CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO SAGGIO

presentate il 14 luglio 1998 *

1. La Commissione adisce la Corte, in virtù dell'art. 181 del Trattato, chiedendo la condanna della società inglese Industrial Refuse & Coal Energy Limited (di seguito: «Iraco») alla restituzione di quanto a suo tempo anticipatole per la realizzazione di un progetto previsto in un contratto unilateralmente risolto dalla Commissione a fronte del lamentato inadempimento della convenuta.

In particolare, la ricorrente chiede la condanna di Iraco al pagamento in suo favore della somma di 242 234 ECU, oltre agli interessi dovuti per il ritardato pagamento, computati al tasso annuo dell'8,15% a decorrere dal 20 ottobre 1993, ed alle spese.

I fatti

Il contratto concluso dalle parti

2. Il 9 luglio 1987, la Comunità economica europea, rappresentata dalla Commissione, concludeva un contratto con Iraco relativo alla realizzazione di un progetto dimostrativo per la conversione di un deposito di trasferimento di rifiuti in impianto di produzione di energia elettrica attraverso la lavorazione di rifiuti urbani non trattati (di seguito: il «contratto»).

3. L'art. 13 del contratto contiene una clausola compromissoria per mezzo della quale le parti attribuivano alla Corte la competenza a conoscere di ogni controversia relativa alla validità, all'interpretazione o all'esecuzione del contratto medesimo. In base alla volontà dei contraenti, la legge applicabile al contratto è quella inglese [1].

4. Secondo il contratto, Iraco aveva l'obbligo di realizzare i lavori necessari all'esecuzione del progetto entro l'agosto 1989 e la Commissione, per sua parte, era tenuta a fornirle un sostegno finanziario per un importo pari al 26,2% del costo effettivo del progetto e comunque non superiore a 636 612 ECU. In

* Lingua originale: l'italiano.

1 — V. art. 14 del contratto.

ogni caso, le somme versate in acconto dalla Commissione erano da considerare ripetibili sino al momento dell'approvazione della relazione finale e dello stato delle spese.

5. In virtù dell'art. 6 del contratto, Iraco si assumeva ogni responsabilità per le perdite o i danni che dovesse subire nell'esecuzione del contratto. Il successivo art. 7 prescriveva per ogni modifica del contratto il requisito della forma scritta.

6. Infine, secondo l'art. 9, ciascuna parte contraente poteva risolvere il contratto con un preavviso di due mesi, allorché la sua esecuzione fosse divenuta senza interesse. In tal caso, se le somme fino a quel momento versate dalla Commissione avessero superato i costi effettivamente sostenuti dal contraente e finanziabili dalla Commissione, il contraente avrebbe dovuto restituire l'eccedenza alla Commissione, maggiorata degli interessi calcolati a decorrere dalla data di cessazione dei lavori.

Il comportamento dei contraenti

7. Dando esecuzione al contratto, la Commissione effettuava in favore di Iraco due pagamenti in acconto, rispettivamente dell'importo di 190 984 ECU e di 11 005 ECU.

Con lettera 20 novembre 1987, la società informava la Commissione che la località inizialmente individuata per l'esecuzione del progetto doveva essere abbandonata e che la ricerca di un sito alternativo avrebbe ritardato di qualche mese la realizzazione dell'opera. La Commissione, dopo aver espresso il proprio disappunto per il ritardo, con lettera 29 novembre 1988 acconsentiva a far slittare dall'agosto 1989 al settembre 1990 la data ultima per la completa esecuzione del contratto. Questo differimento era tuttavia subordinato all'individuazione, da parte di Iraco, di una località idonea all'esecuzione dei lavori e al rilascio delle necessarie autorizzazioni da parte delle autorità locali entro il termine massimo di sei mesi dal ricevimento della lettera. In caso contrario la Commissione si sarebbe avvalsa del diritto di risolvere unilateralmente il contratto, sulla base della previsione dell'art. 9, non potendo consentire che i fondi attribuiti restassero inutilizzati per un più lungo periodo.

8. Il 30 maggio 1989, non essendo stata ancora individuata la località per l'esecuzione del progetto, la Commissione scriveva ad Iraco annunciando l'intenzione di risolvere il contratto. Tale proposito trovava poi conferma con lettera 23 agosto 1989, nella quale, tra l'altro, la Commissione richiedeva ad Iraco di trasmettere, entro il successivo 30 settembre, un rapporto finanziario dettagliato con l'indicazione delle spese sopportate per dare esecuzione al contratto fino al 15 dicembre 1988, e dell'ammontare degli interessi nel frattempo maturati sulle somme da essa versate in acconto.

9. Soltanto in data 15 maggio 1990, dopo un ulteriore sollecito della Commissione, Iraco

le inviava una relazione contenente, da un lato, giustificazioni relative alla mancata realizzazione del progetto e, dall'altro, l'indicazione delle spese sopportate nell'esecuzione del contratto.

10. La Commissione richiedeva la verifica tecnica e finanziaria dei costi esposti da Iraco da parte di una società indipendente. Essa quindi comunicava ad Iraco i risultati dell'*auditing* con lettera 4 agosto 1993, nella quale la Commissione evidenziava il proprio credito, pari a 242 234 ECU, richiedendone il rimborso entro due mesi. Il successivo 12 ottobre, la Commissione inviava ad Iraco la relativa nota di debito.

11. Con lettera 18 agosto 1993, Iraco contestava di dover restituire le somme ricevute in acconto e, a sua volta, richiedeva alla Commissione di versarle la somma di 636 612 ECU a titolo di compenso per lavori addizionali eseguiti, nonché a titolo di danno emergente e lucro cessante conseguenti alla risoluzione del contratto. Richiedeva altresì il pagamento di 1 000 000 di ECU quale risarcimento del danno causatole dal comportamento diffamatorio tenuto da funzionari della Commissione in occasione di un incontro tra le parti.

La procedura

12. Conformemente alla clausola compromissoria, la Commissione adiva la Corte chiedendo la condanna di Iraco al pagamento della somma di 242 234 ECU, oltre agli interessi per il ritardato pagamento a decorrere dal 20 ottobre 1993, calcolati al tasso annuo dell'8,15%.

13. La società convenuta si costituiva in giudizio depositando un atto denominato «memoria di difesa e domanda riconvenzionale», nel quale si opponeva alla domanda di restituzione delle somme a suo tempo versate formulata dalla Commissione e chiedeva la condanna della medesima al pagamento in suo favore della somma di 445 174 ECU, a titolo di risarcimento dei danni subiti per effetto delle violazioni contrattuali poste in essere dalla Commissione, e della somma di 1 000 000 di ECU, a titolo di risarcimento del pregiudizio commerciale patito nel periodo 1987-1996 [2].

Nel merito

14. La domanda di restituzione proposta dalla Commissione è fondata e deve trovare accoglimento. Quella relativa agli interessi merita invece di essere accolta solo in parte, come in seguito sarà chiarito.

2 — La domanda della Commissione diretta ad ottenere una pronuncia di irricevibilità del controricorso e, quindi, una sentenza in contumacia ai sensi dell'art. 94 del regolamento di procedura, è stata rigettata: v. ordinanza 23 settembre 1997, causa C-337/96, Commissione/IRACO (non pubblicata in Raccolta).

15. Secondo la Commissione, l'inadempimento contrattuale di Iraco consiste nel fatto di aver tardato ad individuare il sito appropriato per l'esecuzione del progetto, facendo in tal modo venire meno ogni interesse dell'amministrazione comunitaria alla prosecuzione del rapporto contrattuale, del quale pertanto, secondo la previsione dell'art. 9 del contratto, è giustificata la risoluzione con conseguente restituzione delle somme anticipate, maggiorate degli interessi contrattualmente previsti e dedotte le spese effettivamente sopportate da Iraco e finanziabili dalla Commissione.

16. La convenuta deduce, al contrario, che la Commissione non avrebbe rispettato le obbligazioni contrattuali ad essa incombenti sotto un duplice profilo.

In primo luogo, la Commissione avrebbe frustrato le finalità del contratto, rendendo «tecnicamente illegale» [3] il progetto che doveva essere realizzato. Più precisamente, il comportamento che viene imputato alla Commissione consiste nell'aver avviato, nel 1987, contatti con le autorità britanniche competenti in materia di politica dell'ambiente e, più in generale, nell'aver iniziato studi finalizzati all'adozione di una direttiva sulla protezione ambientale maggiormente restrittiva e concernente le caratteristiche degli impianti di incenerimento dei rifiuti.

17. L'illecito comportamento della Commissione avrebbe quindi raggiunto il suo apice con l'adozione della direttiva del Consiglio 8 giugno 1989, 89/369/CEE, concernente la prevenzione dell'inquinamento atmosferico provocato dai nuovi impianti di incenerimento dei rifiuti urbani [4]. Infatti, i valori limite di emissione prescritti dalla norma comunitaria sarebbero inferiori a quelli previsti nel progetto e, più in generale, la direttiva imporrebbe *standard* per la costruzione di impianti di incenerimento non compatibili con il progetto oggetto delle previsioni contrattuali.

18. Conseguentemente, Iraco avrebbe scelto di adoperarsi, così ritardando il completamento dell'opera, al fine di rendere il progetto compatibile con le prescrizioni della direttiva, la quale sarebbe da considerare come modificazione scritta al contratto, ai sensi del suo art. 7.

19. In secondo luogo, poi, la Commissione avrebbe violato gli obblighi contrattuali col fatto di aver comunicato a un soggetto terzo, la KTI Energy Inc., le misure che intendeva adottare relativamente al contratto con Iraco. La convenuta fa in particolare riferimento ad una lettera del 12 giugno 1989, in atti, con la quale la Commissione, rispondendo ad una richiesta della stessa KTI Energy Inc., comunicava che la partecipazione di quest'ultima

3 — V. n. 10 del controricorso

4 — GU L 163, pag. 32.

al progetto era da escludersi, essendo il contratto ormai prossimo ad essere risolto.

20. Il terzo ed ultimo argomento avanzato dalla convenuta sembra invece invocare la responsabilità non contrattuale della Commissione, essendo in contestazione il comportamento di un suo funzionario, che avrebbe, nel corso di una riunione, diffamato un responsabile di Iraco. L'effetto sarebbe stato quello di provocare l'insuccesso nella partecipazione del consorzio, formato, oltre che da Iraco, da altre società, alla realizzazione di un diverso progetto, peraltro estraneo alle previsioni del contratto di cui, in questa sede, si discute.

21. Nessuno degli argomenti sviluppati dalla convenuta appare convincente.

Quanto all'adozione della direttiva 89/369/CEE, e all'attività preparatoria ad essa inerente, si deve innanzitutto rilevare l'errore di prospettiva in cui incorre Iraco, là dove confonde l'attività della Commissione come contraente di diritto privato con quella della medesima quale organismo chiamato a concorrere alla formazione delle norme comunitarie. Quand'anche, infatti, la direttiva avesse introdotto norme imperative tali da realizzare una modificazione eteronoma del contenuto negoziale, da ciò non potrebbe comunque farsi discendere una responsabilità della Commissione per violazione dei propri obblighi contrattuali.

22. In ogni caso, la direttiva 89/369/CEE è del tutto ininfluente sugli obblighi contrattuali delle parti per le ragioni che di seguito si espongono.

A) La direttiva, adottata l'8 giugno 1989, avrebbe dovuto essere attuata dagli Stati membri entro il 1° dicembre 1990. Il progetto previsto dal contratto avrebbe dovuto essere realizzato, pur considerando il differimento convenuto dalle parti, entro il settembre 1990 e la localizzazione degli impianti sarebbe dovuta avvenire, al più tardi, entro maggio 1989. Ne segue che il ritardo in cui è incorsa Iraco nell'individuare il sito per l'esecuzione del progetto, e che ha dato luogo alla risoluzione del contratto, è addirittura precedente l'adozione della direttiva e non può, pertanto, essere considerato una conseguenza di tale adozione.

B) Le misure previste nella direttiva, all'art. 2, trovano applicazione esclusivamente ai «nuovi impianti di incenerimento». Questi ultimi sono definiti, all'art. 1, n. 5, come impianti la cui autorizzazione di esercizio venga rilasciata a partire dal 1° dicembre 1990. Ne segue che l'impianto oggetto delle previsioni contrattuali, da realizzarsi al più tardi entro settembre 1990, non sarebbe stato comunque sottoposto al nuovo regime.

C) La direttiva non può essere considerata come una modificazione scritta del contratto, in conformità al suo art. 7, per la semplice

considerazione che essa, in quanto atto normativo, non è stata negoziata dalle parti contraenti.

23. Venendo alla seconda censura, concernente la violazione del dovere di riservatezza, si rileva preliminarmente che tale dovere, secondo l'art. 11 del contratto, riguardava soltanto talune informazioni, e precisamente quelle trasmesse da Iraco alla Commissione e relative agli eventi significativi per l'esecuzione del contratto e ai risultati industriali e commerciali del progetto.

Nella specie, Iraco imputa alla Commissione di aver comunicato alla società KTI Energy Inc., con lettera del 12 giugno 1989, le misure che avrebbe adottato in futuro. Tale lettera, in realtà, altro non è che la risposta ad una richiesta della KTI Energy Inc. di partecipare al progetto quale contraente associato ad Iraco. Si tratta di risposta negativa, motivata con la risoluzione del contratto per non essere stata individuata la localizzazione dell'impianto. Ora, in tale comunicazione non può ravvisarsi alcuna violazione dell'obbligo di riservatezza imposto dall'art. 11, giacché non riguarda nessuna delle circostanze indicate in detta clausola. Ciò è tanto più vero se si considera che KTI Energy Inc. e Iraco erano parti di un'impresa comune costituita in vista della realizzazione del progetto e che, conseguentemente, la Commissione poteva legittimamente presumere che la prima venisse correttamente informata delle sorti del contratto.

24. Quanto alla terza censura, vale a dire quanto al preteso comportamento diffamatorio che sarebbe stato posto in essere da un funzionario della Commissione in danno di Iraco e di un suo responsabile, ancor prima di sottolinearne il carattere di mera affermazione proveniente dalla convenuta, non suffragata da alcun elemento di prova e contestata dalla ricorrente, si deve rilevare l'irricevibilità della domanda risarcitoria, trattandosi di domanda fondata su circostanze non riconducibili al contratto oggetto della presente causa, ma, al più, meramente e indirettamente occasionate dall'esecuzione del medesimo. Infatti, l'eventuale diffamazione posta in essere da un funzionario della Commissione potrebbe essere fonte di responsabilità extracontrattuale della Comunità, estranea alla cognizione della Corte, come definita in questo procedimento dalla clausola compromissoria, che ne limita la competenza alle sole questioni concernenti la validità, l'interpretazione o l'esecuzione del contratto [5].

25. Da quanto esposto, discende che la domanda riconvenzionale di Iraco, nella misura in cui è diretta ad ottenere dalla Commissione il risarcimento dei danni da questa causati per violazione degli obblighi contrattuali ad essa incombenti, deve essere rigettata perché infondata. Diversamente, la domanda diretta ad ottenere dalla Commissione il risarcimento di danni da quest'ultima provocati con comportamenti non riconduci-

5 — La competenza della Corte fondata sulla clausola compromissoria va interpretata in senso restrittivo, sulla base delle sole norme comunitarie, senza che possa assumere rilevanza il diritto nazionale applicabile al contratto: v. sentenza 18 dicembre 1986, causa 426/85, Commissione/Zoubek (Racc. pag. 4057, punti 10 e 11).

bili all'esecuzione delle obbligazioni contrattuali, né in relazione diretta con le medesime, deve essere dichiarata irricevibile perché esula dalla competenza della Corte [6].

26. Essendo stato dimostrato l'inadempimento ingiustificato di Iraco alle proprie obbligazioni contrattuali e, innanzitutto, a quella, evidentemente preliminare, di reperire un sito idoneo all'esecuzione del progetto, la risoluzione del contratto secondo la previsione del suo art. 9 appare giustificata.

Lo stesso art. 9 impone, in tal caso, la verifica degli importi versati dalla Commissione e dei costi effettivamente sostenuti dal contraente per la realizzazione del progetto, con obbligo per quest'ultimo di ritornare alla Commissione l'eventuale eccedenza, maggiorata degli interessi.

27. La quantificazione dell'importo da restituire, come emerso dal controllo fatto eseguire, a richiesta della Commissione, da una società di consulenza indipendente, non viene realmente contestata dalla convenuta, che si limita a rievocare le circostanze «tragiche» [7], imputabili alla Commissione, che hanno privato Iraco della sua reputazione, dei suoi profitti e della sua attività commerciale.

I costi sopportati da Iraco sono stati quantificati nella somma di 32 151 UKL. In base alle previsioni contrattuali (art. 3), la Commissione avrebbe dovuto finanziare il 26,2% dei costi sostenuti, pari a 10 551 ECU. La Commissione ha versato acconti per 201 989 ECU. La somma capitale oggetto dell'obbligo di restituzione sarà dunque data dalla differenza, pari a 191 438 ECU, maggiorata degli interessi computati in conformità al contratto.

L'art. 9 prevede che gli interessi decorrano dalla data di completamento o di cessazione dei lavori. Le parti non hanno precisato quale sia stata la data di effettiva cessazione dei lavori. In mancanza di tale indicazione, è ragionevole fare riferimento alla data di risoluzione del contratto, e quindi al 23 ottobre 1989. Pertanto, la somma di 191 438 ECU dovrà essere maggiorata di interessi al tasso dell'8,15% con decorrenza dal 23 ottobre 1989 sino al 23 novembre 1990, data alla quale la stessa Commissione limita il decorso degli interessi.

Ne consegue che Iraco è tenuta a restituire alla Commissione la somma di 208 340 ECU,

6 — Il mezzo avente un «fondamento non contrattuale» esula dalla sfera di applicazione della clausola compromissoria ed il suo esame non rientra nella competenza della Corte: v. sentenza 5 marzo 1991, causa C-330/88, Grifoni/CEEA (Racc. pag. I-1045, punto 20). La domanda riconvenzionale viene considerata *irricevibile allorché non derivi dal contratto* contenente la clausola compromissoria, né sia in relazione diretta con le obbligazioni derivanti da detto contratto: v. sentenza 20 febbraio 1997, causa C-114/94, IDE/Commissione (Racc. pag. I-803, punto 82).

7 — V. punto 29 del controricorso.

comprensiva di interessi sino al 23 novembre 1990.

La somma dovuta è stata definitivamente richiesta dalla Commissione con invio di una nota di debito datata 12 ottobre 1993 e ricevuta da Iraco, al più tardi, il successivo 20 ottobre, come emerge dalla lettera da questa inviata alla Commissione in pari data. Non essendo intervenuto alcun pagamento, da quel momento decorrono gli interessi sull'importo di cui sopra, nella misura prevista in contratto.

Con la sola eccezione relativa al conteggio degli interessi, il calcolo, comunicato ad Iraco con lettera del 4 agosto 1993, appare immune da vizi logici, con la conseguenza che la domanda di condanna formulata dalla Commissione dovrà essere accolta, nella misura sopra specificata.

28. Risultando Iraco soccombente ed avendone la Commissione fatto richiesta, la convenuta dovrà essere condannata alle spese giusta la previsione dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura.

29. Alla luce delle osservazioni che precedono propongo pertanto alla Corte di:

— condannare la società Industrial Refuse and Coal Energy Ltd al pagamento in favore della Commissione della somma di 208 340 ECU oltre agli interessi calcolati al tasso annuo dell'8,15% a decorrere dal 20 ottobre 1993;

— respingere la domanda riconvenzionale della società Industrial Refuse and Coal Energy Ltd diretta ad ottenere la condanna della Commissione al risarcimento dei danni causati dall'adozione della direttiva e dalla violazione del dovere di riservatezza previsto in contratto;

— dichiarare l'irricevibilità della domanda riconvenzionale della società Industrial Refuse and Coal Energy Ltd diretta ad ottenere la condanna della Commissione al risarcimento dei danni causati dal comportamento diffamatorio posto in essere da un funzionario della Commissione;

— condannare la società Industrial Refuse and Coal Energy Ltd al pagamento delle spese del giudizio.