# SENTENZA DELLA CORTE

5 maggio 1998 *

Nel procedimento C-403/96 P,

**Glencore Grain Ltd**, già Richco Commodities Ltd, società costituita secondo il diritto vigente nelle Bermuda, con sede in Hamilton (Bermuda), con gli avv. ti M. M. Slotboom, P. V. F. Bos e J. G. A. Van Zuuren, del foro di Rotterdam, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Marc Loesch, 11, rue Goethe,

ricorrente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Terza Sezione) il 24 settembre 1996 nella causa T-491/93, Richco/Commissione (Racc. pag. II-1131),

procedimento in cui l'altra parte è:

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dai signori B. J. Drijber e N. Khan, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro dello stesso servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann, H. Ragnemalm, M. Wathelet (relatore) e R. Schintgen, presidenti di sezione, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, L. Sevón e K. M. Ioannou, giudici,

avvocato generale: A. La Pergola
cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza dell'8 ottobre 1997,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 dicembre 1997,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 23 dicembre 1996 la Glencore Grain Ltd, già Richco Commodities Ltd (in prosieguo: la «Glencore» o la «ricorrente»), ha impugnato, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto CE della Corte di giustizia, la sentenza 24 settembre 1996, causa T-491/93, Richco/Commissione (Racc. pag. II-1131; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale il Tribunale di primo grado ha dichiarato irricevibile il suo ricorso mirante all'annullamento della decisione della Commissione 1° aprile 1993 diretta alla Vnesheconombank.

## Ambito normativo

2 Il 16 dicembre 1991 il Consiglio ha emanato la decisione 91/658/CEE, relativa alla concessione di un prestito a medio termine all'Unione Sovietica e alle sue Repubbliche (GU L 362, pag. 89).

3 Ai sensi dell'art. 1, n. 1, di tale decisione:

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

4 L'art. 2 della decisione 91/658 stabilisce che, a tal fine,

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

5 Ai sensi dell'art. 3,

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

6 Inoltre dall'art. 4 risulta che:

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

(...)

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

7 Il 9 luglio 1992 la Commissione ha emanato il regolamento (CEE) n. 1897/92, recante modalità di esecuzione di un prestito a medio termine all'Unione Sovietica e alle sue Repubbliche ai sensi della decisione 91/658 (GU L 191, pag. 22).

8 A norma dell'art. 2 di tale regolamento,

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

9 L'art. 4 del regolamento n. 1897/92 precisa:

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

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

10 L'art. 5 enuncia le condizioni alle quali è subordinato il riconoscimento di cui all'art. 4. Tra queste condizioni figurano i due punti seguenti:

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

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

11 Il 9 dicembre 1992, la Comunità economica europea, la Federazione russa, come successore dell'URSS, e il suo agente finanziario, la Vnesheconombank (in prosieguo: la «VEB»), hanno sottoscritto, conformemente al regolamento n. 1897/92, un «Memorandum of Understanding» (in prosieguo: l'«accordo quadro»), in base al quale la Comunità avrebbe concesso alla Federazione russa il prestito istituito dalla decisione 91/658. Si conveniva così che la Comunità, in quanto mutuante, avrebbe concesso alla VEB, in quanto mutuataria, un prestito a medio termine, garantito dalla Federazione russa, di 349 milioni di ECU in capitale per una durata massima di tre anni.

12 Il punto 6 dell'accordo quadro prevede che:

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

13 Il punto 7 indica le condizioni alle quali è subordinato il riconoscimento di conformità del contratto. Vi si precisa in particolare che i fornitori vengono scelti dagli organismi russi appositamente designati dal governo della Federazione russa.

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

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

## Fatti e procedimento dinanzi al Tribunale

16 Nella sentenza impugnata il Tribunale ha accertato quanto segue:

«8. La ricorrente, società di trading internazionale, venne contattata, con altre società, nell'ambito di una gara informale organizzata dalla società Exportkhleb, società di Stato incaricata dalla Federazione russa di negoziare gli acquisti di frumento.

9. Il 28 novembre 1992 la ricorrente sottoscrisse con la Exportkhleb un contratto di vendita di frumento, con cui si impegnava a consegnare 700 000 tonnellate di frumento destinato alla macinazione al prezzo di 140 USD/tonnellata, alle condizioni CIF Free Out, in un porto del Baltico. Il contratto prevedeva il carico della merce prima del 28 febbraio 1993.

10. Dopo la firma del contratto di mutuo (v. supra), la VEB chiese alla Commissione di approvare i contratti conclusi dalla Exportkhleb con le società esportatrici, tra cui quello firmato dalla ricorrente.

11. La Commissione, dopo avere ricevuto dalla ricorrente talune necessarie informazioni complementari, relative in particolare al tasso di cambio ECU/USD, che non era stato stabilito nel contratto, diede infine il proprio assenso il 27 gennaio 1993, in forma di una nota di conferma alla VEB. Secondo la ricorrente, tale nota di conferma avrebbe però modificato il contratto in due punti, ossia i termini di carico, che la Commissione avrebbe prorogato unilateralmente sino al 31 marzo 1993, e il tasso di cambio ECU/USD. Con l'allegato n. 2, firmato il 28 gennaio 1993, la Exportkhleb e la ricorrente concordarono finalmente di fissare il tasso di cambio in base al corso ufficiale del 15 gennaio 1993, portando il prezzo a 115,86 ECU/tonnellata.

12. Secondo la ricorrente, il credito documentario divenne efficace solo il 22 febbraio 1993, ossia una settimana prima della scadenza del termine previsto per il carico dai contratti (28 febbraio 1993).

13. Secondo la ricorrente, era quindi evidente che, anche se una parte rilevante della merce era stata consegnata o era in corso di caricazione, tutta la merce non poteva essere consegnata prima del 28 febbraio 1993.

14. Il 19 febbraio 1993 la società Exportkhleb convocò tutti gli esportatori a una riunione a Bruxelles tenutasi il 22 e il 23 febbraio 1993. In tale riunione, la Exportkhleb chiese agli esportatori di formulare nuove offerte di prezzo per la consegna di quello che essa chiamava "saldo prevedibile", ossia i quantitativi per i quali non si poteva ragionevolmente prevedere la consegna prima del 28 febbraio 1993. Secondo la ricorrente, il prezzo del frumento sul mercato mondiale era notevolmente salito tra il novembre 1992, data in cui aveva concluso la compravendita, e il febbraio 1993, data della nuova trattativa.

15. La Exportkhleb e gli altri contraenti si accordarono sulla ripartizione dei nuovi quantitativi che ciascuna società avrebbe consegnato, al termine di una trattativa nel corso della quale le società dovettero allinearsi all'offerta più bassa, ossia 155 USD la tonnellata. La società Richco Commodities ricevette una quota di 450 000 tonnellate di frumento destinato alla macinazione, da consegnare nel periodo marzo/aprile 1993. In forza della nuova ragione di cambio stabilita dalle parti, il prezzo convenuto era di 132 ECU.

16. Secondo la ricorrente, data l'urgenza provocata dalla gravità della situazione alimentare in Russia, si decise, su richiesta della Exportkhleb, di formalizzare le modifiche attraverso una semplice postilla al contratto originario (allegato n. 3) datata 23 febbraio 1993. All'atto della redazione dell'allegato, venne concordato di ridurre a 430 200 tonnellate il quantitativo di frumento da consegnare, allo scopo, secondo la ricorrente, di evitare che il nuovo prezzo complessivo fosse superiore a quello inizialmente previsto.

17. Il 9 marzo 1993 la Exportkhleb informò la Commissione del fatto che il contratto sottoscritto con la ricorrente era stato modificato

18. Il 12 marzo 1993, il signor Legras, direttore generale della Direzione generale "Agricoltura" (DG VI), rispose alla Exportkhleb che, dato che il valore massimo dei contratti era già stato fissato dalla nota di conferma della Commissione e che tutti i crediti disponibili per il frumento erano già stati impegnati, la Commissione avrebbe potuto accettare una simile domanda solo se fosse stato mantenuto il valore complessivo dei contratti, cosa che poteva essere ottenuta attraverso una riduzione corrispondente dei quantitativi da consegnare. Egli aggiungeva che la Commissione avrebbe potuto prendere in considerazione la domanda di approvazione delle modifiche solo se presentata ufficialmente dalla VEB.

19. Secondo la ricorrente, queste informazioni vennero interpretate nel senso di una conferma dell'accordo della Commissione.

20. Secondo la ricorrente, il 23 e il 26 marzo 1993 la VEB trasmise alla Commissione le pratiche contenenti le nuove offerte e le modifiche ai contratti. La ricorrente sostiene di essere stata informata il 7 aprile 1993 dalla Exportkhleb che la Commissione negava l'approvazione delle modifiche al contratto originario e tale rifiuto si esplicitava in una lettera 1° aprile 1993 del membro della Commissione incaricato delle questioni agricole alla VEB.

21. Nella lettera 1° aprile 1993, il membro della Commissione, signor R. Steichen, comunicava sostanzialmente che la Commissione, esaminate le modifiche apportate ai contratti conclusi tra la Exportkhleb e taluni fornitori, poteva accettare quelle relative alla proroga delle scadenze di consegna e di pagamento. Egli affermava, però, che "l'entità degli aumenti di prezzo è tale che non possiamo ritenerli un adattamento necessario, ma una modifica sostanziale dei contratti originari". Egli continuava: "L'attuale livello dei prezzi sul mercato mondiale (fine marzo 1993) non è infatti differente in misura significativa da quello prevalente alla data in cui i

prezzi furono concordati inizialmente (fine novembre 1992)". Il membro della Commissione ricordava che uno dei principali fattori per l'approvazione dei contratti da parte della Commissione era la necessità di garantire da una parte una libera concorrenza tra potenziali fornitori e, dall'altra, le migliori condizioni di acquisto. Constatando che nel caso di specie le modifiche erano state concordate direttamente con le imprese interessate, senza metterle in concorrenza con altri fornitori, egli concludeva: "La Commissione non può approvare innovazioni di tale rilievo attraverso semplici modifiche ai contratti esistenti". Il membro della Commissione si diceva pronto ad autorizzare le modifiche relative alla proroga delle scadenze di consegna e di pagamento, salvo il rispetto della procedura ordinaria. Egli indicava, d'altro canto, che, "se si fosse ritenuto necessario modificare i prezzi o i quantitativi, si sarebbero dovuti negoziare nuovi contratti da sottoporre alla Commissione per approvazione, nel rispetto della procedura completa abituale (compresa la presentazione di almeno tre offerte)".

(...)

22. In tale situazione, con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 5 luglio 1993, la ricorrente ha presentato il presente ricorso (...).

23. Con ordinanza 27 settembre 1993, la Corte ha rinviato la causa al Tribunale di primo grado delle Comunità europee, a norma della decisione del Consiglio 8 giugno 1993, 93/350/Euratom, CECA, CEE, recante modifica della decisione 88/591/CECA, CEE, Euratom che istituisce un Tribunale di primo grado delle Comunità europee (GU L 144, pag. 21).

24. (...) Con atto depositato in cancelleria il 30 settembre 1993, la Commissione ha sollevato una eccezione di irricevibilità».

17 Dalla sentenza impugnata risulta che la ricorrente ha chiesto al Tribunale di

«— annullare la decisione, o quanto meno, l'atto della Commissione 1° aprile 1993 indirizzato alla VEB;

— condannare la Comunità a versarle la somma di 7 374 023,78 ECU, ossia 6 615 990,36 ECU per la differenza tra il prezzo convenuto e quello pagato, e 758 033,42 ECU per interessi perduti, il totale aumentato degli interessi dalla data di presentazione del ricorso;

— condannare la Commissione alle spese» (punto 27).

18 La Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità nella quale ha chiesto di

«— dichiarare irricevibile il ricorso d'annullamento;

— dichiarare irricevibile il ricorso per risarcimento;

— condannare la ricorrente alle spese» (punto 28 della sentenza impugnata).

## La sentenza impugnata

*Sulla ricevibilità del ricorso di annullamento*

19 Il Tribunale ha dichiarato irricevibile il ricorso di annullamento presentato contro la decisione della Commissione 1° aprile 1993 (in prosieguo: la «decisione controversa») per i seguenti motivi:

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

48. Occorre quindi stabilire se la lettera che la Commissione ha inviato alla VEB il 1° aprile 1993 riguarda direttamente e individualmente la ricorrente.

49. Il Tribunale rileva, in limine, che la Commissione non ha contestato che l'atto riguarda individualmente la ricorrente. Date le circostanze del caso di specie, il Tribunale ritiene che occorra verificare solo se la decisione litigiosa riguardi direttamente la ricorrente.

50. Va rilevato al riguardo che gli atti regolamentari comunitari e gli accordi tra la Comunità e la Federazione russa creano una ripartizione di competenze tra la Commissione e l'agente incaricato dalla Federazione russa per l'acquisto del frumento. Tocca infatti a tale agente, nel caso la Exportkhleb, scegliere il contraente

attraverso una gara, condurre la trattativa sul contratto e concluderlo. Il ruolo della Commissione consiste solo nel verificare l'esistenza delle condizioni per il finanziamento comunitario e, eventualmente, nel dichiarare i contratti conformi alle disposizioni della decisione 91/658 e degli accordi conclusi con la Federazione russa per l'erogazione del prestito. Non compete quindi alla Commissione valutare il contratto commerciale alla luce di criteri diversi da questi.

51. Ne discende che l'impresa appaltatrice ha rapporti giuridici solo con la sua controparte contrattuale, la Exportkhleb, incaricata dalla Federazione russa della conclusione dei contratti di acquisto del frumento. La Commissione, per parte sua, ha rapporti giuridici solo con il mutuatario, ossia l'agente finanziario della Federazione russa, la VEB, che le notifica i contratti commerciali ai fini del riconoscimento della conformità ed è destinataria della decisione della Commissione in merito.

52. Conseguentemente, l'intervento della Commissione non incide sulla validità in senso tecnico giuridico del contratto commerciale concluso tra la ricorrente e la Exportkhleb, né ne modifica i termini, in particolare per quanto riguarda i prezzi concordati dalle parti. Quindi la modifica al contratto del 28 novembre 1992, introdotta dalle parti il 23 febbraio 1993, resta validamente sottoscritta nei termini da esse convenuti, a prescindere dalla decisione della Commissione di non riconoscere le pattuizioni come conformi alle disposizioni applicabili.

53. Il fatto che la Commissione abbia avuto contatti con la ricorrente o con la Exportkhleb non può modificare tale giudizio in merito ai diritti e agli obblighi che per ciascuna delle parti coinvolte derivano dagli atti regolamentari e convenzionali applicabili. In merito alla ricevibilità del ricorso di annullamento, il Tribunale rileva, per di più, che i contatti di cui parla la ricorrente non dimostrano che la Commissione abbia travalicato il proprio ruolo di riconoscere la conformità o meno del contratto originario o della modifica. I dedotti contatti tra la Commissione e la ricorrente nel gennaio 1993 avevano il solo scopo di far sì che le parti inserissero nel contratto una condizione necessaria per il riconoscimento di conformità, ma lasciavano alle parti il compito di modificare i loro contratti se

desideravano godere del finanziamento previsto. Ugualmente, il fatto che i servizi della Commissione abbiano informato la ricorrente dell'evoluzione della pratica, in particolare trasmettendole copia della nota di conferma inviata alla VEB, non può costituire una prova che tale decisione riguardava direttamente la ricorrente.

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

55. Per quanto riguarda peraltro l'applicabilità diretta del regolamento n. 1897/92, invocata dalla ricorrente, il Tribunale rileva che tale regolamento elenca, all'art. 5, in modo non esaustivo, come risulta dall'impiego della locuzione avverbiale "in particolare", le condizioni che i contratti devono soddisfare per fruire del finanziamento comunitario; inoltre, l'art. 4, n. 1, del regolamento fa espresso rinvio alle disposizioni degli accordi conclusi tra la Federazione russa e la Commissione. Il contratto di mutuo, che indica precisamente le modalità di concessione del finanziamento comunitario, menziona, all'art. 5.1, la discrezionalità assoluta della Commissione. L'argomento della Commissione non appare pertanto fondato.

56. Va infine aggiunto che, per dimostrare che la decisione litigiosa la riguarda, la ricorrente non può fondarsi sul fatto che i contratti commerciali contengono una clausola sospensiva, che condiziona l'esecuzione del contratto e il pagamento del prezzo al fatto che la Commissione riconosca l'esistenza delle condizioni per l'erogazione del mutuo comunitario. Infatti, una tale clausola è un nesso che i contraenti decidono di stabilire tra il contratto che sottoscrivono e un evento futuro e

incerto, che solo verificandosi darà all'accordo valore vincolante. Il Tribunale ritiene però che la ricevibilità di un ricorso ex art. 173, quarto comma, del Trattato non può dipendere dalla volontà delle parti. L'argomento della ricorrente va quindi respinto.

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

*Sulla ricevibilità della domanda di risarcimento danni*

20 Il Tribunale ha dichiarato ricevibile la domanda mirante al risarcimento del danno assertivamente subito dalla ricorrente per i seguenti motivi:

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

64. In secondo luogo, il Tribunale ricorda che, secondo la costante giurisprudenza, l'azione di risarcimento ex artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato, è stata istituita come azione autonoma con una particolare funzione nell'ambito del sistema dei ricorsi (sentenza della Corte [26 febbraio 1986, causa 175/84], Krohn/Commissione, citata [Racc. pag. 753], punto 26). Ne discende che, in linea di principio, l'irricevibilità di un ricorso di annullamento non può comportare quella di un ricorso per il risarcimento del danno lamentato.

65. Tuttavia, come eccezione al suddetto principio, è stato dichiarato che l'irricevibilità della domanda di annullamento comporta quella della domanda di risarci-

mento, quando il ricorso per risarcimento mira in realtà alla revoca di una decisione individuale diventata definitiva (sentenza della Corte Krohn/Commissione, citata, punto 33, e sentenza del Tribunale 15 marzo 1995, causa T-514/93, Cobrecaf e a./Commissione, Racc. pag. II-621, punto 59) e costituisce quindi uno sviamento di procedura. L'onere di provare tale sviamento di procedura grava sulla parte che lo invoca.

66. Il Tribunale ritiene che nel caso di specie la Commissione non ha soddisfatto tale onere. Infatti la convenuta si è limitata ad affermare che la ricorrente cerca solo di ottenere lo stesso prezzo che avrebbe ricevuto se la Commissione avesse riconosciuto conforme la modifica del contratto. Tuttavia, come la Corte ha affermato nella citata sentenza [10 luglio 1985, causa 118/83, ] CMC e a./Commissione [Racc. pag. 2325], in materia di gare di appalto nell'ambito della convenzione di Lomé, in una situazione come quella del caso di specie non può escludersi l'ipotesi di atti o comportamenti della Commissione, dei servizi o di singoli dipendenti di questa, recanti pregiudizio a terzi. Chiunque si ritenga leso da simili atti o comportamenti deve avere pertanto la possibilità di presentare un ricorso, a condizione di dimostrare i presupposti di una responsabilità, ossia l'esistenza di un danno provocato da un atto o un comportamento illegittimo imputabile alla Comunità (sentenza della Corte CMC e a./Commissione, citata, punto 31)».

21 In considerazione di quanto precede il Tribunale ha dichiarato e statuito:

«1) Il ricorso di annullamento è irricevibile.

2) L'eccezione di irricevibilità è respinta per quanto attiene alla domanda di risarcimento del danno lamentato dalla ricorrente.

3) Il procedimento proseguirà nel merito in relazione a questa domanda di risarcimento.

4) Le spese sono riservate».

## Il ricorso

22 A sostegno del suo ricorso avverso la sentenza del Tribunale la Glencore deduce due motivi relativi, da un lato, alla violazione dell'art. 173, quarto comma, del Trattato e, dall'altro, alla contraddizione che vizia la motivazione della sentenza impugnata.

*Sul primo motivo*

23 Il primo motivo si suddivide in due parti.

24 Da un lato la ricorrente addebita al Tribunale di essersi discostato dalla giurisprudenza costante della Corte e del Tribunale stesso affermando che essa non era direttamente interessata dalla decisione controversa.

25 Innanzi tutto essa sostiene che il Tribunale ha ingiustamente ritenuto che la decisione controversa non si sostituisse ad una decisione delle autorità russe (punto 54 della sentenza impugnata). Essa fa riferimento al riguardo agli artt. 4 e 5 del regolamento n. 1897/92 concernente il riconoscimento dei contratti di fornitura nonché agli artt. 1 e 4 del contratto di fornitura che essa ha concluso con la Exportkhleb, i quali si giustificherebbero con la situazione finanziaria disastrosa delle autorità russe che non avrebbe consentito loro di rispettare i propri obblighi di pagamento senza finanziamento comunitario.

26 Ai sensi dell'art. 1 di tale contratto quest'ultimo

«è subordinato all'approvazione delle autorità CEE e all'accordo bancario tra la banca autorizzata dalla Federazione russa e la banca autorizzata dalle autorità CEE».

27 Secondo il suo art. 4,

«Il pagamento relativo ad ogni carico di merce sarà effettuato in conformità alle clausole del mutuo CEE alla Federazione russa [tra la banca] autorizzata dalla CEE e la banca autorizzata dalla Federazione russa. Il presente contratto è sottoposto alla ricezione da parte della banca notificatrice interessata di un impegno appropriato proveniente dal titolare del conto di garanzia (banca autorizzata dalla CEE)».

28 Per rispettare i loro impegni nei confronti della Glencore, le autorità russe sarebbero state quindi completamente dipendenti, in fatto e in diritto, dal riconoscimento della Commissione ai fini del finanziamento comunitario. Di conseguenza, quando, con lettera 1° aprile 1993, la Commissione ha rifiutato di riconoscere le modifiche convenute il 23 febbraio 1993, la sua decisione si sarebbe sostituita a quella delle autorità russe di pagare il prezzo superiore, in modo tale che queste autorità potevano pagare il grano fornito dalla Glencore solo al vecchio prezzo e non al nuovo prezzo che era stato convenuto nel contratto modificato.

29 In secondo luogo, la ricorrente contesta al Tribunale il fatto di non aver tenuto conto della circostanza che le autorità russe, in mancanza del finanziamento comunitario, non avevano alcun margine discrezionale circa il rispetto dei loro obblighi di pagamento nei confronti della Glencore (v. sentenze 13 maggio 1971, cause riunite 41/70-44/70, International Fruit Company e a./Commissione, Racc. pag. 411; 23 novembre 1971, causa 62/70, Bock/Commissione, Racc. pag. 897, e 17 gennaio 1985, causa 11/82, Piraiki-Patraiki e a./Commissione, Racc. pag. 207).

30 In terzo luogo, la ricorrente contesta al Tribunale il fatto di non aver seguito la giurisprudenza della Corte e del Tribunale in materia di ricevibilità di ricorsi rivolti contro decisioni della Commissione relative ad aiuti di Stato da parte di un «eventuale beneficiario dell'aiuto».

31 Essa osserva al riguardo che, così come lo Stato membro che intende concedere un aiuto potrebbe convenire con un eventuale beneficiario di concederlo solo se la Commissione approva l'aiuto notificato, le autorità russe si sarebbero contrattualmente impegnate a pagare alla Glencore il nuovo prezzo superiore ove la Commissione approvasse questo prezzo ai fini di un finanziamento comunitario. Allo stesso modo, la posizione della Glencore, che, nel corso del procedimento di riconoscimento da parte della Commissione, è stata in continuo contatto con quest'ultima, presenterebbe analogie con quella del beneficiario di un progetto di aiuto. Ingiustamente, al punto 53 della sentenza impugnata, il Tribunale non avrebbe accordato importanza a tale fatto.

32 D'altra parte, secondo la ricorrente, il Tribunale ha deciso ingiustamente che l'esistenza della condizione sospensiva da cui dipendono l'esecuzione del contratto e il pagamento del prezzo non ha avuto come conseguenza che la Glencore sia stata direttamente interessata dalla decisione controversa (punto 56 della sentenza impugnata). Per contro, il fatto che il contratto tra la Glencore e la Exportkhleb dovesse essere riconosciuto dalla Commissione per beneficiare del finanziamento comunitario e che la sua esecuzione dipendesse pertanto, in fatto e in diritto, da tale riconoscimento presupporrebbe direttamente la condizione sospensiva.

33 La Commissione contesta la ricevibilità del ricorso in esame in quanto la quasi totalità degli argomenti addotti sarebbe la mera riproduzione degli argomenti svolti dalla ricorrente dinanzi al Tribunale. Ora, per giurisprudenza costante, non risponderebbe ai requisiti di cui all'art. 51 dello Statuto CE della Corte di giustizia e all'art. 112, n. 1, lett. c), del suo regolamento di procedura il ricorso che si limiti a ripetere o a riprodurre pedissequamente i motivi e gli argomenti già presentati dinanzi al Tribunale.

34 Nel merito, la Commissione constata che la ricorrente si avvale del fatto che il contratto di vendita concluso con la Exportkhleb contiene una condizione sospensiva. A tal riguardo essa osserva che, prescindendo dalle interpretazioni divergenti alle quali darebbe luogo tale clausola, un rifiuto da parte sua di approvare il finanziamento comunitario non potrebbe avere come conseguenza che gli obblighi finanziari derivanti dal contratto di vendita non debbano essere rispettati. Un'eventuale controversia tra la ricorrente e la Exportkhleb, che sarebbe di puro diritto privato, dovrebbe essere portata dinanzi alla camera di commercio di Mosca, ai sensi del contratto stesso.

35 Inoltre, la Commissione ritiene che non si possa far dipendere la legittimazione ad agire da parte di un privato contro un atto di un'istituzione comunitaria da accordi di diritto privato conclusi da tale privato con terzi, o ancora da atti posti da una o da entrambe le parti in relazione con l'applicazione del contratto.

36 La Commissione osserva poi che le autorità russe non erano investite di una funzione di diritto pubblico nell'ambito dell'esecuzione di una politica comunitaria. Lungi dal tendere a dare attuazione ad un atto comunitario, la loro decisione di concludere il contratto di vendita e successivamente quella di rifiutare di versare la differenza di prezzo convenuta in un secondo momento hanno prodotto solo effetti di diritto privato sul rapporto instaurato tra la Exportkhleb e la ricorrente. Ciò costituirebbe una differenza rilevante rispetto alla situazione che rientra nella sentenza International Fruit Company e a./Commissione, soprammenzionata. In quest'ultima causa, l'organo nazionale di esecuzione, al quale era stata diretta l'impugnata decisione della Commissione, svolgeva solo un ruolo di intermediario tra quest'ultima e il richiedente, e non disponeva di alcun margine di manovra.

37 Per quanto riguarda la giurisprudenza relativa agli aiuti di Stato, fatta valere dalla ricorrente, la Commissione osserva che, quando essa dichiara incompatibile con il mercato comune un aiuto concesso ad un'impresa, quest'ultima è sempre direttamente interessata da una tale decisione, indipendentemente da quanto lo Stato membro abbia potuto convenire nel contratto con essa concluso.

38 Per quanto riguarda l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione, occorre constatare che il ricorso in esame indica in maniera precisa gli elementi contestati della sentenza impugnata nonché gli argomenti di diritto su cui si fonda in maniera specifica la domanda di annullamento (v., in particolare, ordinanza della Corte 26 aprile 1993, causa C-244/92 P, Kupka-Floridi/CES, Racc. pag. I-2041, punto 9). Di conseguenza, il fatto che questi argomenti siano stati sollevati anche in primo grado non può giustificare la loro irricevibilità.

39 L'eccezione di irricevibilità deve quindi essere respinta.

40 Occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, ogni persona fisica o giuridica può proporre un ricorso di annullamento contro le decisioni di cui è destinataria e contro quelle che, benché adottate sotto forma di una decisione presa nei confronti di un'altra persona, la riguardano direttamente e individualmente.

41 Nella fattispecie, la decisione controversa è stata formalmente adottata nei confronti della VEB.

42 Il Tribunale ha affrontato solo la questione se la ricorrente fosse direttamente interessata dalla decisione controversa, in quanto la Commissione non ha contestato che la ricorrente fosse individualmente interessata dalla decisione stessa.

43 Dalla giurisprudenza della Corte deriva che perché incida direttamente su un singolo occorre che il provvedimento comunitario contestato produca direttamente effetti sulla sua situazione giuridica e non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari del provvedimento stesso incaricati della sua applicazione, applicazione avente carattere meramente automatico e derivante dalla sola normativa comunitaria senza intervento di altre norme intermedie (v., in tal senso, sentenze International Fruit Company e a./Commissione, già citata, punti 23-29; 6 marzo 1979, causa 92/78, Simmenthal/Commissione, Racc. pag. 777, punti 25 e 26; 29 marzo 1979, causa 113/77, NTN Toyo Bearing Company e a./Consiglio, Racc. pag. 1185, punti 11 e 12; causa 118/77, ISO/Consiglio, Racc. pag. 1277, punto 26; causa 119/77, Nippon Seiko e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 1303, punto 14; causa 120/77, Koyo Seiko e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 1337, punto 25; causa 121/77, Nachi Fujikoshi e a./Consiglio, Racc. pag. 1363, punto 11; 11 luglio 1985, cause riunite 87/77, 130/77, 23/83, 9/84 e 10/84, Salerno e a./Commissione e Consiglio, Racc. pag. 2523, punto 31; 17 marzo 1987, causa 333/85, Mannesmann-Röhrenwerke e Benteler/Consiglio, Racc. pag. 1381, punto 14; 14 gennaio 1988, causa 55/86, Arposol/Consiglio, Racc. pag. 13, punti 11-13; 26 aprile 1988, causa 207/86, Apesco/Commissione, Racc. pag. 2151, punto 12, e 26 giugno 1990, causa C-152/88, Sofrimport/Commissione, Racc. pag. I-2477, punto 9).

44 Lo stesso vale qualora la possibilità per i destinatari di non dare seguito all'atto comunitario sia puramente teorica, in quanto la loro volontà di trarre conseguenze conformi a quest'ultimo sia fuori dubbio (v., in tal senso, le citate sentenze Bock/Commissione, punti 6-8; Piraiki-Patraiki e a./Commissione, punti 8-10, e la sentenza 31 marzo 1998, cause riunite C-68/94 e C-30/95, Francia e a./Commissione, Racc. pag. I-1375, punto 51).

45 In considerazione di quanto precede spettava nella fattispecie al Tribunale verificare se la decisione controversa avesse avuto di per sé sola effetti sulla situazione giuridica della Glencore, e ciò a causa della mancanza di potere discrezionale da parte delle autorità competenti russe circa la possibilità di dare esecuzione al contratto in conformità alle condizioni convenute tra le parti nella clausola addizionale, ma contestate dalla Commissione, rinunciando al finanziamento comunitario.

46 Al riguardo, il Tribunale si è limitato a constatare che la decisione della Commissione, la quale era «la sola competente a verificare la conformità dei contratti ai fini del finanziamento comunitario», non aveva inciso «sulla validità in senso tecnico giuridico del contratto commerciale concluso tra la ricorrente e la Exportkhleb» né ne aveva modificato «i termini, in particolare per quanto riguarda i prezzi concordati dalle parti» e che «la modifica al contratto del 28 novembre 1992, introdotta dalle parti il 23 febbraio 1993, [resterebbe pertanto] validamente sottoscritta nei termini da esse convenuti» (punti 52 e 54). Esso ha aggiunto che la presenza nel contratto di una «clausola sospensiva che condiziona l'esecuzione del contratto e il pagamento del prezzo al fatto che la Commissione riconosca l'esistenza delle condizioni per l'erogazione del mutuo comunitario» derivava dalla volontà delle parti stesse da cui non poteva dipendere la ricevibilità del ricorso ai sensi dell'art. 173, quarto comma (punto 56).

47 Ora, diversi elementi obiettivi, pertinenti e concordanti, constatati dal Tribunale, rivelano che la ricorrente era direttamente interessata dalla decisione controversa.

48 Infatti risulta dalla sentenza impugnata che la VEB, in qualità di agente finanziario della Federazione russa, ha partecipato, in conformità dell'accordo quadro e del contratto di mutuo che la vincola alla Commissione, all'attuazione del finanziamento comunitario delle importazioni nella Federazione russa di prodotti agricoli ed alimentari e di forniture mediche, quale previsto dalla decisione 91/658.

49 Inoltre è chiaro che l'efficacia del contratto di fornitura di cui trattasi era subordinata alla condizione sospensiva del riconoscimento da parte della Commissione della conformità del contratto alle condizioni di erogazione del mutuo comunitario e che nessun pagamento poteva essere eseguito ove la banca indicata nel contratto non ricevesse un impegno regolare di rimborso emesso dalla Commissione.

50 Un tale elemento trova conferma nel contesto socio economico in cui si inserisce la conclusione del contratto di fornitura, caratterizzato, come risulta dal terzo e dal quarto 'considerando' della decisione del Consiglio 91/658, dalla grave situazione economica e finanziaria alla quale doveva far fronte la repubblica beneficiaria nonché dall'aggravarsi della sua situazione alimentare e sanitaria. Era pertanto legittimo ritenere che il contratto di fornitura fosse stato concluso solo in funzione degli obblighi assunti dalla Comunità, nella sua qualità di mutuante, nei confronti della VEB, non appena i contratti commerciali fossero stati riconosciuti conformi alla normativa comunitaria.

51 In tale contesto, l'inserimento della condizione sospensiva nel contratto, certo voluta dalle parti, non ha fatto altro che riflettere, come ha sottolineato l'avvocato generale al paragrafo 69 delle sue conclusioni, la subordinazione economica obiettiva del contratto di fornitura all'accordo di mutuo concluso tra la Comunità e la repubblica interessata, dato che il pagamento della fornitura di cereali poteva essere

effettuato solo mediante risorse finanziarie messe a disposizione degli acquirenti dalla Comunità attraverso il meccanismo dell'apertura di crediti documentari irrevocabili.

52 La facoltà che avrebbe avuto la Exportkhleb di dare esecuzione ai contratti di fornitura in conformità delle condizioni di prezzo contestate dalla Commissione e di rinunciare così al finanziamento comunitario era puramente teorica e non poteva quindi essere sufficiente, alla luce dei fatti accertati dal Tribunale, ad escludere che la ricorrente fosse stata direttamente interessata dalla decisione controversa.

53 Risulta quindi che la decisione controversa, con la quale la Commissione ha rifiutato di approvare la clausola addizionale del contratto di fornitura concluso tra la Exportkhleb e la Glencore, esercitando così le proprie competenze specifiche, ha privato quest'ultima di qualsiasi possibilità effettiva di dare esecuzione al contratto che le era stato assegnato o di ottenere il pagamento delle forniture effettuate secondo le condizioni convenute.

54 Di conseguenza, la decisione controversa, benché diretta alla VEB in qualità di agente finanziario della Federazione russa, ha inciso direttamente sulla situazione giuridica della ricorrente.

55 Da quanto precede deriva che il Tribunale ha commesso un errore di diritto ritenendo, alla luce delle circostanze di fatto da esso accertate, che la ricorrente non

fosse direttamente interessata, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, dalla decisione controversa.

56 Il ricorso dinanzi alla Corte, in quanto riguarda la declaratoria di irricevibilità del ricorso di annullamento contenuta nella sentenza impugnata, è pertanto fondata.

*Sul secondo motivo*

57 Tenuto conto di quanto precede non occorre statuire sul secondo motivo.

**Sul rinvio della causa dinanzi al Tribunale**

58 Ai sensi dell'art. 54, primo comma, dello Statuto CE della Corte di giustizia, «quando l'impugnazione è accolta, la Corte annulla la decisione del Tribunale. In tal caso, essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo».

59 Nella fattispecie, la Corte ritiene di non essere in grado di pronunciarsi sulla controversia allo stato e che occorra quindi rinviare quest'ultima al Tribunale affinché esso statuisca sul merito.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **La sentenza del Tribunale di primo grado 24 settembre 1996 nella causa T-491/93, Richco/Commissione, è annullata in quanto dichiara irricevibile il ricorso di annullamento proposto dalla società Glencore Grain Ltd, già Richco Commodities Ltd.**

2) **La causa è rinviata al Tribunale di primo grado affinché esso statuisca sul merito.**

3) **Le spese sono riservate.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Schintgen Mancini

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Edward Puissochet Hirsch

Jann Sevón Ioannou

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 5 maggio 1998.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias