SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)

19 marzo 2003 *

Nella causa T-273/01,

Innova Privat-Akademie GmbH, con sede in Berlino (Germania), rappresentata dall'avv. R. Wöstmann,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. M. de Pauw e B. Martenczuk, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di risarcimento del danno che la ricorrente sostiene di aver subito a causa del mancato finanziamento di un progetto ai sensi dello strumento finanziario ECIP (European Community Investment Partners) per la costituzione di un'associazione temporanea di imprese per la formazione professionale in India,

* Lingua processuale: il tedesco.

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

composto dai sigg. K. Lenaerts, presidente, J. Azizi e M. Jaeger, giudici,

cancelliere: sig.ra D. Christensen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale dell'11 dicembre 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Ambito normativo

1 Lo strumento finanziario «EC Investment Partners» (programma comunitario «Partner Investitori internazionali»; in prosieguo: «ECIP») è stato gestito dalla Commissione a partire dal 1988. Durante il periodo rilevante nella fattispecie, il fondamento normativo del programma era costituito dal regolamento (CE) del Consiglio 29 gennaio 1996, n. 213, relativo all'attuazione dello strumento finanziario «EC Investment Partners» destinato ai paesi dell'America Latina, dell'Asia, del Mediterraneo e al Sudafrica (GU L 28, pag. 2; in prosieguo: il «regolamento ECIP»).

2 In conformità all'art. 1, n. 1, di tale regolamento, nel periodo 1995-1999 la Comunità attuava, nel quadro della cooperazione economica con i paesi dell'America Latina, dell'Asia, del Mediterraneo e con il Sudafrica, forme particolari di cooperazione finalizzate a promuovere gli investimenti di reciproco interesse di operatori economici della Comunità, in particolare in forma di associazioni temporanee di imprese (in prosieguo, anche: le «joint ventures» o le «imprese comuni») con operatori locali nei paesi beneficiari interessati.

3 A questo fine, l'art. 2 del regolamento ECIP prevedeva quattro tipi di finanziamenti agevolati. Nel caso di specie è rilevante il finanziamento di cui al n. 2, il quale permetteva alla Comunità di sovvenzionare le seguenti azioni:

«[S]tudi di fattibilità e altre azioni di operatori economici che abbiano l'intenzione di creare imprese comuni o di investire attraverso anticipi senza interessi a concorrenza del 50 % al massimo del costo, con un massimale fissato in 250 000 ECU, nell'ambito del quale può essere concessa una sovvenzione fino ad un massimo di 10 000 ECU per spese di viaggio di prefattibilità».

4 Di regola, i fondi previsti ai sensi dell'agevolazione n. 2 erano versati sotto forma di anticipi senza interessi. Secondo l'art. 5, n. 2, del regolamento ECIP, gli anticipi senza interessi dovevano essere rimborsati secondo modalità fissate dalla Commissione, fermo restando che le scadenze per il rimborso finale dovevano essere più brevi possibili e non superare in nessun caso i cinque anni. Tali anticipi non dovevano essere rimborsati qualora le azioni avessero dato un risultato negativo.

5 Lo strumento finanziario ECIP veniva attuato mediante istituti finanziari specializzati che, secondo l'art. 3, n. 1, del regolamento ECIP, dovevano essere scelti dalla Commissione. Ai sensi dell'art. 4, n. 2, dello stesso regolamento, le

richieste per ottenere le agevolazioni di cui ai nn. 2, 3 e 4 potevano essere presentate dalle imprese interessate solo tramite tali istituti finanziari. I fondi della Comunità erano chiesti dalle imprese partecipanti e ad esse erogati esclusivamente tramite l'istituto finanziario.

6 In conformità all'art. 6 del regolamento ECIP, la decisione finale di finanziamento era adottata dalla Commissione, che verificava l'osservanza dei criteri elencati nel regolamento e la compatibilità con le politiche comunitarie, segnatamente la politica di cooperazione allo sviluppo, nonché l'interesse reciproco della Comunità e del paese in via di sviluppo interessato.

7 La procedura seguita dalla Commissione in sede di esame di ciascuna richiesta era descritta nei particolari in un manuale di procedura ECIP, che era a disposizione di ciascun istituto finanziario.

8 Le decisioni della Commissione erano predisposte da un comitato direttivo composto da funzionari appartenenti ai vari servizi competenti della Commissione. Il punto 8.1.D del manuale di procedura ECIP prevedeva:

«Il settore ECIP comunica all'istituto finanziario il risultato delle consultazioni del comitato direttivo. Quando il comitato direttivo ha proposto l'approvazione del progetto, la comunicazione all'istituto finanziario interviene prima della decisione finale della Commissione. Essa interviene dunque unicamente a fini informativi e non rappresenta un'offerta di finanziamento».

9 Al punto 8.1.E dello stesso manuale si aggiungeva:

«Quando il comitato direttivo ha raccomandato l'approvazione di una richiesta, il settore ECIP intraprende i passi necessari al fine di ottenere una decisione finale della Commissione sulla questione. L'eventuale decisione della Commissione è trasmessa all'istituto finanziario mediante l'invio a quest'ultimo, da parte del settore ECIP, delle condizioni particolari per il progetto».

10 In conformità al suo art. 11, il regolamento ECIP è scaduto il 31 dicembre 1999. Nel corso del 1999 la Commissione aveva ritenuto che, a causa di varie difficoltà incontrate nella realizzazione del programma, lo strumento finanziario ECIP non dovesse essere prorogato oltre tale data. Essa aveva quindi sottoposto al Parlamento e al Consiglio una proposta di regolamento sulla chiusura e la liquidazione dei progetti approvati dalla Commissione a norma del regolamento ECIP.

11 Il 4 aprile 2001 il Parlamento e il Consiglio hanno adottato il regolamento (CE) n. 772/2001, riguardante la chiusura e la liquidazione dei progetti approvati dalla Commissione a norma del regolamento ECIP (GU L 112, pag. 1). Ai sensi dell'art. 1, n. 1, del regolamento citato, la Commissione adotta le misure necessarie per garantire la chiusura e la liquidazione dei progetti approvati a norma del regolamento ECIP.

Fatti all'origine della controversia

12 Il 10 dicembre 1998, la Innova Privat-Akademie GmbH ha presentato alla Commissione, mediante l'istituto finanziario Berliner Bank presso la Landesbank

Berlin (in prosieguo: la «banca») una richiesta di sovvenzione destinata a finanziare un progetto nell'ambito dello strumento ECIP. Il progetto in questione consisteva in uno studio di fattibilità in vista della costituzione di una joint venture per la formazione professionale in India.

13 Con telefax 5 gennaio 1999, inviato dall'unità di assistenza tecnica ECIP alla banca, la Commissione ha accusato ricevuta della richiesta. In detto telefax si precisava espressamente che non si trattava di un'autorizzazione e che l'esame del progetto sarebbe intervenuto successivamente. La conferma di ricezione è pervenuta alla ricorrente tramite la banca.

14 Con telefax 18 gennaio 1999 la banca ha informato la ricorrente che a partire dal 5 gennaio 1999 tutte le spese affrontate in relazione allo studio di fattibilità rappresentavano costi imputabili ai sensi della richiesta di sovvenzione introdotta.

15 Con telefax 31 marzo 1999, la banca ha informato la ricorrente che la richiesta di sovvenzione relativa allo studio di fattibilità era stata approvata per un importo di EUR 115 328.

16 Con telefax 26 agosto 1999, indirizzato alla banca, la Commissione ha precisato che la richiesta di sovvenzione era stata esaminata dal comitato direttivo ECIP il 25 marzo 1999 e che i suoi servizi si erano dichiarati favorevoli alle condizioni citate nel telefax medesimo. L'ultimo paragrafo del telefax precisava quanto segue:

«Quanto comunicato resta subordinato all'autorizzazione formale del progetto da parte della Commissione e, di conseguenza, la presente lettera non vincola in

alcun modo la Commissione. La decisione formale della Commissione vi sarà trasmessa in tempo utile, eventualmente accompagnata da un documento contrattuale che dovrete sottoscrivere».

17 Poiché la Commissione aveva tuttavia deciso di sottoporre lo strumento finanziario ECIP ad un esame approfondito e di non proporre la proroga del programma oltre la data di scadenza prevista nel regolamento ECIP, essa ha cessato di sottoscrivere nuovi accordi di finanziamento nell'ambito ECIP. Di conseguenza, essa non ha formulato alcuna offerta di finanziamento per il progetto in questione e quindi non è stato concluso alcun accordo di finanziamento tra la Commissione e la banca.

18 Con lettera 14 aprile 2000 la Commissione ha comunicato alla banca la sua decisione di interrompere la sottoscrizione di nuovi accordi di finanziamento nell'ambito ECIP.

19 Il 25 novembre 1998 la ricorrente ha stipulato con lo studio di consulenza Berka Investment Consulting Ltd (in prosieguo: la «Berka») un contratto relativo allo studio di fattibilità. La realizzazione di tale studio doveva avere inizio nel febbraio 1999. Sulla base di tale contratto, la ricorrente è stata citata dalla Berka nel maggio 2000 dinanzi ai giudici nazionali per il pagamento di una somma pari a 111 881,46 marchi tedeschi (DEM).

20 Il 15 febbraio 2002, il Landgericht Berlin (Tribunale di Berlino) ha respinto la domanda della Berka. Considerati gli inadempimenti assai rilevanti relativi allo studio di fattibilità, la ricorrente ha introdotto una domanda riconvenzionale nei confronti della Berka, chiedendone la condanna al pagamento della somma di DEM 78 172,39, corrispondente agli acconti da essa versati nonché alle spese di viaggio e di personale. Con sentenza 12 aprile 2002 il Landgericht Berlin ha accolto la domanda riconvenzionale.

Conclusioni delle parti

21 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 22 ottobre 2001, la ricorrente ha introdotto il presente ricorso. Essa chiede che il Tribunale voglia:

— condannare la convenuta al pagamento in suo favore della somma di DEM 78 172,39, oltre agli interessi;

— condannare la convenuta alle spese.

22 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

Nel merito

23 Secondo una giurisprudenza costante, il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità presuppone che il ricorrente provi l'illiceità del comportamento contestato all'istituzione interessata, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra tale comportamento e il danno lamentato

(sentenza della Corte 29 settembre 1982, causa 26/81, Oleifici Mediterranei/CEE, Racc. pag. 3057, punto 16; sentenze del Tribunale 11 luglio 1996, causa T-175/94, International Procurement Services/Commissione, Racc. pag. II-729, punto 44; 16 ottobre 1996, causa T-336/94, Efisol/Commissione, Racc. pag. II-1343, punto 30, e 11 luglio 1997, causa T-267/94, Oleifici Italiani/Commissione, Racc. pag. II-1239, punto 20). Quando una di queste condizioni non è soddisfatta, 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, e sentenza del Tribunale 20 febbraio 2002, causa T-170/00, Förde-Reederei/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-515, punto 37).

Sul comportamento illecito della Commissione

24 La ricorrente sostiene che il comportamento illecito della Commissione deriva da una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento. La Commissione avrebbe suscitato in capo alla ricorrente aspettative fondate in quanto, con il telefax 26 agosto 1999, essa avrebbe confermato le informazioni della banca relative al versamento di una sovvenzione nell'ambito del programma ECIP.

25 Va preliminarmente rilevato che non sussisteva in capo alla Commissione alcun obbligo giuridico di finanziare il progetto della ricorrente. Un simile obbligo non deriva dal regolamento ECIP, in quanto la decisione finale di finanziamento di un progetto spetta esclusivamente alla Commissione (art. 6, n. 2, del regolamento ECIP). Il regolamento ECIP non attribuisce, d'altronde, alcun diritto al finanziamento di un particolare progetto. Il diritto al finanziamento sorge solamente quando sia stato stipulato un corrispondente accordo di finanziamento.

26 Si deve ricordare inoltre che, 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 (v., segnatamente, sentenza 21 luglio 1998, cause riunite T-66/96 e T-221/97, Mellett/Corte di giustizia, Racc.PI pagg. I-A-449 e II-1305, punti 104 e 107, e giurisprudenza ivi citata). Per contro, nessuno può invocare una violazione di tale principio in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione (sentenza 18 gennaio 2000, causa T-290/97, Mehibas Dordtselaan/Commissione, Racc. pag. II-15, punto 59).

27 È giocoforza rilevare, nella fattispecie, che il contenuto delle lettere della Commissione 5 gennaio 1999 e 26 agosto 1999 non permette di leggervi una garanzia di finanziamento del progetto in questione.

28 Infatti, per quanto concerne, in primo luogo, il telefax dell'unità di assistenza tecnica ECIP inviato alla banca il 5 gennaio 1999, esso rappresenta esclusivamente una conferma di ricezione della richiesta. Va inoltre constatato che in detto telefax si precisa espressamente, in maniera chiara e inequivocabile, che non si tratta di un'autorizzazione e che l'esame del progetto sarebbe intervenuto successivamente.

29 In secondo luogo, in ordine al telefax 26 agosto 1999, è giocoforza rilevare che si tratta semplicemente di una comunicazione provvisoria del risultato dell'esame svolto dal comitato direttivo. Come emerge dall'ultimo paragrafo di tale telefax, riportato al precedente punto 16, tale comunicazione restava esplicitamente subordinata alla decisione finale della Commissione. Il telefax specifica espressamente di non essere vincolante, cosicché esso non poteva far sorgere fondate aspettative in capo alla banca o, a fortiori, alla ricorrente.

30 La Commissione sottolinea, in questo contesto, che tale interpretazione del telefax è pienamente conforme alla prassi costante della Commissione in ordine all'applicazione del regolamento ECIP. Tale prassi è comunque confermata dal manuale di procedura ECIP, segnatamente dai suoi punti 8. 1. D e 8. 1. E, riportati ai precedenti punti 8 e 9.

31 Va rilevato in proposito che la prima riga del formulario utilizzato per la presentazione della richiesta di sovvenzione fa espresso riferimento al citato manuale, poiché vi è indicato:

«Si invita a consultare il manuale di procedura ECIP prima di riempire il presente formulario».

32 Si deve quindi concludere che dai fatti indicati non emergono assicurazioni precise dell'amministrazione comunitaria che abbiano potuto suscitare nella ricorrente aspettative fondate, tali da permettere a quest'ultima di invocare il principio della tutela del legittimo affidamento.

33 Tale conclusione non è messa in discussione dall'argomento della ricorrente secondo cui il comportamento della banca deve comunque essere imputato alla convenuta. La ricorrente sostiene infatti a tal proposito che la banca «si pone nella presente controversia a fianco della Commissione» e «rappresenta un prolungamento della Commissione». Ne discenderebbe che quando, come nel caso di specie, l'autorizzazione di una sovvenzione è concessa tramite la banca, essa deve considerarsi come proveniente dalla Commissione stessa. La ricorrente fa valere inoltre che il telefax della Commissione 26 agosto 1999 rappresenta un riconoscimento dell'ammissione dello studio di fattibilità al beneficio delle sovvenzioni, che quindi essa ha legittimamente creduto alle dichiarazioni della banca e merita di essere tutelata alla luce del principio della tutela del legittimo affidamento. Per di più, tale legittimo affidamento sarebbe stato violato dalla convenuta in quanto quest'ultima non avrebbe informato la ricorrente di avere nel frattempo posto fine al programma ECIP. La ricorrente ne sarebbe venuta a

conoscenza solo il 14 aprile 2000, quasi sei mesi dopo la scadenza del programma.

34 Orbene, senza che sia necessario pronunciarsi sulla questione se il comportamento della banca sia eventualmente imputabile alla Commissione, è sufficiente ricordare che il telefax 26 agosto 1999 rappresenta una semplice comunicazione provvisoria del risultato dell'esame svolto dal comitato direttivo. L'informazione contenuta in detto telefax era stata esplicitamente subordinata alla decisione finale della Commissione ed il telefax precisa espressamente di non vincolare in alcun modo la Commissione.

35 Da quanto precede emerge che gli argomenti della ricorrente in ordine all'illiceità del comportamento della Commissione sono manifestamente privi di ogni fondamento giuridico.

Sul danno

36 La ricorrente fa valere che, confidando nel successo del progetto, essa ha concluso un contratto con la Berka. Essa sostiene di aver effettuato il pagamento, da un lato, di sei acconti alla Berka per un totale di DEM 69 600 e, dall'altro, di una somma pari a DEM 8 572,39 per spese di viaggio e di personale (per un totale di DEM 78 172,39).

37 Si deve ricordare che la ricorrente è stata citata dalla Berka dinanzi al Landgericht Berlin per il pagamento di una somma di DEM 111 881,46 in esecuzione del contratto relativo allo studio di fattibilità. In data 15 febbraio 2002 il giudice nazionale ha respinto il ricorso della Berka e il 12 aprile 2002 ha accolto la domanda riconvenzionale della ricorrente, avente ad oggetto la condanna della Berka al pagamento in suo favore della somma di DEM 78 172,39.

38 Oltre al fatto che la ricorrente non fornisce alcuna prova concreta di tali pagamenti, si deve sottolineare che essa stessa rileva, nei suoi atti processuali, che la sua richiesta di condanna della Commissione al risarcimento dei danni sarebbe divenuta priva di oggetto in caso di accoglimento di tale domanda riconvenzionale.

39 È quindi sufficiente rilevare che il Landgericht Berlin ha accolto la domanda riconvenzionale per concludere nel senso dell'inesistenza di un danno, senza che sia necessario esaminare le difficoltà che la ricorrente adduce in ordine all'esecuzione della sentenza di tale giudice.

Sul nesso di causalità

40 La ricorrente fa valere che la mancata attribuzione, da parte della Commissione, del finanziamento da essa richiesto le ha cagionato un danno. Si deve ricordare che la ricorrente sostiene che l'illecito comportamento della Commissione deriva da una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento. Con la lettera 26 agosto 1999 la Commissione avrebbe suscitato nella ricorrente aspettative fondate, confermando le informazioni della banca relative al versamento di una sovvenzione nell'ambito del programma ECIP.

41 Tuttavia, detto telefax non può essere stato all'origine delle spese addotte dalla ricorrente. Infatti, il contratto con la Berka è stato stipulato il 25 novembre 1998, cioè prima della data del telefax in questione e addirittura prima che la richiesta di sovvenzione 10 dicembre 1998 giungesse alla Commissione. Di conseguenza, poiché il contratto stipulato con la Berka era totalmente indipendente ed anteriore rispetto a ogni azione della Commissione in ordine al progetto di cui alla richiesta di sovvenzione, il danno fatto valere non può essere stato cagionato da un comportamento della Commissione.

42 Per quanto concerne le spese di viaggio e di personale (DEM 8 572,39), il ricorso non permette di determinare quando la ricorrente abbia affrontato tali spese. La ricorrente non ha quindi fornito la prova dell'esistenza di un nesso di causalità con le pretese assicurazioni fornite dalla Commissione.

43 Ne discende che la ricorrente non ha fornito la prova dell'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento contestato e l'asserito danno.

44 Discende da quanto sopra che sono manifestamente infondati gli argomenti della ricorrente in ordine a ciascuno dei tre presupposti richiesti per la sussistenza della responsabilità extracontrattuale della Comunità. Pertanto, il ricorso deve essere respinto.

Sulle spese

45 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la ricorrente, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La ricorrente è condannata alle spese.**

Lenaerts Azizi Jaeger

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 marzo 2003.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

K. Lenaerts