazioni di cui si tratta non sono state effettuate nell'ambito del terzo contratto e neppure in quello della prima clausola aggiuntiva. Il periodo in esame non sarebbe quindi disciplinato da un contratto. Infatti l'estensione delle prestazioni da effettuare sarebbe determinata dal bilancio del contratto e dai programmi di attività e non dalla durata ufficiale del terzo contratto.

60 La ricorrente sostiene che, a partire dal mese di agosto 1998, per quanto riguarda il responsabile del progetto, e dal mese di aprile 1999, per quanto riguarda i periti, essa non ha più fornito servizi in base al terzo contratto che era stato concluso, a suo parere, fino al 16 gennaio 1999. Secondo la ricorrente, per ragioni di regole di bilancio, i programmi di attività del responsabile del progetto e dei periti prevedevano un solo intervento fino al giugno 1998. La ricorrente afferma che sono tali programmi a determinare se si tratti di prestazioni contrattuali o non contrattuali, in quanto fanno parte integrale del contratto e stabiliscono il periodo di realizzazione della prestazione a cui essa era contrattualmente tenuta. A partire dal mese di luglio 1998, i programmi di attività del terzo contratto non avrebbero più previsto alcun intervento. Pertanto le prestazioni in discussione non rientrerebbero nel terzo contratto.

61 Inoltre, le attività di cui si tratta non sarebbero neppure comprese nella prima clausola aggiuntiva, che sarebbe stata conclusa nell'agosto 1998 secondo il programma di attività del terzo contratto. Secondo la ricorrente, le parti, adottando tale clausola aggiuntiva, intendevano permettere la realizzazione dei diversi progetti relativi al materiale durante il periodo transitorio fino alla conclusione del quarto contratto.

62 Nonostante il terzo contratto fosse stato prorogato dalla prima clausola aggiuntiva fino al 17 luglio 2000, il programma di attività stabilito da tale clausola aggiuntiva riguardo al responsabile del progetto dimostrerebbe chiaramente che essa non disciplinava l'intervento del responsabile del progetto fino a quella data. Così, secondo la ricorrente, a partire dal mese di agosto 1998, tale programma non disciplinava più l'attività del responsabile del progetto. Solo due settimane di intervento previste per il dicembre 1997 sarebbero state rinviate al mese di luglio 1998. Gli unici interventi previsti a partire dal mese di luglio 1998 sarebbero quelli dei periti per i diversi progetti riguardanti il materiale.

63 Secondo la ricorrente, l'attività dei periti è anche di natura non contrattuale. La ricorrente afferma di aver fornito integralmente le prestazioni dei periti previste dal contratto. La ricorrente chiede solo il corrispettivo degli interventi che non erano previsti nei programmi di attività e che non potevano neppure essere imputati al bilancio del terzo contratto.

64 La ricorrente sostiene che la limitazione di bilancio pone, in combinazione con il programma di intervento, limiti imperativi per le due parti all'ampiezza dell'obbligo di fornire prestazioni. La durata del contratto non potrebbe da sola giustificare l'estensione di tale obbligo. Infatti, anche se la durata del contratto è stata prorogata, ciò non sarebbe dovuto all'estensione senza corrispettivo dell'obbligo collegato alla gestione del progetto, ma semplicemente alla riorganizzazione richiesta dall'integrazione di nuovi periti. In conformità delle pattuizioni contrattuali, i cambiamenti riguardanti il personale avrebbero potuto avvenire solo per iscritto e, di conseguenza, la conclusione della prima clausola aggiuntiva sarebbe stata l'unico modo per integrare i nuovi periti nel contratto.

65 Poiché la prima clausola aggiuntiva non prevedeva nessun aumento del bilancio e neppure un nuovo periodo di intervento per il responsabile del progetto, e poiché erano stati previsti nuovi periodi di intervento per i periti solo nella misura già indicata, la ricorrente conclude che essa evidentemente non era tenuta ad effettuare le prestazioni di cui si tratta in quanto la durata ufficiale del terzo contratto era stata prorogata.

Sul ricorso per risarcimento danni

66 La ricorrente afferma che il suo ricorso è fondato, in quanto la Commissione ha violato i principi di tutela del legittimo affidamento e della buona amministrazione, arrecandole un danno dell'importo di EUR 332 083,60.

67 Per quanto riguarda, anzitutto, l'illecito che, secondo la ricorrente, la Commissione ha commesso nell'adottare il comportamento che ha avuto durante e dopo le trattative contrattuali, la Commissione le ha fatto intendere che essa sarebbe stata indennizzata per le sue prestazioni al di fuori del contratto. Pertanto, la Commissione avrebbe violato il principio della tutela del legittimo affidamento, ai sensi della sentenza del Tribunale 17 dicembre 1998, causa T-203/95, Embassy Limousines & Services/Parlamento (Racc. pag. II-4239). Nel caso di specie la Commissione avrebbe anche fatto sorgere nella ricorrente speranze fondate che avrebbero incoraggiato quest'ultima a lavorare per lei senza contratto. Continuando la sua attività nel contesto di trattative contrattuali in corso, la ricorrente non avrebbe, dal punto di visto di un operatore prudente, assunto alcun rischio che essa stessa avrebbe dovuto sopportare. Al contrario, essa avrebbe agito in modo ragionevole e realistico sul piano economico, in quanto la Commissione l'aveva indotta a credere che essa avrebbe beneficiato di un altro contratto. La Commissione non avrebbe neppure dissuaso la ricorrente dal suo convincimento, ma l'avrebbe confermato e alimentato in numerose occasioni durante le trattative.

68 Contrariamente alle circostanze che caratterizzano l'assegnazione di un appalto pubblico, le circostanze della fattispecie avrebbero suscitato nella ricorrente l'affidamento legittimo che essa sarebbe stata scelta per concludere il nuovo contratto di assistenza in loco. Infatti, nel protocollo d'accordo firmato nel 1995 tra i paesi del G 7, la Commissione e l'Ucraina, la ricorrente sarebbe stata dichiarata partner di sicurezza occidentale della centrale nucleare di Zaporojié. La ricorrente ricorda che la conclusione di contratti di assistenza in loco avveniva quindi normalmente attraverso un accordo diretto. A suo parere, le parti non avevano alcun dubbio sul fatto che l'assistenza in loco doveva continuare e che occorreva impedire l'interruzione delle prestazioni, in particolare per questioni di sicurezza. D'altra parte l'attribuzione diretta sarebbe stata una ragione ulteriore di limitare contrattualmente la durata delle prestazioni all'incirca ad un solo anno civile.

69 La ricorrente afferma che la Commissione ha anche violato il principio di buona amministrazione facendo fallire le trattative contrattuali a causa della sua gestione inadeguata del contratto. La Commissione avrebbe avuto l'obbligo di predisporre una decisione con tutta la diligenza richiesta e di ponderare gli interessi in gioco (sentenze del Tribunale 19 marzo 1997, causa T-73/95, Oliveira/Commissione, Racc. pag. II-381, e 9 luglio 1999, causa T-231/97, New Europe Consulting e Brown/Commissione, Racc. pag. II-2403). Inoltre, gli interventi di diversi organi

amministrativi o politici all'interno di un organo dell'Unione europea non possono giustificare che tale organo non dia prova di un atteggiamento coerente e costante nei confronti dell'interessato (sentenza Embassy Limousines & Service/Parlamento, cit., punto 87). Di conseguenza, non dovrebbe essere posto a carico dell'interessato il fatto che la Commissione, nel corso di trattative contrattuali, non sia in grado di assicurare il controllo di tali trattative o richieda tempi anormalmente lunghi per decidersi, il tutto a causa della rotazione interna del personale responsabile. Tuttavia, nel caso della ricorrente, sarebbe avvenuto proprio questo. Infatti la Commissione avrebbe fatto sorgere e mantenuto l'affidamento legittimo della ricorrente in vari modi nel corso delle diverse fasi delle trattative contrattuali e avrebbe in più occasioni dato prova della sua gestione inadeguata del contratto e della sua organizzazione interna insufficiente.

70 D'altronde, la ricorrente sostiene che il rifiuto di firmare la seconda clausola aggiuntiva mostra la negligenza con cui i funzionari successivi sono stati informati dello stato delle trattative e dei contratti esistenti. La dichiarazione del sig. Vadé, contenuta nel telefax 23 settembre 1999 [«Nel modo in cui io l'ho intesa, la prima clausola aggiuntiva (...), stipulata senza alcuna modifica del bilancio complessivo, comportava una riapertura delle linee di bilancio per essere coerente con la proroga della durata delle prestazioni»], dimostrerebbe chiaramente che egli non aveva evidentemente letto la prima clausola aggiuntiva e che i suoi predecessori non gli avevano spiegato le circostanze in cui era stata elaborata. Poiché lo stanziamento previsto per il responsabile del progetto era già completamente esaurito al momento della firma della prima clausola aggiuntiva, e il residuo di bilancio poteva coprire solo l'attività dei periti, secondo la ricorrente non era mai stato convenuto di procedere a un riassetto di bilancio e del resto esso non sarebbe stato autorizzato. I bilanci previsti rispettivamente per il responsabile del progetto e per i periti non sarebbero quindi stati ritoccati nel dettaglio dei prezzi allegati alla prima clausola aggiuntiva, dato che la soppressione della distinzione tra gli interventi effettuati in Germania e in Ucraina era l'unica modifica apportata ai diversi bilanci. Tale misura sarebbe stata diretta ad agevolare la contabilizzazione degli interventi, anche se tale modifica non ha avuto alcun effetto sui diversi bilanci previsti per i periti o per il responsabile del progetto.

71 Inoltre, per quanto riguarda il danno subìto dalla ricorrente, essa sostiene che, fidandosi delle promesse della Commissione, ha subìto un danno dell'importo di EUR 332 083,60 continuando la sua attività al di fuori del contratto.

72 Infine, per quanto riguarda il nesso di causalità tra l'illecito e il danno, la ricorrente sostiene che l'illecito commesso dalla Commissione presenta, rispetto al danno subìto, il nesso di causalità necessario per giustificare il risarcimento del danno. Il danno sorgerebbe in modo sufficientemente diretto dal comportamento rimproverato alla Commissione.

73 La ricorrente conclude che il danno da lei subìto è anche direttamente collegato con le insufficienze dell'organizzazione amministrativa della Commissione. Infatti, la trasmissione lacunosa delle informazioni tra i funzionari successivi avrebbe determinato un ritardo aggiuntivo e spiegherebbe sia la ragione delle prestazioni fuori contratto sia la loro durata e quindi l'importo del danno subìto dalla ricorrente.

74 La ricorrente chiede che i sigg. Doucet, Kalbe, Jousten, Lütkemeyer e Vadé, funzionari della Commissione, nonché i sigg. Zaiss, Hoensch, Collignon e Möller siano sentiti come testimoni dal Tribunale in merito alle questioni relative, in particolare, alla portata delle discussioni tra la Commissione e la ricorrente, alla gestione delle trattative contrattuali e all'esaurimento del bilancio.

75 La Commissione sostiene che il ricorso è manifestamente infondato. La responsabilità della Commissione non potrebbe sussistere ai sensi dell'art. 288, secondo comma, CE, in quanto non vi sarebbe stato un illecito.

76 In primo luogo, la Commissione contesta l'affermazione secondo cui essa ha suscitato speranze fondate nella ricorrente.

77 In secondo luogo, la Commissione respinge l'affermazione secondo cui essa ha violato il principio della buona amministrazione, dando prova di cattiva gestione del contratto.

Giudizio del Tribunale

78 La controversia è sorta in seguito al rapporto contrattuale instauratosi tra le parti nel 1994, e queste ultime discutono sulla questione se esso rientri o meno nell'ambito dell'esecuzione del terzo contratto e della sua prima clausola aggiuntiva. Occorre esaminare nell'ordine queste due ipotesi.

79 In forza del combinato disposto dell'art. 238 CE e della decisione del Consiglio 24 ottobre 1998, 88/591/CECA, CEE, Euratom, che istituisce un Tribunale di primo grado delle Comunità europee (GU L 319, pag. 1), come modificata, il Tribunale è competente a decidere sulle controversie in materia contrattuale sollevate dinanzi ad esso dalle persone fisiche o giuridiche solo in forza di una clausola compromissoria.

80 In mancanza di una clausola di tal genere il Tribunale non può statuire su una controversia che nasce da un contratto. In caso contrario esso estenderebbe la sua competenza giurisdizionale oltre le controversie che è tassativamente competente a giudicare in base all'art. 240 CE, poiché tale disposizione riserva ai giudici nazionali la competenza di diritto comune a decidere delle controversie di cui la Comunità è parte (sentenza della Corte 21 maggio 1987, cause riunite 133/85-136/85, Rau e a., Racc. pag. 2289, punto 10; ordinanza del Tribunale 10 luglio 2002, causa T-387/00, Comitato organizzatore del convegno internazionale/Commissione, Racc. pag. II-3031, punto 37).

81 Nel caso di specie, il terzo contratto, nell'ambito del quale la Commissione sostiene che la controversia trova la sua origine, non contiene alcuna clausola attributiva di competenza al Tribunale per giudicare dei conflitti risultanti dalla sua esecuzione, ma, proprio al contrario, attribuisce tale competenza ai tribunali di Bruxelles (v. supra, punto 7).

82 Occorre rilevare che, nel caso di specie, il Tribunale non è in grado, senza interpretare il terzo contratto e la sua prima clausola aggiuntiva, di stabilire se i lavori di cui si tratta rientrino o non rientrino nel quadro contrattuale. Di conseguenza, nell'ipotesi in cui tali lavori rientrino nel quadro contrattuale che lega la ricorrente e la Commissione, il Tribunale non è competente a decidere la controversia e il ricorso deve essere respinto per tale motivo.

83 Dal momento che non è possibile escludere che il giudice nazionale competente ad interpretare il terzo contratto giunga alla conclusione che i lavori di cui si tratta sono stati forniti al di fuori del suo campo di applicazione, occorre esaminare se la Commissione abbia violato i principi della tutela del legittimo e della buona amministrazione, come sostiene la ricorrente.

84 Da una giurisprudenza costante risulta che la responsabilità extracontrattuale della Comunità ai sensi dell'art. 288, secondo comma, CE dipende da un complesso di presupposti per quanto riguarda l'illegittimità del comportamento contestato alle istituzioni, l'effettività del danno e l'esistenza del nesso di causalità tra tale comportamento e il danno asserito (sentenza della Corte 29 settembre 1982, causa 26/81, Oleifici Mediterranei/CEE, Racc. pag. 3057, punto 16; sentenza del Tribunale 11 luglio 1996, causa T-175/94, International Procurement Services/Commissione, Racc. pag. II-729, punto 44).

85 Quando una di queste condizioni non è stata adempiuta, il ricorso deve essere interamente respinto senza che sia necessario esaminare gli altri presupposti della responsabilità suddetta (sentenza della Corte 15 settembre 1994, causa C-146/91, KYDEP/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-4199, punto 19; sentenza del Tribunale 20 febbraio 2002, causa T-170/00, Förde-Reederei/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-515, punto 37, e 19 marzo 2003, causa T-273/01, Innova Privat-Akademie/Commissione, Racc. pag. II-1093, punto 23).

86 Alla luce di tali principi occorre procedere ad esaminare il comportamento della Commissione.

87 Per quanto riguarda la prima di tali condizioni, la giurisprudenza esige che sia accertata una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica che attribuisce diritti ai soggetti dell'ordinamento (sentenza della Corte 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, Bergaderm e Goupil/Commissione, Racc. pag. I-5291, punto 42). Per quanto riguarda la condizione che la violazione deve essere sufficientemente qualificata, il criterio decisivo per considerare che essa è soddisfatta è quello della violazione manifesta e grave, commessa dall'istituzione comunitaria in questione, dei limiti posti al suo potere discrezionale. Quando tale istituzione dispone solo di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto comunitario può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata (sentenza della Corte 10 dicembre 2002, causa C-312/00 P, Commissione/Camar e Tico, Racc. pag. I-11355, punto 54; sentenza del Tribunale 12 luglio 2001, cause riunite T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-225/99, Comafrica e Dole Fresh Fruit Europe/Commissione, Racc. pag. II-1975, punto 134).

88 Nel caso di specie, occorre anzitutto stabilire se il comportamento della Commissione costituisca una violazione sufficientemente qualificata del principio della tutela del legittimo affidamento.

89 Secondo una giurisprudenza costante, il diritto di invocare la tutela del legittimo affidamento, che rappresenta uno dei principi fondamentali della Comunità, si estende a chiunque si trovi in una situazione dalla quale risulti che l'amministrazione comunitaria, avendogli fornito assicurazioni precise, ha suscitato in lui aspettative fondate. Rappresentano assicurazioni di tal genere, a prescindere dalla forma in cui siano state comunicate, informazioni precise, incondizionate e concordanti, che derivino da fonti autorizzate ed affidabili. Per contro, nessuno può invocare una violazione di tale principio in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione (sentenza Innova Privat-Akademie/Commissione, cit., punto 26, e la giurisprudenza citata).

90 Anzitutto occorre ricordare che le trattative contrattuali, di per sé, non vincolano le parti. Inoltre, occorre esaminare se, durante le trattative contrattuali, la Commissione abbia fornito alla ricorrente assicurazioni precise che hanno fatto nascere in quest'ultima fondate speranze.

91 A tale riguardo la ricorrente fa valere, in particolare, numerosi colloqui che ha avuto con la Commissione e numerose lettere.

92 Per quanto riguarda il colloquio telefonico, menzionato dalla ricorrente, con il sig. Korsak, responsabile degli acquisti di materiale per conto della Commissione, che sarebbe avvenuto dopo l'invio del primo progetto del quarto contratto alla Commissione nella primavera del 1998 e che avrebbe permesso alla ricorrente di ritenere che la firma del contratto fosse imminente, occorre constatare che non vi è alcun elemento nel fascicolo che consenta di accertare la realtà di tali asserite assicurazioni verbali, che la Commissione nega di aver formulato, e neppure, a fortiori, di accertare che esse presentavano le caratteristiche richieste per far nascere il legittimo affidamento (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 8 novembre 2000, cause riunite T-485/93, T-491/93, T-494/93 e T-61/98, Dreyfus e a./Commissione, Racc. pag. II-3659, punto 87). Ciò vale anche per tutte le altre assicurazioni verbali che non trovano conferma in alcun elemento del fascicolo.

93 Secondo la ricorrente, le trattative contrattuali tra le parti sono continuate senza interruzioni durante l'autunno 1998. Essa invoca, in particolare, il telefax del sig. Jousten del 22 dicembre 1998 da cui risulterebbe che nulla ostava più alla firma del quarto contratto. Orbene, tale telefax era formulato nel modo seguente:

«In seguito alla Sua lettera del 3 dicembre 1998, La prego di prendere conoscenza del fatto che ho trasmesso oggi [gli elementi di riferimento] del [contratto di assistenza in loco] 1997 della GKN al ["servizio comune di gestione dell'aiuto

comunitario ai paesi terzi"] (sig. Doucet), che La contatterà in merito ad altri elementi della Sua proposta (allegato D, coerenza dell'allegato B con l'allegato A, ecc...)».

94 Dal testo di questo telefax risulta chiaramente che egli si limitava ad informare la ricorrente dello stato delle trattative. Ne consegue che le questioni collegate all'allegato D e all'allegato B non erano ancora risolte e che tali questioni, che non apparivano secondarie, richiedevano ulteriori trattative e che, pertanto, la firma del contratto non poteva essere imminente.

95 Quindi le trattative contrattuali sono continuate e la ricorrente ha successivamente inviato numerose versioni del quarto contratto alla Commissione.

96 Nel frattempo le parti si sono trovate in disaccordo circa la valutazione di taluni progetti.

97 Inoltre, risulta dal fascicolo che, nel corso degli anni, il responsabile del progetto, sig. Hoensch, è stato criticato sia dalla delegazione della Commissione a Kiev sia dai servizi della Commissione a Bruxelles. Infatti, la Commissione ha chiesto in più occasioni alla ricorrente di sostituire il responsabile del progetto, richiesta che la ricorrente ha rifiutato di soddisfare.

98 In seguito a tali disaccordi, la Commissione ha risolto il terzo contratto con lettera 25 ottobre 1999, in forza dell'art. 41 delle condizioni generali TACIS.

99 Del resto, risulta dal fascicolo che, oltre ai problemi collegati alla persona del responsabile del progetto, sig. Hoensch, e alla valutazione di taluni progetti, lo stesso comportamento della ricorrente in occasione delle trattative non ha facilitato la conclusione del quarto contratto. Dal fascicolo risulta che la ricorrente ha rifiutato, in più occasioni, di tener conto delle modifiche proposte dalla Commissione, che essa stessa ha quindi contribuito al prolungamento delle trattative contrattuali e che il fallimento finale delle trattative le è parzialmente imputabile, come lei stessa ha ammesso durante l'udienza.

100 Di conseguenza, occorre rilevare che non c'è stato, in alcun momento, un accordo definitivo sulla conclusione del quarto contratto. La ricorrente non può quindi invocare il principio del legittimo affidamento nell'ambito della conclusione del quarto contratto. Sebbene la Commissione le abbia chiesto di presentare diverse bozze di contratto, tale circostanza fa parte integrante delle trattative contrattuali normali e la Commissione non ha incoraggiato la ricorrente ad eccedere i rischi legati alla sua attività economica (v., in tal senso, sentenza Embassy Limousines & Services/Parlamento, cit., punto 75).

101 Occorre inoltre esaminare se la Commissione abbia dato alla ricorrente precise assicurazioni che hanno fatto nascere in quest'ultima fondate speranze che le prestazioni di cui si tratta sarebbero state retribuite altrimenti che nell'ambito dell'eventuale quarto contratto.

102 A tale proposito occorre constatare che la ricorrente si avvale, in particolare, di assicurazioni verbali provenienti dai servizi della Commissione nonché di numerose lettere provenienti sia da lei stessa sia dalla Commissione. Essa si riferisce anche ad una relazione speciale della Corte dei conti.

103 Per quanto riguarda, in generale, le pretese assicurazioni verbali, occorre rilevare che non vi è alcun elemento nel fascicolo che permetta di accertare la realtà di tali assicurazioni che la Commissione nega di aver formulato, e neppure, a fortiori, di accertare che esse presentano le caratteristiche necessarie per far nascere il legittimo affidamento.

104 Per quanto riguarda la lettera 20 ottobre 1998, con cui la Commissione ha proposto alla ricorrente di concludere un contratto che escludesse i lavori per cui non era ancora stato trovato un accordo, e che la ricorrente invoca per provare che la Commissione avrebbe promesso di pagarle retroattivamente i suoi servizi, occorre rilevare che tale proposta riguardava la conclusione del quarto contratto e il programma TACIS 1997 e che la Commissione proponeva quindi di concludere un contratto riguardante il resto dei lavori collegati al programma TACIS 1997. Di conseguenza, tale lettera non prova affatto che le attività in esame sarebbero state pagate retroattivamente.

105 Per quanto riguarda la lettera 14 aprile 1999, in cui la ricorrente ha riassunto le conclusioni della riunione del 16 marzo 1999 e ha comunicato che essa avrebbe presentato, conformemente alla richiesta espressa dalla Commissione, un progetto di contratto retroattivo riguardante il periodo non coperto dal contratto, è sufficiente constatare che, poiché tale lettera, il cui contenuto è contestato dalla Commissione, proviene dalla stessa ricorrente, non è possibile stabilire solo sulla base di essa che la Commissione avrebbe, effettivamente, presentato la summenzionata richiesta in occasione di tale riunione.

106 Analogamente, la lettera 25 agosto 1999, con cui la ricorrente ha presentato la proposta di seconda clausola aggiuntiva al terzo contratto, non prova affatto che la Commissione avrebbe chiesto la presentazione di tale clausola aggiuntiva e neppure che essa avrebbe promesso di pagare retroattivamente le prestazioni effettuate dalla ricorrente.

107 Infatti, con telefax 23 settembre 1999, la Commissione ha rifiutato di firmare tale clausola aggiuntiva nei termini seguenti:

«Nel modo in cui io l'ho intesa, la prima clausola aggiuntiva (...), stipulata senza alcuna modifica del bilancio complessivo, comportava una riapertura delle linee di bilancio per essere coerente con la proroga della durata delle prestazioni.

Lei sottopone ora alla mia attenzione una proposta, che non include i nuovi incarichi ed è presentata alla fine del mese di agosto per coprire attività che si riferivano al periodo [compreso tra il mese di] luglio 1998 e [il mese di] giugno 1999, e cioè retroattivamente. Per tutte queste ragioni, la Commissione non può che rifiutare di prendere in considerazione una simile proposta».

108 Inoltre, la ricorrente si riferisce alla riunione del 24 novembre 1999, nel corso della quale le sarebbe stato nuovamente promesso un compenso per il lavoro effettuato a partire dal mese di agosto 1998, a meno che l'audit previsto dal terzo contratto non rivelasse che tale lavoro era insoddisfacente. La Commissione ha allegato al controricorso le note manoscritte da lei prese nel corso di tale riunione. Da tali note risulta che la discussione ha riguardato gli effetti della risoluzione del terzo contratto e i problemi collegati alla persona del sig. Hoensch e alla possibilità di ridare credibilità a quest'ultimo con l'aiuto della Commissione. Non è possibile constatare, sulla base di tali note, che la Commissione avrebbe promesso di rimborsare retroattivamente i servizi di cui trattasi. In ogni modo, poiché tale riunione si era svolta il 24 novembre 1999, la ricorrente non può avvalersi di un qualsiasi affidamento legittimo sorto durante la riunione per i servizi da lei effettuati prima di tale riunione.

109 Inoltre, occorre ricordare che la Commissione poteva retribuire la ricorrente nell'ambito del programma TACIS solo sulla base di un contratto. Data la lunga esperienza della ricorrente nel programma TACIS, essa doveva essere a conoscenza delle procedure giuridiche collegate a tale programma e non poteva ignorare la necessità di un contratto.

110 Pertanto, occorre constatare che il fascicolo non contiene alcuna lettera, proveniente dalla Commissione, in cui essa prometterebbe alla ricorrente di rimborsare retroattivamente le prestazioni in discussione.

111 Inoltre, la ricorrente invoca la relazione speciale della Corte dei conti n. 6/97 per provare che era possibile la conclusione di contratti retroattivi. Da tale relazione risulta che ci sono state difficoltà per quanto riguarda la conclusione di contratti per l'assistenza in loco e che la Commissione sembra avere concluso anche contratti retroattivi, il che è stato criticato dalla Corte dei conti.

112 La Commissione ha risposto alle critiche della Corte dei conti nei termini seguenti:

«È accaduto in passato che venissero firmati contratti a posteriori perché la preparazione amministrativa e[ra] durata troppo a lungo. Sono stati adottati dei provvedimenti per evitare che il problema si riproponga (...). La Commissione non chiede mai agli esperti di eseguire attività al di fuori di una copertura contrattuale approvata. Eventuali proroghe tra due contratti possono essere determinate da molteplici ragioni e i contraenti sono quindi informati circa il fatto che solo le attività coperte dai loro contratti con la Commissione sono di responsabilità della medesima».

113 Occorre rilevare, in primo luogo, che tale relazione riguarda un periodo anteriore a quello in esame. In secondo luogo, anche se da tale relazione risulta che la Commissione ha concluso contratti retroattivi, essa non impegna la Commissione, come del resto neppure le risposte di quest'ultima, a continuare a concludere contratti retroattivi, comportamento che è stato per l'appunto criticato dalla Corte dei conti. Non sembra affatto che avrebbe potuto far nascere il legittimo affidamento della ricorrente in merito al fatto che la Commissione avrebbe concluso con lei un contratto retroattivo.

114 Pertanto, occorre sottolineare che nel fascicolo non vi è alcun elemento che permetta di provare che la Commissione ha fornito alla ricorrente assicurazioni precise che i lavori di cui trattasi sarebbero stati rimborsati retroattivamente, o nell'ambito del quarto contratto o nell'ambito di un altro accordo a posteriori, e che avrebbero potuto far nascere una qualsiasi speranza fondata nella ricorrente. Inoltre,

un operatore economico prudente, il quale conoscesse il programma TACIS, avrebbe dovuto essere consapevole dei rischi collegati alla possibilità di concludere retroattivamente un contratto in violazione dei principi che vincolano la Commissione nell'ambito della buona e sana gestione finanziaria delle risorse comunitarie.

115 Quindi non risulta che la Commissione abbia violato, in modo sufficientemente qualificato, il principio della tutela del legittimo affidamento.

116 In secondo luogo, occorre stabilire se il comportamento della Commissione costituisca una violazione sufficientemente qualificata del principio della buona amministrazione.

117 A tale proposito la ricorrente fa valere, sulla base della relazione speciale della Corte dei conti n. 25/98, che la Commissione non ha assicurato il controllo delle trattative contrattuali a causa della rotazione continua del personale, facendo fallire in tal modo la conclusione del quarto contratto.

118 La relazione speciale della Corte dei conti n. 25/98 rileva, in particolare, che «l'unità di gestione della DG ["Relazione esterne: Europa e nuovi Stati indipendenti, politica estera e di sicurezza comune, servizi esterni" della Commissione»] non disponeva delle risorse umane necessarie al corretto controllo dell'esecuzione del programmi» e che i «lavori di verifica dei conti intrapresi dalla Commissione nel 1997 nell'ambito della liquidazione finanziaria dei contratti PHARE e TACIS, resa difficile da una "perdita di memoria istituzionale", dovuta alla rotazione del personale contrattuale e alla mancanza di una prassi amministrativa corretta, non sono stati accompagnati da alcun provvedimento diretto ad evitare che si verificassero tali situazioni».

119 Da tale rapporto risulta quindi che esso riguarda e giustamente critica la prassi precedente della Commissione e non quella in vigore al momento delle trattative riguardanti la conclusione del quarto contratto. Infatti, con la ristrutturazione dei suoi servizi e la creazione, nel 1998, del servizio comune di gestione dell'aiuto comunitario ai paesi terzi, la Commissione ha precisamente cercato di migliorare l'attuazione dei programmi TACIS.

120 D'altronde, la ricorrente non è riuscita a presentare elementi concreti comprovanti una violazione del principio della buona amministrazione. A tale proposito la ricorrente afferma di aver presentato, il 14 aprile 1999, un nuovo progetto del quarto contratto, indicando che si trattava di una versione completamente riveduta degli «elementi di riferimento», ma che, a suo dire, era identica nella sostanza a quella che la DG «Relazioni esterne: Europa e nuovi Stati indipendenti, politica estera e di sicurezza comune, servizi esterni» della Commissione aveva già esaminato nel dicembre 1998, il che proverebbe che la rotazione continua del personale all'interno della Commissione avrebbe determinato una «perdita di memoria istituzionale», come avrebbe già rilevato la Corte dei conti. Lungi dal dimostrare una qualsiasi violazione del principio della buona amministrazione, questo fatto dimostra, al contrario, che il comportamento della stessa ricorrente non sembra esente da censure.

121 In tali circostanze, non risulta che la Commissione abbia violato il principio della buona amministrazione, per cui l'argomento della ricorrente sul punto deve essere respinto, senza che sia necessario esaminare se tale principio abbia l'effetto di attribuire diritti ai singoli.

122 Poiché la condizione collegata al comportamento illecito della Commissione non è quindi soddisfatta nel caso di specie, il ricorso deve essere respinto senza che sia necessario esaminare le altre condizioni di tale responsabilità e neppure sentire testimoni dinanzi al Tribunale.

Sulle spese

123 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La ricorrente, rimasta soccombente, dev'essere condannata a sostenere tutte le spese, in conformità alle conclusioni della convenuta.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La ricorrente è condannata alle spese.

Legal Tiili Vadapalas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 marzo 2005.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

H. Legal