RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-209/90 *

I — Antefatti

Il 17 dicembre 1982 la Comunità economica europea, rappresentata dalla Commissione, stipulava con il signor Feliz Schulze Isfort-Ekel, imprenditore agricolo, un contratto per la concessione di un contributo finanziario della Comunità al progetto illustrato nel suo art. 1 nel modo seguente: « Realizzazione di una stalla per l'ingrasso dei suini che sfrutta il calore dell'ambiente per facilitare i procedimenti anaerobici attivati dall'energia solare e trasformazione del gas di letame (biogas) in calore ed energia elettrica ».

L'art. 8 del contratto dispone che esso « può essere risolto ipso iure dalla Commissione in caso di mancata osservanza da parte del contraente di uno degli obblighi incombentigli in forza del presente contratto, previa messa in mora notificata con lettera raccomandata con ricevuta di ritorno, non seguita da adempimento entro un mese. Il contratto può anche essere risolto nel caso in cui il contraente, per ottenere il contributo finanziario, abbia reso false dichiarazioni, in quanto gli siano imputabili. In tali casi gli importi versati a titolo di contributo finanziario vanno immediatamente rimborsati dal contraente alla Commissione, unitamente agli interessi a decorrere dalla scadenza del suddetto termine di un mese. Il tasso d'interesse è quello della Banca europea per gli investimenti vigente alla data della decisione della Commissione relativa alla concessione del contributo finanziario al progetto ».

Secondo l'art. 13 del contratto le « parti contraenti convengono di sottoporre alla Corte di giustizia delle Comunità europee tutte le eventuali controversie circa la validità, l'interpretazione e l'applicazione del contratto ».

L'art. 14 dispone che il contratto è disciplinato dalla legge tedesca.

Con clausola aggiuntiva 20 febbraio 1984 si conveniva che il signor Walter Feilhauer subentrasse nei diritti e negli obblighi del signor Schulze nell'ambito del summenzionato contratto, ivi compresi i diritti e gli obblighi riguardanti l'importo già versato dalla Commissione a titolo di contributo finanziario, che era stato concesso a norma del regolamento (CEE) del Consiglio 12 giugno 1978, n. 1302, concernente la concessione di un sostegno finanziario ai progetti di sfruttamento di fonti energetiche alternative (GU L 158 pag. 3).

Infatti, in conformità al punto I, n. 1, lett. a), dell'allegato II del suddetto contratto, il 24 gennaio 1983 la Commissione aveva versato al contraente originario un anticipo su questo contributo per un importo di 72 000 DM.

Il 4 marzo 1984 il signor Feilhauer confermava di aver ricevuto da parte del signor Schulze tale somma, unitamente agli interessi attivi per un importo di 931,74 DM.

* Lingua processuale: il tedesco.

Questi interessi potevano essere utilizzati per il progetto di cui trattasi, dovendo la compensazione essere effettuata all'atto del pagamento finale, come la Commissione aveva confermato con lettera 23 gennaio 1984.

Con lettera 5 febbraio 1985 la Commissione chiedeva che l'anticipo concesso le fosse rimborsato entro un mese, in quanto il signor Feilhauer non adempiva i suoi obblighi contrattuali nella realizzazione del progetto.

Con lettera del 19 febbraio seguente il signor Feilhauer rendeva noto alla Commissione che essa non l'aveva ancora messo in mora in conformità all'art. 8 del contratto e che inoltre egli aveva già acquistato materiale per un valore di 77 222,02 DM per la realizzazione del progetto.

La Commissione richiedeva poi prove di tali acquisti, prove che il signor Feilhauer non produceva, nonostante la sua promessa di fornirle entro la metà di luglio 1985.

Essendosi il signor Feilhauer sempre astenuto dal fornire informazioni concrete circa il progetto e le spese ch'egli avrebbe già sostenuto, nonostante una lettera della Commissione del 7 agosto dello stesso anno, il 21 marzo 1986 la Commissione gli comunicava che essa risolveva definitivamente il contratto e pretendeva il rimborso dell'anticipo versato, unitamente agli interessi esigibili ed a quelli di mora al tasso dell'11,9% a decorrere dal 5 marzo 1985.

Con lettera 4 aprile 1986 il signor Feilhauer si opponeva ad un corrispondente avviso di addebito, come pure all'« annullamento del contratto a norma dell'art. 8 », e in una lettera del 25 luglio seguente contestava nuovamente la dichiarazione di risoluzione del 5 febbraio 1985 e affermava di aver acquistato un terreno per il progetto.

Con lettera raccomandata 9 dicembre 1986, giunta al signor Feilhauer il 17 dicembre seguente, la Commissione metteva in mora il signor Feilhauer e dichiarava il recesso per il caso in cui quest'ultimo non avesse fornito entro un mese la prova della disponibilità di un terreno e del conseguimento delle necessarie autorizzazioni amministrative. Il paragrafo pertinente di tale lettera è del seguente tenore:

« Tenuto conto della suesposta situazione di fatto e di diritto, la Commissione La mette in mora richiamandosi alla propria lettera 5 febbraio 1985 e basandosi sull'art. 8 del contratto del 17 dicembre 1982 in connessione con la clausola aggiuntiva del 20 febbraio 1984. Qualora Lei non fornisca alla Commissione, entro un mese dal ricevimento della presente lettera, la prova della disponibilità di un idoneo terreno per la realizzazione del progetto con l'esibizione di un estratto del catasto terreni o di altri adeguati documenti e del conseguimento delle necessarie autorizzazioni amministrative con l'esibizione di copie dei relativi documenti pubblici, la Commissione risolverà il contratto ai sensi dell'art. 8 ».

Il signor Feilhauer non forniva nel termine assegnato nessuna delle prove richieste.

Poco tempo dopo il Landrat (capo dei servizi amministrativi) del Kreis di Neustadt an der Aisch-Bad Windsheim si rivolgeva alla Commissione informandola che il signor Feilhauer disponeva ormai di un adeguato terreno per la realizzazione del progetto. In due lettere, datate rispettivamente 20 marzo e 31 luglio 1987 e di cui il signor Feilhauer riceveva copia, la Commissione dichiarava che si vedeva suo malgrado costretta a confermare la decisione di risolvere il contratto.

Con lettera 24 giugno 1987 il contabile della Commissione ingiungeva al signor Feilhauer di pagare entro quattordici giorni l'importo di 72 000 DM, oltre agli interessi derivanti da depositi a scadenza fissa ed agli interessi di mora al tasso dell'11,9%.

In una lettera del 15 luglio seguente il signor Feilhauer ribadiva che non vi era stata risoluzione e che la realizzazione del progetto era imminente.

Con lettera 16 settembre 1987 la Commissione, in riferimento alla sua lettera del 9 dicembre 1986, chiedeva nuovamente il pagamento. Con lettera 11 febbraio 1988 essa notificava una nuova messa in mora. L'8 luglio successivo essa rendeva noto al signor Feilhauer che avrebbe intentato un'azione giudiziaria in caso di mancato pagamento.

In una lettera del suo avvocato del 19 luglio 1988 il signor Feilhauer ribadiva ancora una volta l'asserita insussistenza di risoluzione, pur ammettendo il fallimento del progetto, e chiedeva inoltre una compensazione di 72 000 DM in quanto aveva effettuato, in adempimento del contratto, rilevanti acquisti di materiale il cui valore superava l'importo versato a titolo di anticipo.

Con lettera 8 dicembre 1988 la Commissione riaffermava la validità della risoluzione e respingeva la possibilità di una compensazione.

Infine, con una lettera del suo avvocato del 2 gennaio 1989 il signor Feilhauer sosteneva di poter chiedere in via riconvenzionale una compensazione che, a causa degli acquisti di materiale compiuti, non poteva non essergli concessa in base al principio della « culpa in contrahendo ». Egli si richiamava inoltre ad una dichiarazione della Commissione del 30 aprile 1985, nella quale questa ammetteva che « il 40% degli acquisti di materiale poteva essere riconosciuto come una voce che dà diritto a risarcimento ».

Il signor Feilhauer in seguito non effettuava alcun rimborso.

II — Fase scritta del procedimento e conclusioni delle parti

Il ricorso della Commissione è stato registrato nella cancelleria della Corte il 12 luglio 1990.

La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Con decisione 15 maggio 1991 la Corte ha deciso di assegnare la causa alla Terza Sezione.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

« 1) condannare il convenuto a pagare alla Commissione delle Comunità europee un importo di 72 000 DM oltre ad interessi al tasso del 6% dal 24 gennaio 1983 e dell'11,9% dal 18 gennaio 1987;

2) condannare il convenuto alle spese ».

Il signor *Feilhauer* conclude per il rigetto del ricorso.

III — Mezzi e argomenti delle parti

La *Commissione* sostiene che la competenza della Corte a conoscere della presente causa deriva dall'art. 13 del contratto, che costituisce una clausola compromissoria ai sensi dell'art. 181 del Trattato CEE. Essa aggiunge che in forza dell'art. 14 del contratto si applica il diritto tedesco.

Per quanto riguarda il suo *diritto al rimborso dell'importo principale* di 72 000 DM, la Commissione si basa sulla clausola risolutiva di cui all'art. 8 del contratto.

In via preliminare la Commissione osserva che il signor Feilhauer non contesta di aver ricevuto il suddetto importo nell'ambito del contratto di cui trattasi.

A suo giudizio il contratto è stato risolto con lettera 9 dicembre 1986, con effetto dal 18 gennaio seguente.

Al riguardo la Commissione precisa che con la suddetta lettera essa ha messo in mora il signor Feilhauer, il quale a tale data non aveva senza dubbio adempiuto gli obblighi derivanti dal contratto. Infatti, mentre secondo il programma di lavoro previsto il progetto avrebbe dovuto essere realizzato già da molto tempo, il signor Feilhauer non è stato neppure in grado di fornire la prova di essere in possesso di un adeguato terreno.

Nella stessa lettera essa ha inoltre dichiarato la risoluzione del contratto subordinatamente alla condizione sospensiva che il signor Feilhauer non fornisse entro il suddetto termine di un mese almeno la prova, con l'esibizione dei corrispondenti documenti, che egli disponeva di un terreno ed era in possesso delle necessarie autorizzazioni amministrative. Poiché tale condizione non è stata senza dubbio soddisfatta alla scadenza del suddetto termine, la risoluzione è divenuta, a suo dire, efficace in tale data, vale a dire il 18 gennaio 1987, dato che il signor Feilhauer ha ricevuto la lettera di cui trattasi il 17 dicembre 1986.

Avverso l'argomento del signor Feilhauer secondo il quale la risoluzione non gli è « imputabile » in quanto il progetto era irrealizzabile (a causa di ostacoli di ordine giuridico e amministrativo), il che avrebbe dovuto a suo parere, se del caso, indurre la Commissione, previe verifiche, a non far realizzare il progetto nella Repubblica federale di Germania, la Commissione invoca l'art. 8 del contratto. Il suddetto articolo prevede infatti un diritto di risoluzione indipendentemente dai motivi dell'inadempimento. Ciò equivale a suo dire alla concezione che è alla base di tutto il sistema di sostegno finanziario per questo tipo di progetti, vale a dire che non spetta alla Commissione, ma all'altra parte contraente attuare le misure previste dal contratto. Se quest'ultima per qualsiasi motivo non lo fa, essa non ha diritto al finanziamento.

La Commissione non contesta il fatto che in generale una risoluzione non possa essere dichiarata sub condicione, poiché si tratta di un « atto costitutivo di diritto » che modifica la situazione giuridica. Tali espressioni di volontà non possono essere accompagnate da condizioni che abbiano l'effetto di gettare ombre sulla situazione giuridica. Orbene, nel caso di specie, dopo la scadenza del termine previsto, era a suo avviso chiaro per le due parti che, non essendo stata soddisfatta la condizione, la risoluzione era divenuta efficace, poco importando peraltro i motivi per cui il signor Feilhauer non aveva adempiuto i suoi obblighi contrattuali.

A ciò aggiungasi che nella presente causa il realizzarsi della suddetta condizione dipendeva solo dalla volontà del destinatario della notifica della risoluzione, il quale non doveva quindi essere tutelato dall'incertezza riguardante la nuova situazione giuridica.

A questo proposito la Commissione sostiene che la giurisprudenza tedesca relativa al diritto di risoluzione contrattuale di cui all'art. 349 del codice civile tedesco ammette le notifiche di risoluzioni sub condicione, purché l'osservanza della condizione dipenda solo dalla volontà del destinatario della notifica (v. BGHZ 97, pag. 264).

Secondo la Commissione, infine, dato che si era già avuto in precedenza uno scambio di corrispondenza fra le parti contraenti circa la procedura da seguire in caso di risoluzione, il signor Feilhauer non può sostenere di aver inteso la lettera solo come il preavviso di una risoluzione che doveva essere ancora dichiarata in seguito.

La Commissione sostiene in subordine che la risoluzione in forza dell'art. 8 del contratto è in ogni caso divenuta efficace il 1° aprile 1987, data in cui il signor Feilhauer ha ricevuto copia della lettera spedita il 20 marzo precedente al Landrat del Kreis di Neustadt an der Aisch-Bad Windsheim, in cui è stata confermata la decisione di risolvere il contratto.

In ulteriore subordine la Commissione sostiene che nella lettera del suo avvocato del 2 gennaio 1989 il signor Feilhauer ha riconosciuto la validità della risoluzione del contratto.

La Commissione ritiene peraltro che il signor Feilhauer non possa opporre alla domanda di rimborso la compensazione, in ragione delle spese che egli sostiene di aver affrontato nell'ambito del contratto.

A tal proposito la Commissione osserva, da un lato, che le spese di trasporto, di alloggio e quelle derivanti dalla perdita di tempo che sarebbero state sostenute dal signor Feilhauer non erano oggetto di un finanziamento della Comunità, come risulta dal punto B dell'allegato I al contratto e dalle tabelle che l'accompagnano (v. pag. 8 e 9 degli allegati al contratto).

Dall'altro, gli asseriti acquisti di materiale per la realizzazione del progetto, che ha fatto presente il signor Feilhauer, non possono far sorgere, in mancanza di qualsiasi fondamento giuridico, un diritto al risarcimento nei confronti della Commissione. La Commissione aggiunge che il principio della « culpa in contrahendo », fatto valere dal signor Feilhauer, non può giovare affatto in questo contesto.

La Commissione ritiene che la sua promessa del 30 aprile 1985, secondo la quale essa era disposta a finanziare il 40% degli acquisti di materiale effettuati (cifra che corrisponde alla percentuale del costo di realizzazione del progetto cui era limitato il suo contributo finanziario) sia in ogni caso caducata a causa della mancanza di prove relative a tali acquisti. La Commissione rammenta di avere in effetti subordinato la sua promessa alla condizione che gli acquisti di materiale fossero stati effettuati prima del 31 dicembre 1984 e fossero comprovati da fatture e da ricevute di pagamento.

Orbene, la lettera dell'impresa Gartner esibita dal signor Feilhauer dimostra soltanto che questi si era impegnato per talune spese (« installazione di attrezzature ») prima del 1° ottobre 1982 (data della lettera), vale a dire prima della stipula del contratto con il contraente originario, il signor Schulze Isfort-Ekel, e molto tempo prima del suo subentro nel contratto. Questa lettera dimostra anche che merci per un valore di 37 083,88 DM erano depositate nei locali dell'impresa Gartner. Non è tuttavia fornita alcuna prova delle spese sostenute dal signor Feilhauer né per le attrezzature né per il materiale. Non è peraltro comprovato il legame con il progetto pilota previsto. La Commissione precisa ancora di aver chiesto fin dal 30 aprile 1985 al signor Feilhauer di esibire le prove dell'asserito acquisto di materiale, prove che egli non ha fornito.

La Commissione ritiene di aver anche *diritto al rimborso degli interessi attivi relativi all'anticipo versato*, che non possono andare a vantaggio del signor Feilhauer. Essa si basa al riguardo sull'art. 8 del contratto, che prevede, in caso di risoluzione, il ripristino dello « statu quo ante » e quindi anche il rimborso degli interessi attivi maturati (v., in tal senso, la sentenza 18 dicembre 1986, causa 426/85, Commissione/Zoubek, Racc. pag. 4057). La Commissione ritiene infatti che il principio secondo cui colui che fruisce di una sovvenzione a carico di fondi pubblici non deve, in caso di obbligo di rimborso, conseguire un utile d'interessi sulla somma messagli a disposizione sia anche alla base della disciplina tedesca, come risulta dall'art. 44 a), n. 3 (in vigore dal 18 luglio 1980), della Bundeshaushaltsordnung (legge organica sul bilancio federale) del 19 agosto 1969 (BGBl. I, pag. 1284).

La Commissione ritiene che l'ammontare di questi interessi vada computato in modo forfettario, non essendo rilevante al riguardo l'utile d'interessi effettivamente conseguito. A suo parere il tasso d'interesse di regola prescritto per tali ipotesi nella Repubblica federale di Germania è del 6%, in quanto l'art. 44 a), n. 3, della citata Bundeshaushaltsordnung prevede che i diritti al rimborso debbano in genere essere accompagnati da un interesse del 6%.

La Commissione precisa che, poiché nel caso di specie si tratta di un diritto al rimborso derivante dalla risoluzione di un contratto, tali interessi cominciano a maturare dalla riscossione dell'anticipo da parte del signor Feilhauer, vale a dire a decorrere dal 24 gennaio 1983.

La Commissione ritiene infine di aver *diritto ad interessi di mora* calcolati al tasso applicato dalla Banca europea per gli investimenti alla data della decisione della Commissione riguardante la concessione del contributo finanziario di cui trattasi, come risulta dall'art. 8, terza e quarta frase, del contratto.

A tal proposito la Commissione ricorda che questo tasso era all'epoca dell'11,9% e che gli interessi vanno pagati a decorrere dalla scadenza del termine di un mese di cui all'art. 8, vale a dire dal 18 gennaio 1987.

Il *signor Feilhauer* sottolinea in via preliminare di essere stato proprio lui a fornire lo studio tecnico del progetto di cui trattasi. A quanto gli risulta un importo di 240 000 DM è stato attribuito al signor Schulze Isfort-Ekel a condizione che la Repubblica federale di Germania concedesse un ulteriore aiuto. Non avendo potuto ottenere tale aiuto, il contraente originario è receduto dal contratto.

Il signor Feilhauer sostiene che, dietro insistenze della Commissione, consapevole delle difficoltà cui egli doveva far fronte in questo lavoro, si è assunto alla fine egli stesso l'incarico della realizzazione del progetto.

Il signor Feilhauer afferma poi che il contratto è stato proprio denunciato, ma che soltanto la lettera della Commissione, inviatagli il 16 settembre 1987, costituisce il punto di partenza della risoluzione, poiché tale lettera fa riferimento a quella del 9 dicembre 1986 ed alla risoluzione del contratto che vi era prospettata.

Secondo il signor Feilhauer la lettera della Commissione 9 dicembre 1986 costituisce infatti soltanto una messa in mora con preavviso di risoluzione, in quanto una risoluzione è per definizione una manifestazione di volontà che deve essere recettizia e non può essere pronunciata sub condicione, ma deve evidenziare chiaramente che il contratto è annullato a decorrere da tale momento.

Il signor Feilhauer sostiene che la risoluzione del contratto non gli è addebitabile poiché il progetto non è stato realizzabile « a causa di disposizioni di diritto pubblico e di numerose amministrazioni interessate ».

Così, ad esempio, è risultato impossibile ottenere l'autonomia rispetto alla rete elettrica pubblica o anche il diritto di trasferire l'eccedenza di energia prodotta in questa rete a causa della legge sulla politica energetica. A ciò aggiungasi che egli si è sempre scontrato con la resistenza delle autorità preposte alla tutela della natura, come il diniego alla sua previa domanda di licenza edificatoria, per la quale ha dovuto pagare la somma di 240 DM per spese amministrative.

Il signor Feilhauer afferma che, avendo confidato nel contratto validamente stipulato e nella fattibilità del progetto, ha effettuato spese largamente superiori alla somma di 72 000 DM rivendicata dalla Commissione. Infatti, come attesta una lettera della società Gartner, egli ha stipulato ordinazioni di attrezzi che sono costati 44 190 DM ed ha inoltre ordinato materiale il cui costo è stato di 37 083,88 DM. A suo avviso è deplorevole il fatto che tali voci non possano più essere provate in dettaglio, essendo intercorsi otto anni fra le ordinazioni e la presentazione del ricorso.

Il signor Feilhauer ritiene che sia difficile capire perché solo il 40% delle spese accertate andrebbero riconosciute, come risulta dalla lettera 30 aprile 1985 della Commissione mentre egli è estraneo al fatto che il progetto non era realizzabile nella Repubblica federale di Germania. Infatti, a suo dire, la Commissione avrebbe dovuto rendersi conto molto prima delle difficoltà di realizzazione del progetto e avrebbe dovuto, se del caso, farlo eseguire in un altro Stato membro.

Il signor Feilhauer osserva come nulla giustifichi inoltre il fatto che siano riconosciute soltanto le spese fatte prima del 31 dicembre 1984, mentre il contratto è stato validamente annullato soltanto molto tempo dopo ed in quanto, anche a giudizio della Commissione, la risoluzione del contratto ha potuto manifestamente essere effettuata al più presto solo con lettera 9 dicembre 1986, con effetto dal 18 gennaio successivo.

Il signor Feilhauer aggiunge, a mo' d'esempio, che ha parlato del progetto di cui trattasi, da un lato, con il ministro federale dell'Agricoltura, signor I. Kiechle, all'epoca vicepresidente della commissione per le questioni agricole del Bundestag (camera dei deputati). Questi gli avrebbe dapprima promesso che l'aiuto chiesto gli sarebbe stato concesso, ma in seguito si sarebbe ricreduto. Dall'altro, il presidente dell'associazione tedesca degli agricoltori, signor von Heeremann, gli avrebbe anch'egli garantito il suo appoggio, in particolare tentando di approntare un finanziamento indipendente dagli enti pubblici che non erano intervenuti. Tale tentativo sarebbe fallito, secondo il signor Feilhauer, per il fatto che il progetto non implicava alcuna promessa di utile.

Il signor Feilhauer precisa infine che queste visite, come numerose altre, hanno comportato spese di viaggio per almeno 30 000 DM, spese d'albergo per quasi 4 000 DM, alle quali si aggiungono circa 15 000 DM per il tempo dedicato a dette visite.

A suo parere occorre quindi respingere il ricorso in quanto le spese sostenute dal convenuto superano l'importo della domanda della ricorrente.

J.C. Moitinho de Almeida
giudice relatore