

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO LA PERGOLA

presentate il 14 dicembre 1999 *

I — Contesto fattuale e normativo del giudizio svoltosi dinanzi al Tribunale di primo grado

1. Con ricorso depositato il 6 luglio 1998, la società di diritto tedesco Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH (in prosieguito: «DCI») ha chiesto alla Corte di annullare la sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado (in prosieguito: il «Tribunale») nella causa T-184/95 (in prosieguito: la «sentenza») ¹ e di accogliere le conclusioni da essa presentate in primo grado, ovvero, in via subordinata, di rinviare la causa al Tribunale. Con il provvedimento impugnato il Tribunale ha respinto la domanda di risarcimento del danno che DCI asserisce di aver subito a causa dell'adozione del regolamento (CEE) del Consiglio 8 agosto 1990, n. 2340, che impedisce gli scambi della Comunità per quanto riguarda l'Iraq e

il Kuwait (in prosieguito: il «regolamento») ².

2. La ricorrente è titolare di un credito nei confronti del governo iracheno in forza del contratto di fornitura di servizi relativi all'organizzazione e allo svolgimento di lavori collegati alla costruzione dell'Iraq Express Way n. 1, concluso il 30 gennaio 1975 con il Ministry of Works and Housing della Repubblica irachena per una durata di sei anni ed in seguito più volte rinnovato (in prosieguito: il «contratto»). DCI afferma che il recupero del detto credito è divenuto impossibile in seguito all'adozione della legge n. 57, relativa alla tutela del patri-

2 — GU L 213, pag. 1 (rettifica GU L 216, pag. 28). Il regolamento è stato adottato dal Consiglio, su proposta della Commissione, avuto riguardo alla grave situazione risultante dall'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq e a seguito della risoluzione n. 661 del 6 agosto 1990, con la quale il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (in prosieguito: il «Consiglio di sicurezza») — dichiarandosi «consapevole delle responsabilità che ad esso incombevano in forza della Carta delle Nazioni Unite per quanto riguarda il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali» e constatando che l'Iraq non aveva proceduto, in esecuzione della risoluzione n. 660 del precedente 2 agosto, al ritiro immediato e incondizionato delle sue forze armate dal territorio del Kuwait — aveva deciso di istituire un embargo commerciale contro l'Iraq e il Kuwait. L'art. 1 del regolamento vietava, a decorrere dal 7 agosto 1990, l'introduzione nel territorio della Comunità di qualsiasi prodotto originario di detti Stati o da essi proveniente nonché l'esportazione di qualsiasi prodotto di origine o provenienza comunitaria verso l'Iraq o il Kuwait. Ex art. 2 del regolamento, inoltre, a decorrere da tale data era vietata: a) qualsiasi attività o transazione commerciale, comprese le operazioni relative a transazioni già concluse o parzialmente eseguite, avente per scopo o per effetto di favorire l'esportazione di prodotti originari dell'Iraq o del Kuwait o provenienti da detti Stati; b) la vendita o la fornitura di prodotti di qualsiasi origine e provenienza a persone fisiche o giuridiche stabilite in tali paesi o per attività commerciali condotte nel territorio dell'Iraq o del Kuwait o a partire da esso, nonché c) qualsiasi attività che avesse per scopo o per effetto di favorire tali vendite o forniture.

* Lingua originale: l'italiano.

1 — V. sentenza 28 aprile 1998, causa T-184/95, Dorsch Consult/Consiglio e Commissione (Racc. pag. II-667), nonché ordinanza 16 settembre 1998 (non pubblicata in Raccolta), con cui il Tribunale ha proceduto ex art. 84, n. 1, del regolamento di procedura alla rettifica dei punti 80, 81 e 83 della sentenza.

monio, degli interessi e dei diritti iracheni all'interno e all'esterno dell'Iraq³, da parte del Consiglio superiore della rivoluzione della Repubblica irachena. DCI ha, così, sostenuto dinanzi al Tribunale che, poiché la legge n. 57 rappresentava la risposta delle autorità irachene alla misura comunitaria di embargo adottata nei loro confronti e trovava, perciò, la sua origine nell'adozione del regolamento, la Comunità era tenuta a risarcirla del danno subito a causa del rifiuto del governo iracheno di onorare il suo debito. Secondo DCI, la responsabilità della Comunità per il danno così subito va ravvisata, in via principale, in base al principio della responsabilità della Comunità derivante da atto lecito, a causa di una lesione dei diritti patrimoniali della ricorrente equivalente a un'espropriazione. Tale responsabilità è poi dedotta, in subordine, in seguito al principio della responsabilità della Comunità derivante da atto illecito, in quanto il legislatore comunitario ha ommesso di prevedere, all'atto dell'adozione del regolamento, un indennizzo per i danni da esso causati alle imprese interessate⁴.

II — La decisione oggetto della presente impugnazione

3. Nella sentenza il Tribunale ha ricordato, anzitutto, che chi intenda far valere la

responsabilità extracontrattuale della Comunità è tenuto a fornire la prova dell'esistenza tanto del danno che asserisce di aver subito quanto del nesso di causalità tra detto danno e l'atto ascrivibile alla Comunità (v. punto 59). E perciò, secondo il Tribunale, nelle circostanze della specie spettava alla ricorrente dimostrare, fra l'altro, che l'adozione della legge n. 57 costituiva, in quanto misura di ritorsione, una conseguenza obiettivamente prevedibile, secondo il normale andamento delle cose, dell'adozione del regolamento. La pronuncia censurata ha, peraltro, escluso l'esistenza tanto di un danno reale e certo subito dalla ricorrente (v. punti 60-68) quanto di un nesso diretto di causalità tra l'adozione del regolamento e il detto danno (v. punti 71-74).

4. Secondo il Tribunale, gli elementi di prova forniti da DCI non erano idonei a dimostrare, in modo sufficientemente chiaro, che le autorità irachene le avessero opposto un rifiuto definitivo di pagare i loro debiti, motivato con l'adozione del regolamento. Di conseguenza, non poteva escludersi che il mancato pagamento dei crediti della ricorrente fosse dovuto ad un semplice ritardo di natura amministrativa, ad un rifiuto temporaneo di pagamento o ad un'insolubilità temporanea o permanente dell'Iraq. In particolare, il Tribunale ha osservato che, anche supponendo che il rifiuto di adempiere da parte dell'Iraq fosse davvero l'effetto dell'adozione della legge n. 57, poiché questa legge era stata abrogata con effetto dal 3 marzo 1991, almeno a decorrere da questa data non sussisteva più alcun ostacolo a che le autorità irachene procedessero al pagamento del credito dedotto in giudizio. Infine, la migliore prova del fatto che la stessa ricorrente non considerava il detto credito come divenuto definitivamente irrecuperabile era data

3 — La legge n. 57 è stata adottata il 16 settembre 1990 ed è entrata in vigore, con effetto retroattivo, il 6 agosto 1990.

4 — DCI ha chiesto al Tribunale di condannare la Comunità a versarle DM 2 279 859,69 oltre agli interessi al tasso annuo dell'8% a decorrere dal 9 agosto 1990 (data di entrata in vigore del regolamento), a titolo di corrispettivo della cessione del saldo del credito dello stesso importo che essa detiene nei confronti dell'Iraq.

dalla proposta, contenuta nel ricorso (v. *supra*, nota 4), di cessione del credito stesso al Consiglio e alla Commissione in cambio del pagamento dell'importo corrispondente.

5. Il Tribunale ha, poi, rilevato che la ricorrente non aveva soddisfatto neanche l'onere della prova del fatto che l'adozione della legge n. 57 costituisse una misura di ritorsione all'adozione del regolamento, di carattere obiettivamente prevedibile. In particolare, la legge n. 57 non conteneva alcun riferimento né alla Comunità né al regolamento; dal relativo preambolo risultava soltanto che tale atto legislativo era stato emanato in seguito all'adozione di «decisioni arbitrarie» contro l'Iraq da parte di «taluni governi». Peraltro, secondo il Tribunale, la legge qui richiamata non poteva più essere considerata la causa del rifiuto del pagamento dei crediti di DCI almeno dalla data della sua abrogazione (v. *supra*, paragrafo 4). La sentenza ha altresì rilevato come, a ben guardare, l'embargo contro l'Iraq fosse stato decretato da una risoluzione del Consiglio di sicurezza. Il preteso danno derivante dalle contromisure adottate dal governo iracheno non costituiva, quindi, l'effetto dell'adozione del regolamento, bensì della risoluzione qui richiamata. Quanto al regolamento, il Tribunale ha osservato che esso è stato adottato proprio al fine di assicurare un'applicazione uniforme nella Comunità delle misure sugli scambi con l'Iraq e il Kuwait decise dal Consiglio di sicurezza. Vero è che, in base all'art. 25 della Carta delle Nazioni Unite, i membri delle Nazioni Unite sono tenuti ad osservare e applicare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza e devono quindi, nel nostro caso, dare con ogni necessario provvedimento attuazione all'embargo decretato da quest'ultimo

organo. Quanti tra di loro rivestono anche la qualità di membri della Comunità europea devono tuttavia adempiere l'obbligo desunto nell'ambito dell'ONU, in conformità del Trattato che concerne e governa tale Comunità: ogni misura di politica commerciale comune, quale l'istituzione di un embargo commerciale, rientra, infatti, ai sensi dell'art. 113 del Trattato (divenuto, a seguito di modifica, art. 133 CE), nella competenza esclusiva della Comunità.

6. Il Tribunale ha poi statuito, senza prendere posizione sul punto se il principio della responsabilità della Comunità derivante da atto normativo *lecito* sia ammesso oppure no nell'ordinamento comunitario, che una tale responsabilità può sorgere solo se il danno fatto valere, oltre ad essere «effettivo»: i) discenda da un atto normativo non giustificato da un interesse generale; ii) riguardi una categoria particolare di operatori economici in maniera sproporzionata rispetto agli altri (cosiddetta *specialità* del danno), e iii) ecceda i rischi economici che ordinariamente ineriscono alle attività nel settore di cui trattasi (cosiddetta *anormalità* del danno; v. punti 59 e 76-80).

In applicazione dei criteri qui richiamati, il Tribunale ha escluso che possa qualificarsi come «speciale» il danno subito da un'impresa comunitaria i cui crediti verso il governo di uno Stato terzo siano divenuti irrecuperabili in seguito all'istituzione, da parte di un regolamento comunitario, di un embargo commerciale contro questo Stato. Ciò in quanto ad essere colpiti dalla misura di ritorsione adottata dal paese debitore sono non solo i crediti dell'impresa interessata, ma anche quelli di qualsiasi altra

impresa comunitaria, non ancora soddisfatti quando l'embargo è stato applicato. Secondo il Tribunale, inoltre, la circostanza che i crediti di DCI risalgano ad un contratto concluso nel 1975 e non siano coperti dalle garanzie successivamente introdotte in Germania contro i rischi commerciali incorsi in paesi «ad alto rischio» come l'Iraq non basta ancora a differenziare la posizione della ricorrente rispetto a quella delle imprese che hanno effettivamente beneficiato di tali garanzie. La ricorrente, ha ritenuto il Tribunale, non è riuscita a provare di essere l'unica impresa a non poter fruire delle garanzie in discorso e nemmeno di appartenere ad una ristretta categoria di operatori economici, colpita da tale svantaggio (v. punti 81 e 82).

Il Tribunale ha, poi, deciso che non può essere considerato un danno «anormale», cioè eccedente i rischi prevedibili inerenti a qualsiasi attività di prestazione di servizi in uno Stato terzo «ad alto rischio», quello derivante dall'interruzione dei pagamenti da parte di questo medesimo Stato. Richiamando i vostri precedenti «*Grands moulins de Paris*» e *Bosphorus*⁵, il Tribunale ha osservato che una normativa mirante al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali mediante l'istituzione di un embargo contro un paese terzo comporta, per definizione, effetti che colpiscono il libero esercizio di attività economiche e può, così, causare danni a persone che non hanno alcuna responsabilità nella situazione che ha portato all'adozione di misure

sanzionatorie. Il Tribunale ha concluso, tuttavia, che tali danni non possono far sorgere la responsabilità della Comunità poiché gli obiettivi di interesse generale perseguiti da una normativa siffatta appaiono d'importanza tale da giustificare conseguenze sfavorevoli, anche in misura rilevante, per taluni operatori (v. punti 83-88).

7. Infine, il Tribunale ha respinto anche la domanda subordinata di indennizzo della ricorrente per il danno subito a causa di un atto illecito (v. *supra*, paragrafo 2). La pronuncia impugnata ha rilevato che, da un lato, anche la domanda qui richiamata presupponeva l'esistenza in capo a DCI di un diritto al risarcimento; dall'altro, che già dall'esame della domanda proposta in via principale risultava che alla ricorrente non poteva essere riconosciuto alcun diritto a indennizzo, non avendo essa dimostrato, in particolare, di aver subito un danno reale e certo (v. punti 96-100).

III — Analisi dei motivi dell'impugnazione proposta da DCI e degli argomenti delle parti

8. L'impugnazione oggetto del presente giudizio è fondata su diciotto motivi. Per quanto DCI abbia puntualmente identificato nel ricorso i punti della sentenza

5 — V. sentenze 13 giugno 1972, cause riunite 9/71 e 11/71, *Compagnie d'approvisionnement et grands moulins de Paris/Commissione* (Racc. pag. 391, punto 46), e 30 luglio 1996, causa C-84/95, *Bosphorus* (Racc. pag. I-3953).

attaccati, gli argomenti giuridici sui quali la sua domanda di annullamento è fondata talvolta rimangono non chiaramente delineati. Senza ricorrere in ogni caso al criterio di considerare un motivo come irricevibile ai sensi degli artt. 51, primo comma, dello Statuto e 112, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura⁶, ho proceduto, nella misura del possibile, a reinterpretare gli argomenti della ricorrente, puntualizzando volta per volta, nei termini di seguito esposti, le lamentate violazioni delle norme comunitarie o i vizi procedurali in cui il Tribunale sarebbe incorso.

Sull'esistenza di un danno reale e certo (motivi nn. 1-3)

9. Con il *primo* ed il *secondo motivo*, DCI censura in sostanza la conclusione, contenuta nel punto 68 della sentenza, secondo cui essa non ha fornito la prova sufficiente del carattere reale e certo del danno subito. Secondo la ricorrente, sulla base dei fatti constatati dal Tribunale si imponeva la soluzione opposta, e ciò perché: i) l'esistenza di un danno reale e certo ai danni del creditore non dipende dal carattere definitivo del rifiuto di pagamento oppostogli dal debitore e l'impossibilità di recuperare il credito dedotto in giudizio, dalla quale discende il pregiudizio che la ricorrente asseriva di aver subito, doveva appunto

intendersi come temporanea; ii) un semplice ritardo nel pagamento di un credito scaduto costituisce già un danno reale nella misura della perdita degli interessi sul capitale, e iii) il danno lamentato è certo poiché Consiglio e Commissione ne avevano riconosciuto l'ammontare nel corso della procedura orale. DCI aggiunge che l'affermazione contenuta nel punto 66 della sentenza — secondo cui essa avrebbe potuto legittimamente avvalersi dell'assistenza di avvocati iracheni, retribuendoli per i servizi prestati, per azionare gli appositi mezzi di tutela previsti dal contratto dedotto in giudizio ed ottenere così una presa di posizione definitiva da parte delle autorità irachene circa il mancato pagamento dei suoi crediti — è fondata su un'interpretazione non corretta del regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1990, n. 3155, che amplia e modifica il regolamento n. 2340/90⁷, da parte del Tribunale. Infine, le risultanze del fascicolo di causa ed altre constatazioni contenute nella sentenza⁸ verrebbero a contraddire l'affermazione secondo cui la ricorrente non ha provato di aver effettivamente

7 — GU L 304, pag. 1 (rettifica GU L 317, pag. 63). Secondo l'articolo x del contratto, in caso di divergenze fra le parti concernenti l'interpretazione o l'applicazione del contratto esse dovevano cercare di trovare una soluzione accettabile mediante mezzi di concertazione e, in mancanza di una tale soluzione, portare la loro controversia dinanzi al Planning Board, fermo restando il loro diritto di adire i tribunali iracheni competenti.

8 — La ricorrente ha fatto riferimento ai seguenti documenti: i) la lettera 10 ottobre 1990, inviata dalle autorità irachene in occasione della dichiarazione di unione della Repubblica federale di Germania e della Repubblica democratica tedesca, contenente dichiarazioni di natura generale sul contributo che le imprese tedesche potrebbero apportare allo «sviluppo di una fruttuosa cooperazione bilaterale» tra la Germania e l'Iraq, sui danni causati a questi rapporti dall'embargo e sulle «minacce gravanti sull'Iraq» (v. punto 63 della sentenza); ii) taluni rapporti riservati redatti dal direttore aggiunto della sua succursale in Iraq, da cui risultava che le autorità irachene continuavano a rifiutare il pagamento dei debiti dedotti in giudizio a causa del mantenimento dell'embargo (v. punto 64 della sentenza); iii) la decisione della banca centrale del Land della Baviera di non autorizzare la ricorrente ad effettuare un bonifico in dinari iracheni, destinato a finanziare il perseguimento delle necessarie azioni legali per il recupero del credito, e iv) uno scambio di lettere fra DCI ed il Ministero federale tedesco dell'Economia, contenente generiche affermazioni sugli effetti prodotti dall'embargo sul pagamento dei crediti delle imprese tedesche da parte dell'Iraq.

6 — Come imposto dalla vostra consolidata giurisprudenza (v., *ex multis*, sentenza 29 maggio 1997, causa C-153/96 P, de Rijk/Commissione, Racc. pag. I-2901, punto 15). V. anche sentenza 9 settembre 1999, causa C-257/98 P, Lucaccioni/Commissione (Racc. pag. I-5251, punti 61 e 62), secondo cui non risponde ai requisiti previsti nelle disposizioni richiamate nel testo, ed è perciò irricevibile, un motivo con cui il ricorrente, pur censurando una conclusione contenuta nella pronuncia impugnata, ometta di precisare la base giuridica in virtù della quale il Tribunale avrebbe dovuto concludere in senso contrario.

contattato, o cercato di contattare, le autorità irachene o la banca Rafidian al fine di chiarire i motivi per cui erano rimasti inevasi gli ordini di pagamento dei suoi crediti, trasmessi dal Ministero competente alla detta banca nel febbraio 1990 (v. punto 61 della sentenza).

10. In via subordinata, poi, DCI, con il *terzo motivo*, ha censurato il Tribunale per avere, senza alcuna giustificazione, omesso di trarre da una serie di mezzi di prova da essa offerti (audizione testimoniale di suoi collaboratori e relazione peritale) le dovute conseguenze sul punto dell'esistenza di un pregiudizio reale e certo. La sentenza sarebbe, perciò, inficiata da una violazione delle regole fondamentali in materia di prova e dal relativo difetto di motivazione.

11. Non sono persuaso da alcuno dei motivi sopra richiamati. Parlare, come pretende la ricorrente, di un pregiudizio reale e certo a fronte di un'impossibilità solamente temporanea di adempimento da parte delle autorità irachene — anche ammesso che di vera e propria «impossibilità» si trattasse⁹ — non è certo un valido

argomento. Né, d'altra parte, sussiste ostacolo alcuno a che la futura ed eventuale soddisfazione del credito abbia ad oggetto anche gli interessi maturati dalla data di scadenza dei termini convenzionali di pagamento.

Anche l'argomento relativo all'asserita erronea interpretazione del citato regolamento n. 3155/90 appare infondato. Tale provvedimento — come il Tribunale ha correttamente rilevato — ha vietato dal 29 ottobre 1990 «*nella Comunità, compreso il suo spazio aereo, o a partire dal suo territorio*», o per il tramite di aeromobili o navi battenti bandiera di uno Stato membro *nonché a qualsiasi cittadino comunitario*, la prestazione di servizi non finanziari aventi l'obiettivo o l'effetto di favorire l'economia dell'Iraq o del Kuwait¹⁰, non la prestazione di servizi in Iraq a terzi da parte di persone fisiche o giuridiche ivi stabilite. Pertanto, al contrario di quel che DCI afferma, l'embargo comunitario concernente la prestazione di servizi in Iraq e in Kuwait non le impediva affatto di far ricorso ad avvocati o a rappresentanti legali iracheni.

Infine, ritengo che la censura avente ad oggetto il punto 61 della sentenza ed il terzo motivo di impugnazione siano irrilevabili in virtù dell'art. 168 A del Trattato CE (divenuto art. 225 CE) e dell'art. 51, primo comma, dello Statuto. Secondo la vostra costante giurisprudenza, infatti, un'impugnazione può fondarsi solamente

9 — Come risulta dai punti 61-66 della sentenza, DCI si è astenuta dall'avvalersi dei mezzi di tutela contrattuali per provocare una presa di posizione definitiva da parte delle autorità irachene circa il mancato pagamento dei suoi crediti. Inoltre, nessuno dei documenti invocati dalla ricorrente prova che essa abbia effettivamente contattato le autorità irachene o la banca Rafidian al fine di chiarire i motivi per cui quest'ultima non aveva dato esecuzione agli ordini di pagamento ricevuti (v. *supra*, paragrafo 9). La ricorrente ha anzi espressamente dichiarato di aver ritenuto inopportuno cercare di accelerare l'esecuzione amministrativa interna degli ordini in questione, e ciò anche successivamente all'abrogazione della legge n. 57. Nelle circostanze qui richiamate appare, a mio avviso, arbitrario sostenere che l'adempimento tardivo dell'obbligazione di pagamento da parte dell'Iraq sia divenuto impossibile, anche in via temporanea. Nulla sembra, cioè, deporre nel senso che il credito dedotto in giudizio sia divenuto irrecuperabile.

10 — V. art. 1 del regolamento n. 3155/90 (il corsivo è mio).

su motivi relativi alla violazione di norme giuridiche e non può avere ad oggetto la constatazione dei fatti o la valutazione degli elementi probatori operate dal Tribunale, a meno che non risulti che questo è incorso in un errore di diritto¹¹. E, perciò, occorre anche escludere che il giudice di primo grado, *dominus* della valutazione dei mezzi di prova offerti, quando ritiene che alcuno di essi sia irrilevante o non pertinente sia tenuto a motivare in maniera espressa la propria conclusione al riguardo.

12. La conclusione che i motivi di impugnazione relativi al danno reale e certo non possono essere accolti, alla quale qui per-

vengo, sarebbe già sufficiente a determinare il rigetto dell'intero ricorso. Ho già richiamato il principio del carattere *cumulativo* dei presupposti per il sorgere della responsabilità aquiliana della Comunità¹². Detto principio implica che le domande di DCI — tanto quella principale quanto quella subordinata avente ad oggetto il risarcimento del danno che la ricorrente pretende di aver subito a causa di un atto illecito — vadano respinte a prescindere dalla fondatezza degli ulteriori motivi, relativi al nesso di causalità e alla natura del danno asserito. E', quindi, solo per scrupolo di completezza dell'analisi che scendo ugualmente ad occuparmi degli altri quindici motivi, per il caso in cui la Corte non intendesse far sua la mia proposta di respingere i motivi relativi all'esistenza del presunto danno.

11 — V., da ultimo, sentenze 9 gennaio 1997, causa C-143/95 P, Commissione/Socurte e a. (Racc. pag. I-1, punto 36), e 9 settembre 1999 (citata *supra*, nota 6), punto 31. Il Tribunale è infatti competente in via esclusiva, da un lato, a constatare i fatti di causa, salvo che l'inesattezza materiale delle sue constatazioni risulti dagli elementi del fascicolo ad esso sottoposti, e, dall'altro, a valutare i fatti accertati, dato che tale valutazione non costituisce una questione di diritto soggetta al controllo della Corte nel quadro di un'impugnazione, fatta eccezione per il caso di snaturamento degli elementi di prova presentati al Tribunale (v., *ex multis*, sentenze 11 febbraio 1999, causa C-390/95 P, Antillean Rice Mills e a., Racc. pag. I-769, punto 29, e 4 marzo 1999, causa C-119/97 P, Ufex e a./Commissione, Racc. pag. I-1341, punto 66). Pertanto, se le prove che il Tribunale ha ammesso a sostegno dei fatti constatati sono state ottenute regolarmente e sono stati osservati i principi generali e le norme procedurali applicabili in materia di onere ed amministrazione della prova, spetta al solo Tribunale valutare la portata che occorre attribuire agli elementi ad esso sottoposti (v., *ex multis*, ordinanza 17 settembre 1996, causa C-19/95 P, San Marco/Commissione, Racc. pag. I-4435, punto 40, e sentenza 16 settembre 1997, causa C-362/95 P, Blackspur e a., Racc. pag. I-4775, punti 26-30). Va perciò dichiarato irricevibile, in quanto diretto ad ottenere una nuova valutazione ad opera della Corte dei fatti già accertati dal Tribunale, un motivo di impugnazione fondato sulla violazione del diritto di essere sentito, in particolare sull'omessa presa in considerazione di talune parti delle argomentazioni del ricorrente da parte del Tribunale, nella misura in cui detto motivo non sollevi alcuna questione di diritto, attestando semplici disaccordi sui fatti accertati dal giudice di primo grado, e non risulti provato che l'omissione lamentata ha influito sull'esito del procedimento e quindi leso gli interessi del ricorrente (v. sentenza 10 dicembre 1998, causa C-221/97 P, Schröder e a./Commissione, Racc. pag. I-8255, punti 25 e 26).

Sull'esistenza di un nesso di causalità diretto e prevedibile (motivi nn. 4-6)

13. Con il *quarto* ed il *quinto* motivo, DCI, in sostanza, impugna il capo della sentenza (v. punti 70-74) in cui il Tribunale ha stabilito che l'esistenza di un nesso di causalità tra il danno fatto valere e l'adozione del regolamento non è risultata provata. Secondo la ricorrente, se il Tribunale avesse correttamente qualificato i fatti constatati, esso avrebbe dovuto concludere che il rifiuto di adempimento opposto dalle autorità irachene si ricollegava in maniera diretta e prevedibile all'embargo comunitario. DCI sottolinea, a questo riguardo,

12 — V., *ex multis*, sentenza 9 settembre 1999 (citata *supra*, nota 11), punti 13 e 14.

che è il regolamento ad aver reso obbligatoria *erga omnes* la risoluzione n. 661 (1990) del Consiglio di sicurezza, di per sé non vincolante per gli operatori economici. La ricorrente sostiene, poi, che il rifiuto del Tribunale di avvalersi della perizia relativa all'interpretazione della legge n. 57, offerta da DCI, costituisce una violazione dei principi fondamentali in materia di prova e determina un difetto di motivazione della sentenza. Tale prova avrebbe consentito al giudice di primo grado di stabilire che l'adozione della legge qui richiamata costituiva, in quanto misura di ritorsione, una conseguenza obiettivamente prevedibile, secondo il normale andamento delle cose, dell'adozione del regolamento.

Con il *sesto motivo*, proposto in via subordinata, la ricorrente lamenta un'ulteriore violazione delle regole fondamentali in materia di prova e l'insufficienza della motivazione della sentenza sul punto dell'esistenza del nesso di causalità. Il Tribunale avrebbe, senza alcuna giustificazione, ommesso di trarre le dovute conseguenze da una serie di mezzi di prova offerti da DCI (audizione testimoniale dei Presidenti del Consiglio e della Commissione all'epoca dei fatti, relazione peritale sul diritto iracheno e perizia storica).

14. Quanto alle censure relative alla valutazione da parte del Tribunale della pertinenza e rilevanza dei mezzi di prova offerti dalla ricorrente, non posso che concludere nel senso della loro irricevibilità, richiamando le osservazioni esposte sul punto in precedenza (v. *supra*, paragrafo 11). Rilevo, d'altra parte, che nei rimanenti argomenti avanzati da DCI nel quadro dei

motivi in esame manca qualsiasi convincente indicazione di eventuali errori di diritto contenuti nei punti 70-74 della sentenza (v. *supra*, paragrafo 5). Propongo, pertanto, alla Corte, ove essa ritenesse necessario procedere alla relativa analisi (v. *supra*, paragrafo 12), di respingere anche i motivi di impugnazione relativi al nesso di causalità.

Sull'esistenza di un danno anormale e speciale (motivi nn. 7-16) e del diritto al risarcimento del danno causato da un atto lecito (motivo n. 17)

15. Come hanno osservato il Consiglio e la Commissione, il *settimo motivo*, con cui DCI ha censurato l'erroneo utilizzo «incrociato» delle nozioni di danno «speciale» e danno «anormale» nella sentenza, deve ritenersi ormai senza oggetto a seguito dell'adozione da parte del Tribunale della menzionata ordinanza di rettifica (v. *supra*, nota 1)¹³.

16. Con i *motivi dall'ottavo al sedicesimo* la ricorrente, in sintesi, contesta la conclusione del Tribunale (v. punti 81-88 della sentenza) secondo cui il pregiudizio da essa lamentato, quand'anche si ritenesse che esso è effettivo e che è stato causato in

13 — L'ordinanza in questione dispone che al punto 80 della sentenza occorre leggere «danno speciale» anziché «danno anormale» e viceversa, e che ai punti 81 e 83 occorre leggere «carattere speciale» anziché «carattere anormale» e viceversa.

maniera diretta e prevedibile dall'adozione del regolamento, è privo dei caratteri di specialità e anormalità ai quali la giurisprudenza della Corte condiziona la risarcibilità da parte della Comunità dei danni cagionati da atto lecito, peraltro ammessa in via solo ipotetica¹⁴. In particolare, secondo DCI il Tribunale avrebbe operato uno snaturamento dei fatti di causa nel capo della sentenza in cui si stabilisce che la ricorrente non faceva parte di una categoria di operatori economici colpiti nei loro interessi patrimoniali in maniera tale da distinguerli da qualsiasi altro operatore, i cui crediti fossero divenuti irrecuperabili a causa dell'istituzione dell'embargo comunitario (v. *supra*, paragrafo 6). La ricorrente sostiene che, diversamente da quanto il Tribunale ha ritenuto, la sua incapacità di ottenere, al momento della conclusione del contratto dedotto in giudizio, una garanzia statale dei rischi contrattualmente assunti sarebbe stata dovuta non ad un generale rifiuto della Germania di coprire i rischi inerenti ad attività commerciali in Iraq, bensì all'oggetto (consulenza) ed alla durata (ultraquinquennale) del negozio in questione.

Quanto, poi, al carattere anormale del danno allegato, DCI censura l'affermazione del Tribunale (v. punto 83 della sentenza) secondo cui, già molto prima dell'invasione del Kuwait, l'Iraq era considerato un «paese ad alto rischio» a causa del suo impegno in operazioni di guerra con l'Iran. Tale osservazione, secondo la ricorrente,

sarebbe priva di pertinenza in quanto il contratto dedotto in giudizio è stato concluso nel 1975, vale a dire quattro anni prima dell'avvento dell'attuale regime in Iraq e cinque anni prima dell'inizio della guerra contro l'Iran.

Per altro verso, la sentenza *Bosphorus* — richiamata dal Tribunale (v. punto 87 della sentenza) al fine di escludere che il danno lamentato da DCI, quand'anche fosse ritenuto considerevole, potesse implicare la responsabilità della Comunità (v. *supra*, paragrafo 6) — confermerebbe che i limiti fissati dal regime di proprietà nel diritto comunitario devono essere rispettati anche nel quadro di una politica legale di embargo. Infine, secondo la ricorrente anche il rinvio operato alla vostra giurisprudenza «*Grands moulins de Paris*» (v. *supra*, paragrafo 6) è errato, nelle circostanze della specie, in quanto: i) la responsabilità per i danni anormali e speciali cagionati da un atto lecito è prevista proprio per il caso in cui l'atto in questione persegua un obiettivo di interesse generale, e ii) in quella causa, a differenza di quanto avvenuto nell'odierno giudizio, la Comunità aveva spontaneamente accettato di versare alle ricorrenti delle sovvenzioni a titolo di indennizzo, per quanto poi queste non le avessero accettate, ritenendole di importo inadeguato.

Con il *diciassettesimo motivo*, DCI, tirando in sostanza le conclusioni dagli argomenti sviluppati a sostegno dei motivi precedenti, censura la sentenza perché il Tribunale ha illecitamente omissso di riconoscere l'esistenza del diritto della ricorrente ad essere risarcita dalle parti convenute del danno

14 — V. sentenze 13 giugno 1972 (citata *supra*, nota 5), punti 45 e 46; 6 dicembre 1984, causa 59/83, *Biovilac/CEE* (Racc. pag. 4057, punto 28); 24 giugno 1986, causa 267/82, *Développement SA e Clemessy/Commissione* (Racc. pag. 1907, punto 33), e 29 settembre 1987, causa 81/86, *De Boer Buizen/Consiglio e Commissione* (Racc. pag. 3677, punti 16 e 17).

cagionatole con l'adozione del regolamento (atto lecito).

17. Neanche i motivi ora richiamati possono, a mio avviso, essere accolti. Come ha osservato il Consiglio, gli argomenti della ricorrente non dimostrano che le conclusioni cui il Tribunale è pervenuto, escludendo il carattere speciale ed anormale del danno da essa lamentato, siano viziate da errori di diritto. Anzitutto, la ricorrente non è riuscita a provare di aver subito un sacrificio particolare o sproporzionato rispetto agli altri operatori, a beneficio dell'interesse generale. Come ha a suo tempo stabilito il Tribunale, DCI non è, infatti, l'unico operatore economico i cui crediti nei confronti delle autorità irachene, non ancora soddisfatti al tempo dell'adozione della legge n. 57, siano stati colpiti dal provvedimento. D'altronde, la ricorrente non ha dimostrato neanche di essere stata l'unica impresa, o di aver fatto parte di una categoria ristretta di operatori, che non ha beneficiato di garanzie statali dei rischi commerciali, di modo che la sua posizione fosse tale da distinguerla dalla generalità delle imprese i cui crediti sono stati coperti da tale tipo di assicurazione. A fronte di tale constatazione, appare, tutto sommato, privo di rilievo il vero motivo all'origine dell'indisponibilità in Germania di tale sistema di garanzie per i rischi nascenti da un contratto quale quello dedotto in giudizio, al tempo in cui esso è stato concluso e successivamente rinnovato.

18. Per altro verso, ritengo che sia immune da vizi anche l'affermazione del Tribunale

secondo cui imprese come la ricorrente, che non avevano potuto ottenere garanzie offerte da organismi pubblici o da compagnie di assicurazione intese a coprire i rischi derivanti da operazioni commerciali con paesi considerati «ad alto rischio», non avrebbero fatto altro che accettare consapevolmente i rischi accresciuti che ne derivavano, incluso quello di cessazione dei pagamenti da parte dello Stato debitore. Come ha osservato la Commissione, la circostanza che l'Iraq potesse non essere un paese «ad alto rischio» commerciale nel 1975 appare, indipendentemente dalla sua correttezza, non pertinente dal momento che il contratto dedotto in giudizio è stato, in seguito, più volte rinnovato.

19. Quanto alla censura avente ad oggetto la falsa applicazione da parte del Tribunale della vostra giurisprudenza *Bosphorus* e «*Grands Moulins de Paris*», richiamata nella sentenza sul punto del requisito dell'interesse generale che deve giustificare l'atto normativo da cui il danno asserito discende, osservo che, semmai, è proprio la ricorrente a fornire un'interpretazione inesatta di queste due pronunce. Nella causa *Bosphorus* codesto Collegio ha per vero applicato alla specie una consolidata giurisprudenza secondo cui anche diritti fondamentali (*in casu*, il diritto al rispetto dei beni di proprietà e la libertà di esercitare l'impresa commerciale) non costituiscono prerogative assolute, cosicché il loro esercizio può essere oggetto di restrizioni giustificate in ragione di obiettivi di interesse generale¹⁵. D'altra parte, in «*Grands moulins de Paris*» la Corte ha inequivocamente sancito che, se l'atto normativo all'origine

15 — V. sentenza 30 luglio 1996 (citata *supra*, nota 5), punto 21.

del preteso pregiudizio è giustificato da un interesse generale fondamentale (*in casu*, l'interesse economico ad attenuare le conseguenze della decisione del governo francese di svalutare la moneta nazionale, in particolare a beneficio degli importatori francesi), va per ciò stesso escluso, anche in presenza di danni anormali e speciali, che esso possa implicare la responsabilità patrimoniale della Comunità¹⁶.

Sulla base dei rilievi appena svolti, propongo, pertanto, alla Corte, ove essa ritenesse necessario procedere alla relativa analisi (v. *supra*, paragrafo 12), di respingere anche i motivi di impugnazione relativi al carattere anormale e speciale del danno lamentato dalla ricorrente.

Sulla domanda subordinata di indennizzo per il danno subito a causa di un atto illecito (motivo n. 18)

20. Infine, con il diciottesimo ed ultimo motivo DCI attacca il capo della sentenza

(v. punto 99) in cui il Tribunale ha stabilito che, poiché essa non ha dimostrato di avere un diritto al risarcimento a fronte di un danno cagionato da un atto lecito della Comunità, andava respinta anche la domanda subordinata — diretta in realtà a perseguire, secondo il giudice di primo grado, «la riparazione di un solo e stesso danno» — proposta dalla ricorrente per ottenere l'indennizzo del pregiudizio subito a causa di un atto *illecito*. Secondo DCI detta domanda subordinata avrebbe dovuto essere accolta poiché, al momento dell'istituzione dell'embargo per via regolamentare, il legislatore comunitario ha ommesso di esercitare il suo potere discrezionale di valutazione al fine di adottare misure di indennizzo a favore della ricorrente e degli operatori economici che si trovavano in una situazione analoga.

21. Ritengo che il Tribunale non sia incorso in alcuna violazione di norme comunitarie quando ha respinto la domanda subordinata di indennizzo della ricorrente, in particolare perché questa non era riuscita a provare, sulla base dei motivi dedotti a sostegno della domanda principale, di aver subito un pregiudizio reale e certo. Il rigetto dei motivi di impugnazione nn. 1-3 relativi all'esistenza di un danno reale e certo, che ho in precedenza proposto alla Corte (v. paragrafo 11), mi impone qui di suggerire analoga soluzione con riguardo all'ultimo motivo sollevato dalla ricorrente.

16 — V. sentenza 13 giugno 1972 (citata *supra*, nota 5), punti 46 e 47.

IV — Conclusioni

22. In considerazione di quanto precede, propongo alla Corte di:

- respingere l'impugnazione proposta da Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH contro la sentenza pronunciata il 28 aprile 1998 dal Tribunale di primo grado nella causa T-184/95 e

- condannare la ricorrente alle spese.