

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)  
17 dicembre 1998 \*

Nella causa T-203/96,

**Embassy Limousines & Services**, società di diritto belga, con sede in Diegem (Belgio), con l'avv. Eric Boigelot, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Louis Schiltz, 2, rue du Fort Rheinsheim,

ricorrente,

contro

**Parlamento europeo**, rappresentato dai signori François Vainker e Anders Neergaard, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. Charles Price, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il segretariato generale del Parlamento europeo, Kirchberg,

convenuto,

avente ad oggetto il ricorso diretto a ottenere il risarcimento del danno assertivamente subito dalla ricorrente per il comportamento illecito tenuto dal Parlamento

\* Lingua processuale: il francese.

nell'ambito della gara n. 95/S 158-76321/FR, relativa ad un contratto d'appalto di trasporto di persone per mezzo di automobili con autisti, proposto, in via principale, ai sensi dell'art. 181 del Trattato CE, in forza della clausola compromissoria dell'art. 6, terzo comma, del capitolato d'appalto della detta gara e dell'art. VIII del contratto-quadro PE-TRANS-BXL-95/6, e, in subordine, in base agli artt. 178 e 215, secondo comma, del detto Trattato,

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

composto dalla signora P. Lindh, presidente, e dai signori K. Lenaerts e J. D. Cooke, giudici,

cancelliere: signora B. Pastor, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 2 luglio 1998,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

**Fatti all'origine della controversia**

Il 22 agosto 1995, il Parlamento europeo, in forza della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti

pubblici di servizi (GU L 209, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva 92/50»), ha pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* un bando di gara (GU S 158, pag. 23; in prosieguo: il «bando»), secondo la procedura aperta, di un appalto di trasporto di persone per mezzo di automobili con autisti, nella fattispecie dei parlamentari europei (gara n. 95/S 158-76321/FR, in prosieguo: «gara controversa»).

- 2 Il bando precisava che l'appalto avrebbe assunto la forma di un contratto-quadro con una società di prestazione di servizi e che sarebbe stato eseguito in base a ordinativi specifici per ogni operazione. Il contratto sarebbe stato concluso per tre anni e rinnovabile due volte per un periodo di un anno. Il luogo di esecuzione sarebbe stato Bruxelles e i prestatori di servizi avrebbero dovuto provare di aver operato già da cinque anni nel settore. Quali criteri di assegnazione dell'appalto veniva indicato nel bando che l'offerta economicamente più vantaggiosa sarebbe stata accolta, tenuto conto dei prezzi offerti e del valore tecnico dell'offerta presentata.
  
- 3 Il 13 settembre 1995, il segretariato generale del Parlamento, con la firma del signor Candidi, capo del servizio «risorse umane, gestione amministrativa», ha inviato alla ricorrente, Embassy Limousines & Services SA (in prosieguo: la «Embassy»), in risposta alla domanda scritta dello stesso giorno, l'insieme dei documenti relativi alla gara controversa, vale a dire il contratto-quadro PE-TRANS-BXL-95/6 (in prosieguo: il «contratto-quadro»), il capitolato degli appalti relativo alla gara e il capitolato delle clausole tecniche inerenti.
  
- 4 Il contratto-quadro (art. VIII) e il capitolato della gara controverso (art. 6, terzo comma) stabilivano che i contratti che risultano dall'aggiudicazione dell'appalto sarebbero stati soggetti alla legge lussemburghese e che la competenza giurisdizionale sarebbe stata della Corte di giustizia delle Comunità europee, con esclusione di qualsiasi altra giurisdizione. Per tutte le materie non regolate dal capitolato di appalto, il «capitolato delle condizioni generali applicabili ai contratti d'appalto» stabilito dalla Commissione delle Comunità europee (in prosieguo: le «condizioni generali») sarebbe stato applicabile.

- 5 Il 16 ottobre 1995 la ricorrente presentava la sua offerta.
- 6 Il 4 dicembre 1995, il Parlamento, nella persona del signor Candidi, contattava il signor Hautot, all'epoca direttore generale dell'Embassy, per comunicargli che la commissione consultiva degli acquisti e degli appalti (in prosieguo: la «CCAA») aveva emesso il giorno stesso parere favorevole riguardo alla proposta dell'ordinatore di aggiudicare l'appalto alla sua società.
- 7 Il 12 dicembre 1995, la ricorrente inviava al Parlamento una lettera nella quale essa riferiva delle misure adottate per far fronte alla situazione d'urgenza nella quale si trovava il Parlamento. Essa precisava di aver concluso contratti di leasing di autovetture e di abbonamento di telefoni mobili (GSM), di aver assunto autisti e regolarizzato la situazione medico-sociale e fiscale di questi ultimi. Nella stessa lettera, la ricorrente replicava alle voci di corridoio che insinuavano un'asserita mancanza di moralità dei suoi dirigenti e/o dei suoi azionisti e che mettevano in discussione la qualità delle sue prestazioni di servizi.
- 8 Conseguentemente a tali voci e agli articoli che mettevano in dubbio la probità di taluni dirigenti dell'Embassy, due di questi ultimi, il signor Hautot e il signor Heuzer, venivano invitati a recarsi a Strasburgo per produrre i documenti necessari a dimostrare l'onorabilità della loro società. Tale riunione si teneva il 13 dicembre 1995.
- 9 Dopo tale riunione, il signor Feidt, direttore generale dell'amministrazione, inviava la seguente nota al segretario generale del Parlamento:

« In seguito alla richiesta formulata dagli uffici del Parlamento europeo, è stata condotta un'indagine dai miei servizi per verificare se le accuse mosse alla società Embassy (...) fossero fondate.

I responsabili della detta società sono stati invitati a recarsi a Strasburgo, ove hanno risposto alle domande poste dopo aver prodotto tutti i documenti richiesti (...)

Dall'esame approfondito di detti documenti risulta che tali accuse sono infondate.

Di conseguenza, e tenuto conto della necessità di organizzare sul piano pratico la creazione dei servizi da parte della nuova società, si impone una decisione urgente: l'amministrazione deve garantire necessariamente, dopo il rientro nel gennaio del 1996, il trasporto dei parlamentari.

Di conseguenza, sollecito il vostro consenso per stipulare al più presto il detto contratto».

- 10 Cionondimeno, il 19 dicembre 1995 il signor Feidt sottoponeva alla CCAA una proposta di proroga di un mese del contratto stipulato con la società che garantiva fino ad allora la prestazione dei servizi di cui trattasi (in prosieguo: la «società A»). Nel verbale della riunione della CCAA dello stesso giorno, si legge, in particolare quanto segue:

«La CCAA,

(...)

— visto il parere favorevole del 4 dicembre 1995 per la conclusione di un contratto con la società Embassy [...], vincitrice della citata gara,

- prendendo atto che le decisioni interne al Parlamento che consentono la firma del contratto con la società Embassy [...] non sono state prese prima della fine del 1995,
- *emette*, basandosi sull'art. 59, [lett.] b), del regolamento finanziario e sull'art. 11, [paragrafo] 3, [lett.] d), della direttiva 92/50 [...], *parere favorevole* per un contratto dal 1° gennaio al 31 gennaio 1996 con la società [A...] (società seconda classificata dal punto di vista dell'offerta più bassa nella citata gara) alle condizioni iniziali dell'appalto e rinnovabile al massimo per un mese (febbraio 1996) dopo ulteriore richiesta alla CCAA;
- *invita* l'ordinatore a prendere tutti i provvedimenti affinché il contratto con la società vincitrice della gara venga stipulato al più presto».

- 11 Il 5 gennaio 1996 veniva concluso un contratto con la società A.
- 12 Con lettera 25 gennaio 1996, la ricorrente faceva presente al Parlamento di non comprendere per quale motivo esso non aveva ancora approvato la decisione finale riguardante la gara controversa.
- 13 Nel corso delle due riunioni 22 gennaio 1996 e 26 febbraio 1996, la CCAA emetteva pareri favorevoli per due proroghe di un mese del contratto concluso con la società A. Infine, nel corso della riunione del 1° aprile 1996, la CCAA emetteva parere favorevole per la proroga di tre mesi del contratto concluso con la stessa società.
- 14 Il 16 febbraio 1996, la ricorrente inviava una lettera al signor Ribeiro, membro del collegio dei questori (organo incaricato di emettere raccomandazioni all'ufficio su questioni riguardanti i deputati), in particolare per chiarire determinate questioni relative al profilo degli autisti dell'Embassy.

- 15 Con lettere 29 febbraio e 4 marzo 1996 inviate al Parlamento, la ricorrente manifestava di nuovo la sua perplessità per non aver ancora ricevuto il contratto firmato.
- 16 L'8 maggio 1996 l'ufficio del Parlamento ha sollecitato all'ordinatore l'apertura di una nuova gara.
- 17 Il 28 maggio 1996 la ricorrente ha inviato al Parlamento una lettera nella quale chiedeva che venissero indicati i motivi per i quali era stato deciso di avviare nuovamente la procedura.
- 18 Il 31 maggio 1996 la CCAA ha emesso parere favorevole all'annullamento della gara controversa. In tale occasione essa, su proposta dell'ordinatore, ha emesso parere favorevole per la conclusione di un contratto con la società A per il periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 1996, in attesa dei risultati della nuova gara. Nel verbale di tale riunione risulta quanto segue:

«La CCAA,

(...)

1. quanto all'annullamento della gara n. 95/S 158-76321/FR

(...)

- considerando che la decisione dell'ordinatore di provvedere all'annullamento della detta gara si basa sul parere formulato dall'ufficio in occasione della riunione 8 maggio 1996;
  
- considerando che, secondo tale parere, che conferma l'orientamento adottato dal collegio dei questori, "la procedura attualmente in corso non può dare ai deputati un servizio di trasporto di qualità accettabile";

[...]

- emette parere favorevole (otto voti favorevoli ed un'astensione) all'annullamento della gara, tutto considerato, facendo osservare che spetta all'ordinatore verificare il fondamento economico di una nuova gara (costo di quest'ultimo, risultati diversi rispetto al primo, ecc.).

[...]»

19 Con lettera raccomandata 19 giugno 1996, il Parlamento informava la ricorrente che la gara controversa era stata annullata e che la procedura era stata riaperta. In tale lettera si faceva presente, in particolare, che il Parlamento aveva ritenuto che nessuna delle offerte ricevute fosse del tutto soddisfacente e che l'istituzione si era mostrata particolarmente preoccupata di offrire ai parlamentari un servizio di più alto livello tecnico, garantito da autisti professionisti con buona esperienza, il che non risultava in maniera incontestabile nei documenti presentati dagli offerenti. Una nuova gara aperta sarebbe stata avviata, precisando in modo più esplicito e dettagliato le esigenze del Parlamento.

20 Con lettera 22 luglio 1996, la ricorrente ha intimato al Parlamento o di non annullare la gara e di attribuirle l'appalto, o di assegnarle un congruo risarcimento.

21 Dopo aver ricevuto tale lettera il 21 agosto 1996, il signor Feidt, con lettera 14 ottobre 1996, ha respinto le richieste della ricorrente.

Egli ha affermato in essa:

«È pacifico che, nella fattispecie, non esiste alcun contratto concluso tra il Parlamento [...] e [...] la Embassy [...] poiché:

- la CCAA può soltanto emettere parere nei confronti dell'ordinatore competente, nella fattispecie me; la CCAA non adotta alcuna decisione;
- ai sensi dell'art. 1 della direttiva del Consiglio 92/50/CEE, alla quale fate riferimento nella lettera, si intendono "appalti pubblici di servizi" i contratti a titolo oneroso stipulati in forma scritta tra un prestatore di servizi ed un'amministrazione aggiudicatrice (il Parlamento europeo);
- infatti non esiste alcun contratto scritto, poiché il progetto di contratto-quadro PE-TRANS-BXL-95/6, che faceva parte del capitolato d'appalto ed è stato quindi ricevuto dall'Embassy, non è stato concluso».

22

Inoltre il signor Feidt faceva presente che:

«Qualora l'Embassy avesse creduto di beneficiare o che avrebbe beneficiato, a partire dal 4 dicembre 1995, di un contratto riguardante il trasporto di persone a Bruxelles in seguito alla gara [...], qualsiasi malinteso si sarebbe dovuto dissipare in occasione della riunione del 13 dicembre 1995 [...]. Secondo la relazione di tale

riunione, che mi è stata trasmessa, i signori Hautot e Heuzer dell'Embassy "sono stati informati che la CCAA aveva dato parere favorevole riguardo alla proposta dell'ordinatore di assegnare loro l'appalto ma che tale parere aveva soltanto valore consultivo e che le autorità si riservavano l'ultima decisione"».

- 23 Il signor Feidt concludeva che il Parlamento non riteneva ci fosse alcun motivo che giustificasse il ritiro o l'annullamento della decisione di riaprire la procedura di gara che era stata comunicata alla Embassy con lettera 19 giugno 1996. Esso aggiungeva che il motivo che giustificava la riapertura della procedura di gara non era incompatibile con l'esigenza avvertita dal signor Hautot di illustrare, nella lettera 16 febbraio 1996 al signor Ribeiro, la formazione e l'esperienza professionale maturate da parte degli autisti dell'Embassy.

### **Procedimento e conclusioni delle parti**

- 24 Di conseguenza, con atto introduttivo depositato in cancelleria il 10 dicembre 1996, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 25 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di aprire la fase orale. Ai sensi dell'art. 64 del regolamento di procedura, le parti sono state invitate a rispondere a determinati quesiti e a depositare taluni documenti.
- 26 Con ordinanza 5 giugno 1998 il Tribunale, ai sensi dell'art. 65, lett. c), ha ordinato l'audizione, quali testimoni, del signor Candidi e della signora Lahousse, dipendenti del Parlamento, e dei signori Hautot e Heuzer, rappresentanti della società ricorrente. L'ordinanza disponeva che i testimoni fossero ascoltati sul contenuto della riunione tenutasi a Strasburgo il 13 dicembre 1995. Il signor Candidi e il signor Hautot dovevano essere ascoltati sull'oggetto ed il contenuto del loro colloquio telefonico del 4 dicembre 1995. Infine, il signor Candidi e la signora Laohusse dove-

vano essere ascoltati riguardo alla loro reazione alla lettera 12 dicembre 1995 della ricorrente che fa riferimento alla realizzazione di taluni investimenti.

27 Le parti e i testimoni sono stati ascoltati all'udienza del 2 luglio 1998.

28 La ricorrente Embassy chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso ricevibile e fondato e condannare di conseguenza il Parlamento a versarle la somma di 21 028 460 BFR, con riserva di aumentare o diminuire tale importo nel corso del giudizio, quale risarcimento per il danno finanziario, commerciale e morale che essa ha subito a seguito del comportamento illecito del Parlamento;

— condannare il Parlamento alle spese.

29 Il convenuto Parlamento chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

30 Nel suo ricorso, come nella sua replica, la ricorrente ha precisato che il suo ricorso veniva proposto, in via principale, ai sensi dell'art. 6, terzo comma, del capitolato della gara controversa e dell'art. VIII del contratto-quadro, e quindi in base all'art. 181 del Trattato CE e, in subordine, in base agli artt. 178 e 215, secondo comma,

del Trattato stesso, e che aveva come oggetto una domanda di risarcimento per il danno che le avrebbe causato il comportamento illecito adottato dal Parlamento nell'ambito della detta gara controversa.

## Sulla responsabilità contrattuale della Comunità

### *Argomenti delle parti*

- 31 La ricorrente sostiene che, pur essendo stato regolarmente concluso un contratto tra le parti, il Parlamento vi ha rinunciato unilateralmente e ha rifiutato di eseguirlo secondo i termini e le condizioni previste.
- 32 Essa sostiene, in primo luogo, che l'aggiudicazione dell'appalto controverso risulta dall'incontro valido, pubblico e inequivocabile dei consensi delle parti. A questo proposito essa afferma che, in occasione del loro colloquio telefonico del 4 dicembre 1995, il signor Candidi ha informato il signor Hautot che la decisione di assegnare l'appalto era stata presa e, di conseguenza, l'ha invitato ad operare in modo tale da essere in grado di fornire i servizi di cui trattasi dall'inizio del mese di gennaio 1996. La ricorrente insiste sul fatto che, informandolo ufficialmente della decisione presa dalla CCAA, il Parlamento ha espresso la sua volontà e, in tal modo, ha comunicato la sua offerta irrevocabile. Pertanto il Parlamento avrebbe manifestato la sua intenzione di far sì che la ricorrente fosse il suo contraente, facendo sorgere in tal modo un diritto contrattuale in capo alla ricorrente che lo priva della possibilità di ritornare su tale decisione.
- 33 La ricorrente aggiunge che, in realtà, è la CCAA che adotta la decisione di accordare un appalto ad un'impresa, poiché l'ordinatore ha solo la funzione di formalizzare ciò che, infatti, è già stato deciso dalla CCAA.

34 In secondo luogo, la ricorrente sostiene che, quanto meno, bisognerebbe considerare che apparentemente esiste un contratto. Essa sostiene che sussistono tutti gli elementi necessari alla formazione di un contratto. A questo proposito essa sottolinea la validità della sua offerta, l'informazione data dal signor Candidi e la necessità per il Parlamento di vederla avviare la realizzazione, fin dal mese di dicembre 1995, delle misure necessarie all'esecuzione del contratto dal primo giorno lavorativo del mese di gennaio 1996.

35 Il Parlamento sostiene che, in mancanza di un contratto concluso dalle parti, il ricorso per responsabilità contrattuale della ricorrente è irricevibile. Il Parlamento insiste sul fatto che, sia le condizioni generali sia la direttiva 92/50 prescrivono la forma scritta per qualsiasi contratto tra l'autorità aggiudicatrice e l'aggiudicatario. Esso sostiene altresì che l'ultimo documento della gara costituisce un progetto di contratto-quadro che dev'essere firmato dal prestatore di servizi e dall'ordinatore. Ebbene, tale contratto-quadro non sarebbe mai stato firmato né dalla ricorrente né dall'ordinatore.

36 Peraltro esso contesta l'asserzione della ricorrente secondo la quale in realtà è la CCAA che adotta la decisione di assegnare un appalto ad un'impresa, riferendosi, a questo proposito, al regolamento finanziario 21 dicembre 1977, applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 356, pag. 1), dal quale si evincerebbe chiaramente che la CCAA costituisce soltanto una commissione consultiva.

37 Infine esso sostiene che la teoria del contratto apparente invocata dalla ricorrente non corrisponde a nessun «principio generale comune ai diritti degli Stati membri», di modo che non ci si può richiamare ad esso in modo pertinente nella fattispecie.

*Giudizio del Tribunale*

38 In forza del combinato disposto della decisione del Consiglio 24 ottobre 1988, 88/591/CECA, CEE, Euratom, che istituisce un Tribunale di primo grado delle Comunità europee (GU L 319, pag. 1), come successivamente modificata, e dell'art. 181 del Trattato, il Tribunale è competente a giudicare, in primo grado, sulle controversie di natura contrattuale promosse dinanzi ad esso da persone fisiche o giuridiche in virtù di una clausola compromissoria.

39 Occorre tuttavia sottolineare che, ai sensi dell'art. 1 della direttiva 92/50, applicabile in forza dell'art. 126 del regolamento della Commissione 9 dicembre 1993 (Euratom, CECA, CE), n. 3418, che stabilisce le modalità di esecuzione di alcune disposizioni del regolamento finanziario 21 dicembre 1977 (GU L 315, pag. 1), nei limiti in cui il valore dell'appalto di cui trattasi supera la soglia fissata all'art. 7, n. 1, della detta direttiva, sono «appalti pubblici di servizi, i contratti a titolo oneroso stipulati in forma scritta tra un prestatore di servizi ed un'amministrazione aggiudicatrice».

40 Nella fattispecie è pacifico che il valore dell'appalto supera la detta soglia. L'esistenza di rapporti contrattuali tra le parti presuppone quindi che esse abbiano stipulato un contratto scritto. A questo proposito, è opportuno far riferimento altresì all'art. 3 delle condizioni generali (applicabile, nella fattispecie, in forza dell'art. 6, primo comma, del capitolato d'oneri). Tale articolo prevede:

«3.1 I contratti sono stipulati mediante l'accordo scritto delle parti.

3.2 Il contratto è concluso con la notificazione al concorrente dell'accettazione dell'offerta. La notificazione avviene mediante lettera o buono d'ordinazione.

3.3 Se l'accettazione non è esattamente conforme all'offerta, oppure la decisione della Commissione è notificata dopo la scadenza del termine di efficacia dell'offerta, la conclusione del contratto è subordinata al consenso scritto del concorrente.

3.4 Il contratto può altresì essere concluso sotto forma di contratto sottoscritto dalle parti».

41. Ne risulta che l'aggiudicazione dell'appalto poteva intervenire in modo definitivo solo dopo la conclusione del contratto-quadro fra le due parti. Ebbene, dal momento che il contratto-quadro non è mai stato firmato, se ne deve dedurre che non vi è un contratto valido nella fattispecie.

42. Peraltro, il parere favorevole della CCAA, in quanto *parere* di un organo *consultivo* non può modificare tale conclusione, nonostante l'importanza attribuita in generale a tale parere, nella prassi, nell'ambito di una gara.

43. Occorre altresì contestare l'asserzione della ricorrente secondo la quale esisterebbe «apparentemente» un contratto. Infatti, e senza che sia necessario porsi interrogativi sul fondamento della teoria del contratto apparente nel diritto comunitario e sulle condizioni della sua applicazione nel caso di specie, sembra chiaro che le prove prodotte dalla ricorrente non possono permettere di derogare al requisito di un contratto scritto. I rappresentanti dell'Embassy, del resto, hanno riconosciuto nella loro testimonianza che erano coscienti del requisito di un contratto scritto perché l'appalto venisse validamente aggiudicato.

44. Ne consegue che, poiché la ricorrente non ha dimostrato l'esistenza di un contratto valido, il ricorso, per la parte in cui è stato proposto ai sensi dell'art. 181 del Trattato, va dichiarato irricevibile.

## Sulla responsabilità extracontrattuale della Comunità

45 In forza dell'art. 215, secondo comma, del Trattato e dei principi generali a cui si fa riferimento, la responsabilità extracontrattuale della Comunità presuppone che siano soddisfatte varie condizioni, relative all'illiceità del comportamento che si addebita alle istituzioni, alla realtà del danno e all'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento stesso e il danno lamentato.

### *Sulla illegittimità del comportamento addebitato*

46 A sostegno della domanda di risarcimento danni ai sensi degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato, la ricorrente deduce una violazione della direttiva 92/50 e l'illegittimità del comportamento tenuto dal Parlamento nell'ambito della procedura di gara.

Per quanto riguarda la violazione della direttiva 92/50

#### — Argomenti delle parti

47 La ricorrente fa osservare che la sua offerta era perfettamente regolare formalmente e nel merito, in quanto essa rispondeva su ciascun punto ai criteri della gara controversa. Ebbene, secondo la ricorrente, risulta pacifico che, dall'inizio del mese di gennaio 1996, il Parlamento ha affidato, inizialmente con contratti mensili, e in seguito con successivi contratti, l'appalto dei servizi di trasporto dei parlamentari mediante automobili con autisti ad un'altra società, anch'essa offerente e seconda classificata dal punto di vista dell'offerta più bassa.

48 Essa ritiene che la sua offerta, essendo considerata la più vantaggiosa dal punto di vista economico, debba essere stata scartata con motivazioni illegittime ed essere stata rimpiazzata da un altro contratto d'appalto concluso con un altro prestatore di servizi. A tal proposito essa si richiama all'art. 11, n. 3, della direttiva 92/50, ai sensi del quale:

«Le amministrazioni possono aggiudicare appalti pubblici di servizi mediante procedura negoziata non preceduta dalla pubblicazione di un bando di gara nei casi seguenti:

a) qualora non vi siano offerte o non vi siano offerte appropriate in risposta all'esperimento di una procedura aperta o ristretta, purché le condizioni iniziali dell'appalto non siano sostanzialmente modificate e purché sia trasmessa una relazione alla Commissione su sua richiesta;

(...»

49 Il Parlamento sostiene che la ragione per la quale ha annullato la gara era che la condizione secondo la quale si richiede ai prestatori una esperienza di almeno cinque anni nel settore, menzionata nel bando, non era stata ripresa nei documenti che costituiscono la gara controversa. Infatti, il fatto che tale obbligo sia stato incluso nel bando senza essere ripreso avrebbe potuto essere giustamente contestato, da un potenziale offerente in grado di soddisfare le condizioni in definitiva stabilite nella gara, ma che si era astenuto dal presentare un'offerta in mancanza del requisito di un'esperienza di cinque anni. Ciò sarebbe contrario al principio di parità di trattamento degli offerenti, che è essenziale per l'applicazione della direttiva 92/50 (v. sentenze della Corte 22 giugno 1993, causa C-243/89, Commissione/Danimarca, Racc. pag. I-3353, punti 33 e 39, e 25 aprile 1996, causa C-87/94, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-2043, punto 51).

50 Inoltre il Parlamento sostiene di aver voluto evitare qualsiasi rischio di illegittimità connesso ai contatti che alcuni funzionari avevano avuto con taluni offerenti prima dell'apertura dei plichi, tra cui in particolare i contatti tra il signor Candidi e la ricorrente. Infatti, contrariamente a quanto previsto dall'art. 100 del citato regolamento 9 dicembre 1993 n. 3418, non è stata redatta alcuna nota per il fascicolo a seguito di tali contatti.

51 Il Parlamento sottolinea ancora che l'art. 12, n. 2, della direttiva 92/50 prevede esplicitamente la possibilità per l'amministrazione di rinunciare all'aggiudicazione di un appalto oggetto di una gara ovvero di avviare una nuova procedura di aggiudicazione dell'appalto. Inoltre l'art. 4 delle condizioni generali dispone che l'indizione di una procedura d'appalto non obbliga l'istituzione ad aggiudicare l'appalto.

52 Infine, il Parlamento espone che il contratto d'appalto è stato momentaneamente aggiudicato alla società A in forza dell'art. 11, n. 3, lett. d), della direttiva 92/50, che prevede tale soluzione in casi estremamente urgenti per avvenimenti imprevedibili. Ebbene, la necessità di garantire la continuità dei servizi nella fattispecie costituirebbe una motivazione adeguata.

53 Il Parlamento deduce da quanto sopra che le decisioni di annullare la gara controversa e di attribuire provvisoriamente il contratto d'appalto alla società A erano perfettamente legittime e che la loro adozione pertanto non può costituire un illecito tale da far sorgere la responsabilità della Comunità.

#### — Giudizio del Tribunale

54 Anzitutto occorre rilevare che l'amministrazione aggiudicatrice non è tenuta a portare a termine una procedura di aggiudicazione di un appalto. Emerge infatti

dall'art. 12, n. 2, della direttiva 92/50 che l'amministrazione aggiudicatrice, in caso di annullamento della procedura, è semplicemente tenuta a comunicare ai candidati o offerenti che lo richiedano per iscritto i motivi per cui ha deciso di rinunciare all'aggiudicazione di un appalto oggetto di una gara ovvero di avviare una nuova procedura.

55 Peraltro, l'art. 4 delle condizioni generali dispone, da un lato, che l'indizione di una procedura di appalto non obbliga l'istituzione ad aggiudicare l'appalto e, dall'altro, che essa non è tenuta a corrispondere alcun indennizzo agli offerenti le cui offerte non sono state accolte.

56 Inoltre, occorre rammentare che il Parlamento dispone di un rilevante potere di valutazione in merito agli elementi da prendere in considerazione per l'adozione di una decisione di aggiudicazione di un appalto e che il controllo del Tribunale deve limitarsi a verificare l'assenza di un errore grave e manifesto (v. sentenze della Corte 23 novembre 1978, causa 56/77, Agence européenne d'Interims/Commissione, Racc. pag. 2215, punto 20, e Tribunale 8 maggio 1996, causa T-19/95, Adia interim/Commissione, Racc. pag. II-321, punto 49).

57 Nella fattispecie, la contestata procedura di aggiudicazione dell'appalto non si è compiuta. Cosicché, dopo aver ricevuto una domanda scritta da parte della ricorrente in data 28 maggio 1996, il Parlamento le ha comunicato, con lettera 19 giugno 1996, i motivi dell'annullamento della gara controversa e la riapertura della procedura (v. punto 19 supra).

58 Replicando alle asserzioni della ricorrente, il signor Feidt ha in seguito indicato nella sua lettera 14 ottobre 1996 (v. punti 21-23 supra) che il Parlamento «non [ravvisava] alcun motivo per il quale dovesse ritirare o annullare la sua decisione di riaprire la procedura d'appalto che è stata comunicata alla Embassy con lettera 19 giugno 1996. La motivazione contenuta in tale decisione non è incompatibile con l'esigenza avvertita dal signor Hautot, evidentemente preoccupato di esporre in modo chiaro al signor Ribeiro, membro del collegio dei questori al Parlamento europeo, nella

lettera 16 febbraio 1996, la formazione e l'esperienza professionali maturate da parte degli autisti dell'Embassy: il signor Hautot ha fatto riferimento nella sua lettera alle preoccupazioni che il signor Ribeiro avrebbe potuto avere sulla qualità degli autisti assunti dall'Embassy [...]»

59 Ne consegue che, qualunque sia il valore giuridico delle diverse spiegazioni date dal Parlamento riguardanti il rischio di trattamento discriminatorio degli offerenti, è evidente che esso ha seguito la procedura prevista dalle norme di legge applicabili nel momento in cui ha annullato la gara controversa.

60 Inoltre, la ricorrente non ha esposto alcun elemento che permetta di stabilire che il Parlamento, nel valutare che nessuna delle offerte ricevute era totalmente soddisfacente, abbia commesso un errore grave e manifesto. Infatti, nei limiti in cui i dubbi sulla competenza degli autisti assunti dalla Embassy costituivano un motivo determinante della decisione del Parlamento di non accettare la sua offerta, la ricorrente non ha dimostrato che il Parlamento non si è mantenuto nei limiti non contestabili considerato l'ampio potere discrezionale di cui quest'ultimo dispone a questo proposito.

61 Poiché l'annullamento della gara controversa non era viziato da irregolarità, di conseguenza, la responsabilità extracontrattuale della Comunità non può essere coinvolta.

62 Occorre altresì respingere l'argomento della ricorrente secondo il quale il Parlamento avrebbe illegittimamente aggiudicato in via provvisoria l'appalto alla società A. Infatti, occorre rammentare che, con il presente ricorso, la ricorrente, in sostanza, intende ottenere il risarcimento del danno che le avrebbe causato il comportamento assertivamente illecito tenuto dal Parlamento nell'ambito della gara controversa. Ebbene, l'aggiudicazione provvisoria dell'appalto controverso alla società A è intervenuta al termine di una procedura condotta senza preventiva pubblicazione, che si distingue dalla procedura aperta contestata nella fattispecie. Ne consegue che, ammettendo che la ricorrente sia arrivata a dimostrare l'illegittimità della procedura

negoziata seguita dal Parlamento per ovviare alla sospensione della gara, essa non può essere all'origine del danno assertivamente subito dalla ricorrente nell'ambito della detta gara controversa.

- 63 Emerge da quanto sopra che la responsabilità della Comunità non può sorgere per una violazione della direttiva 92/50 da parte del Parlamento.

Quanto al comportamento illecito tenuto dal Parlamento nel corso della procedura di gara

— Argomenti delle parti

- 64 La ricorrente sostiene che il comportamento tenuto dal Parlamento nel corso della procedura di gara è illecito e pertanto tale da far sorgere la responsabilità della Comunità, in quanto esso l'ha legittimamente e ragionevolmente portata a ritenere imminente la conclusione della convenzione per la prestazione di servizi. Essa sottolinea che il Parlamento le ha chiesto il 4 dicembre 1995 di avviare una serie importante di investimenti per l'attuazione immediata della convenzione proprio all'inizio del mese di gennaio 1996. La ricorrente insiste, a tale proposito, sul fatto che, in realtà, è la CCAA che prende la decisione di assegnare un appalto ad un'impresa, di modo che l'informazione data alla ricorrente riguardante il parere favorevole della CCAA costituirebbe de facto una decisione.

- 65 Essa sottolinea inoltre che il Parlamento ha confermato l'imminente firma del contratto controverso, in particolare in occasione della visita dei suoi rappresentanti a Strasburgo il 13 dicembre 1995, e che non era mai stato contestato che fosse stato deciso di aggiudicarle l'appalto. Infatti, nel periodo di sette mesi e mezzo a partire dal 4 dicembre 1995 non è mai stato contestato dai rappresentanti del Parlamento

che l'appalto fosse stato aggiudicato alla ricorrente, essendo stata qualificata quest'ultima «vincitrice» dalla CCAA.

66 Pertanto la ricorrente ritiene che il Parlamento abbia avuto un comportamento illecito esigendo da parte sua, in una situazione di urgenza, una preparazione che richiedeva una particolare mobilitazione per tempi, energia e risorse, in particolare finanziarie, per un contratto che infine ha deciso di non concludere e che esso afferma essere inesistente. Essa considera che tale atteggiamento del Parlamento costituisce una violazione di una norma generale di comportamento che costituisce un illecito quasi penale. Essa aggiunge che, in ogni caso, il Parlamento avrebbe dovuto informarla direttamente che il contratto non poteva essere eseguito all'inizio del gennaio 1996, di modo che essa avrebbe potuto immediatamente bloccare la procedura avviata e limitare al massimo l'entità dei danni di cui essa si ritiene vittima.

67 Infine la ricorrente afferma che, in realtà, il Parlamento ha agito con lo scopo di favorire una società terza, vale a dire quella che si è rivelata essere la seconda classificata fra gli offerenti e che, nel corso dell'anno 1996, ha garantito temporaneamente le prestazioni dei servizi di cui trattasi. Essa ne deduce che il Parlamento è andato oltre i poteri ad esso conferiti nell'ambito più generale di uno sviamento di procedura destinato a favorire un terzo. Tale illegittimità costituirebbe un illecito.

68 Il Parlamento sostiene che nessun illecito che faccia sorgere la responsabilità della Comunità possa essergli addebitato. In primo luogo, emergerebbe dagli elementi del fascicolo che la sola comunicazione del Parlamento che avrebbe potuto costituire un atto illecito è il colloquio telefonico che il signor Candidi ha avuto con il signor Hautot il 4 dicembre 1995 al termine della riunione della CCAA dello stesso giorno. Ebbene, secondo il Parlamento, in occasione di tale colloquio, il signor Candidi si è limitato a confermare che la CCAA aveva dato parere favorevole alla proposta di aggiudicare l'appalto alla ricorrente. Egli non avrebbe mai indicato alla ricorrente che era stata presa una decisione in suo favore.

69 Il Parlamento aggiunge che, qualora la ricorrente avesse ritenuto opportuno, di conseguenza, effettuare spese e realizzare investimenti irreversibili, essa avrebbe manifestamente agito con un comportamento così imprudente da non poter essere previsto in un operatore economico di normale accortezza. Tanto più che l'art. 12, n. 2, della direttiva 92/50 prevede l'eventualità dell'annullamento di una gara e che l'art. 4 delle condizioni generali prevede non solo la possibilità di tale annullamento ma anche l'esclusione, in questo caso, di qualsiasi indennizzo agli offerenti. Peraltro il colloquio telefonico 4 dicembre 1995, non sarebbe stato seguito da alcuna conferma scritta da parte del Parlamento.

70 Il Parlamento sostiene altresì che, anche se il signor Candidi avesse commesso un'imprudenza, inducendo in errore la ricorrente, qualsiasi eventuale malinteso sarebbe stato dissipato in occasione della visita dei rappresentanti dell'Embassy a Strasburgo il 13 dicembre 1995, in occasione della quale essi sarebbero stati informati che il parere della CCAA aveva soltanto valore consultivo e che le autorità si riservavano l'ultima decisione.

71 Pertanto il Parlamento ritiene che non si possa ravvisare né nel colloquio telefonico del 4 dicembre 1995 né nella visita del 13 dicembre 1995 un illecito imputabile al Parlamento che attribuisca alla ricorrente un diritto al risarcimento. Tale considerazione si desumerebbe dalla giurisprudenza della Corte e del Tribunale (v. sentenze della Corte 28 maggio 1970, cause riunite 19/69, 20/69, 25/69 e 30/69, Racc. pag. 325, punti 36-41, 11 luglio 1980, causa 137/79, Kohl/Commissione, Racc. pag. 2601, punti 12-15, e del Tribunale 20 giugno 1990, causa T-133/89, Burban/Parlamento, Racc. pag. II-245, punto 36, confermata dalla sentenza della Corte 31 marzo 1992, causa C-255/90 P, Burban/Parlamento, pag. I-2253, punti 10-12).

72 In secondo luogo, il Parlamento afferma che la ricorrente doveva essere al corrente che sia la direttiva 92/50 sia le condizioni generali, essendo entrambe applicabili all'appalto di cui trattasi, prevedono che qualsiasi appalto debba essere concluso per iscritto. Di conseguenza, deducendo da alcune dichiarazioni del signor Candidi che l'appalto era già stato aggiudicato, o che la sua assegnazione era imminente o che dal Parlamento fosse stata adottata una qualsiasi decisione che potesse giustificare

le spese necessarie per eseguire l'appalto, la ricorrente stessa avrebbe commesso una imprudenza che esclude qualsiasi responsabilità derivante da illecito da parte del Parlamento (v. sentenza della Corte 5 marzo 1991, causa C-330/88, Grifoni/CEEA, Racc. pag. I-1045, e sentenza 20 giugno 1990, citata, Burban/Parlamento, punto 36).

#### — Giudizio del Tribunale

73 La ricorrente sostiene, in sostanza che, alimentando le sue speranze di ottenere l'appalto e invitandola a prepararsi ad essere operativa dall'inizio del mese di gennaio 1996, il Parlamento le ha causato un danno. Di conseguenza, occorre determinare, in particolare, se il comportamento adottato dal Parlamento nel corso della procedura della gara controversa costituisca una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento tale da coinvolgere la responsabilità della Comunità.

74 Emerge dalla giurisprudenza che il diritto di invocare la tutela del legittimo affidamento si estende a chiunque si trovi in una situazione dalla quale risulti che l'amministrazione comunitaria gli abbia suscitato aspettative fondate (v., in tal senso, sentenze della Corte 11 marzo 1987, causa 265/85, Van den Bergh en Jurgens e Lopik/Commissione, Racc. pag. 1155, punto 44, 26 giugno 1990, causa C-152/88, Sofrimport/Commissione, Racc. pag. I-2477, punto 26, e del Tribunale 15 dicembre 1994, causa T-489/93, Unifruit Hellas/Commissione, Racc. pag. II-1201, punto 51, 13 dicembre 1995, cause riunite T-481/93 e T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione, Racc. pag. II-2941, punto 148, e 16 ottobre 1996, causa T-336/94, Efsol/Commissione, Racc. pag. II-1343, punto 31).

75 A questo proposito occorre stabilire se un operatore prudente avrebbe potuto tutelarsi dai rischi corsi nella fattispecie dalla ricorrente. In generale, occorre rammentare che gli operatori economici devono sopportare i rischi economici inerenti alle loro attività, alla luce delle circostanze di ciascun caso di specie (v., fra l'altro, sentenza della Corte 25 maggio 1978, cause riunite 83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, HNL/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 1209, punto 7, e 24 giugno 1986, causa

267/82, Développement SA e Clemessy/Commissione, Racc. pag. 1907, punto 33). Nell'ambito di una procedura di aggiudicazione, tali rischi economici comprendono, in particolare, i costi della preparazione dell'offerta. Le spese così sostenute restano quindi a carico dell'impresa che ha scelto di partecipare alla procedura, poiché la facoltà di partecipare non implica la certezza della conseguente aggiudicazione (v. punti 54 e 55 supra, e le conclusioni dell'avvocato generale Mancini per la sentenza Développement SA e Clemessy/Commissione, citata, Racc. pag. 1908, in particolare pag. 1912).

✓

76 Per contro, qualora prima dell'aggiudicazione al vincitore dell'appalto di cui trattasi, un offerente sia sollecitato dall'istituzione aggiudicatrice a effettuare in anticipo investimenti irreversibili e, pertanto, ad andare oltre i rischi inerenti alle attività considerate, che consistono nel presentare un'offerta, ciò può far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità (v., in tal senso, sentenza Sofrimport/Commissione, citata, punti 28 e 29).

77 Nella fattispecie è pacifico che il Parlamento, nella persona del signor Candidi, ha preso l'iniziativa di contattare telefonicamente la ricorrente il 4 dicembre 1995 per annunciargli che la CCAA aveva emesso il giorno stesso un parere favorevole riguardo alla proposta dell'ordinatore di affidargli l'appalto. Emerge dalla testimonianza del signor Candidi che tale iniziativa non corrispondeva alla procedura normale, che prevede, al contrario, la definizione del contratto da parte del Parlamento prima di qualsiasi contatto con l'impresa vincitrice. Ebbene, nella fattispecie, la nuova società doveva essere in grado di fornire i servizi dopo l'inizio del gennaio 1996 e occorreva quindi prendere urgentemente i provvedimenti necessari per evitare un'interruzione del servizio. Peraltro il signor Candidi ha confermato che, al momento in cui ha preso contatto con la ricorrente, nulla faceva pensare che sarebbe stata presa una decisione finale ad essa sfavorevole.

78 Tale versione dei fatti coincide peraltro con la testimonianza della signora Lahousse. Quest'ultima infatti ha confermato che l'impresa aggiudicataria doveva essere operativa a partire dal 1° gennaio 1996. Di conseguenza, la ricorrente, quale vincitrice della gara controversa, doveva mettersi nelle condizioni di eseguire l'appalto a partire dal 1° gennaio 1996. Tuttavia, secondo la signora Lahousse, l'ufficio, in occa-

sione della riunione 11 dicembre 1995, aveva sollevato il problema dell'integrità dei dirigenti della ricorrente, che è stato discusso durante la riunione del 13 dicembre 1995. In seguito, un'ampia campagna d'informazione relativa alla capacità della ricorrente di gestire l'appalto di cui trattasi è stata intrapresa da un gran numero di autisti. Ciò ha comportato la sospensione della procedura tra il mese di dicembre 1995 e il mese di maggio 1996. Perciò l'amministrazione ha ricevuto istruzioni precise dalle autorità sul seguito da dare alla gara controversa solo nel maggio 1996.

79 Ne consegue che, all'inizio del dicembre 1995, sia il Parlamento sia la ricorrente ritenevano che quest'ultima avrebbe eseguito l'appalto a partire dal 1° gennaio 1996. Di conseguenza, sebbene la ricorrente non sia stata esplicitamente invitata a effettuare gli investimenti necessari per disporre di una infrastruttura che le permettesse di fornire il servizio richiesto a partire dal 1° gennaio 1996, è chiaro che, viste le circostanze di specie, così facendo essa ha agito in modo ragionevole e realista per soddisfare le necessità fatte presenti dal Parlamento. Infatti, è pacifico che la ricorrente, per poter fornire i detti servizi a partire dal 1° gennaio 1996, era tenuta ad avviare le misure necessarie all'esecuzione del contratto immediatamente dopo aver ricevuto l'informazione del signor Candidi il 4 dicembre 1995. Tale ipotesi viene inoltre rafforzata dalla mancata reazione dei dipendenti del Parlamento alla lettera 12 dicembre 1995 della ricorrente. Tale lettera faceva riferimento, in particolare, alla realizzazione di taluni investimenti in ragione della situazione d'urgenza nella quale si trovava il Parlamento (v. punto 7 supra).

80 Di conseguenza, il Parlamento non può far riferimento alla giurisprudenza secondo la quale una interpretazione inesatta di una disposizione non può costituire di per sé un illecito (v. sentenze Richez-Parise e a./Commissione, Kohll/Commissione e 20 giugno 1990, Burban/Parlamento, citate) Tale giurisprudenza, che riguarda ricorsi di dipendenti che hanno ricevuto informazioni errate sui loro diritti statutari, non è trasponibile alle circostanze della presente causa. Infatti, un semplice errore d'informazione riguardante l'interpretazione di talune disposizioni non è paragonabile alla situazione nella quale il Parlamento ha fatto sorgere nel suo previsto contraente l'aspettativa di ottenere un appalto e, inoltre, ha sollecitato quest'ultimo a effettuare investimenti irreversibili.

81 Il Parlamento non può neanche affermare che la ricorrente, in quanto offerente nella procedura di aggiudicazione, avrebbe dovuto tenersi pronta in qualsiasi circostanza e, pertanto, che spettava a lei disporre dell'infrastruttura necessaria per eseguire il contratto. Al riguardo occorre rammentare le affermazioni dei rappresentanti della ricorrente nel corso dell'audizione dei testimoni, secondo i quali l'appalto di cui trattasi, che comporta la disponibilità di circa 40 automobili con autisti, era del tutto consequenziale e rivestiva grande importanza per le attività della ricorrente. Avrebbe dovuto esser chiaro al Parlamento che la ricorrente, come nuovo fornitore dei servizi richiesti, non poteva tenersi pronta senza investimenti rilevanti.

82 Peraltro, contrariamente a quanto sostenuto dal Parlamento, l'aspettativa della ricorrente di ottenere l'appalto non è stata dissipata in occasione della visita dei rappresentanti a Strasburgo il 13 dicembre 1995. Infatti, in occasione di tale colloquio la discussione si è incentrata sulla veridicità di alcune voci e di articoli di giornale relativi alla probità dei dirigenti della ricorrente e non sulla questione se essa avrebbe ottenuto l'appalto di cui trattasi. Ebbene, tale problema di probità risulta essere stato risolto il giorno stesso del colloquio. Emerge dalla testimonianza del signor Heuzer, rappresentante della ricorrente, che il signor Candidi ha informato il signor Hautot e lui stesso, per telefono, nel corso del loro ritorno da Strasburgo, della soluzione del problema relativo alla probità. Tale informazione, non contestata dal Parlamento, è d'altra parte confermata dalla nota interna del signor Feidt redatta il giorno stesso (v. supra, punto 9), che espone che le affermazioni riguardanti la probità dei dirigenti della ricorrente erano assolutamente infondate e che sollecitavano l'accordo del segretario generale per la firma del contratto al più presto con quest'ultima.

83 Pertanto emerge dal fascicolo che solo qualche giorno dopo la riunione del 13 dicembre 1995 il Parlamento ha deciso di non affidare il contratto alla ricorrente a partire dal 1° gennaio 1996, ma di aggiudicarlo provvisoriamente alla società A, che era parte nel contratto precedente.

84 Infatti, il 19 dicembre 1995, il signor Feidt ha presentato alla CCAA una proposta di proroga del contratto concluso con la società A per un mese. Emerge dal verbale relativo alla riunione della CCAA (v. punto 10 supra), che le decisioni interne al Parlamento che consentivano la conclusione del contratto con la ricorrente non si sono potute concludere prima della fine del 1995 e che un contratto con durata dal 1° al 31 gennaio 1996 sarebbe stato concluso con la società A (il che è stato fatto il 5 gennaio 1996). In tale occasione, la CCAA ha peraltro invitato l'ordinatore ad adottare tutte le disposizioni affinché la ricorrente stipulasse al più presto il contratto.

85 Al riguardo, senza esser contraddetto su tale punto dal Parlamento, il signor Hautot ha testimoniato che nessun rappresentante del Parlamento l'aveva contattato per informarlo dell'assegnazione provvisoria dell'appalto ad un'altra società per il periodo dal 1° al 31 gennaio 1996. Pertanto è provato che proprio grazie ai suoi interventi il signor Hautot ha scoperto poco prima di Natale che il Parlamento aveva provvisoriamente accordato il contratto alla società A. A questo proposito, occorre rilevare che l'ente aggiudicatore deve rispettare, in ogni fase di una procedura di gara, non solo il principio della parità di trattamento degli offerenti, ma anche quello della trasparenza (v. sentenza Commissione/Belgio, citata, punto 54). Cioché una società strettamente implicata in una procedura di aggiudicazione e che è stata considerata vincitrice di gara, deve ricevere senza indugio le informazioni precise riguardanti tutto lo sviluppo della procedura. Di conseguenza, sarebbe stato necessario che il Parlamento, prima di Natale del 1995, avesse informato la ricorrente, in modo preciso, delle ragioni per le quali non sarebbe stato aggiudicato a quest'ultima l'appalto a partire dal 1° gennaio 1996 come era stato previsto in precedenza.

86 Emerge da quanto precede che il Parlamento, da una parte, ha fatto sorgere in capo alla ricorrente il legittimo affidamento inducendola ad assumersi un rischio che va oltre quello normalmente corso dagli offerenti per una procedura di aggiudicazione e, dall'altra, ha omesso di informare la ricorrente di una modifica significativa dello svolgimento della procedura di aggiudicazione.

87 A questo proposito, non è necessario stabilire se i dipendenti del Parlamento abbiano agito in modo scusabile. Come entità aggiudicatrice nella procedura di aggiudicazione degli appalti, il Parlamento ha l'onere di provare di aver tenuto un atteggiamento coerente e costante verso gli offerenti. Gli interventi dei vari organi amministrativi o politici all'interno del Parlamento non possono pertanto giustificare la mancata osservanza dei loro obblighi nei confronti della ricorrente.

88 Ne consegue che il Parlamento ha commesso un illecito che fa sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità.

### *Sui danni e il nesso di causalità*

#### Argomenti delle parti

89 La ricorrente ritiene di aver subito i seguenti danni:

a) spese e oneri sostenuti per l'aspettativa di ottenere l'appalto, che, secondo le fatture depositate con la replica, sono costituiti come segue:

— dal costo del parco macchine riservato per il Parlamento dal 1° gennaio 1996 fino al 31 marzo 1996 e assicurazioni, per un totale di 36 automobili: 3 272 545 BFR [IVAC (imposta sul valore aggiunto compresa)];

— dalle spese di parcheggio per il periodo dal 1° gennaio 1996 al 31 marzo 1996 per 36 automobili: 635 105 BFR (IVAC);

- dalle spese per la risoluzione del contratto del parco macchine per 25 automobili: 1 146 980 BFR (IVAC);
  
- dal costo telefonia (GSM): 424 480 BFR;
  
- b) spese di organizzazione del contratto, consultazioni e diverse: 886 600 BFR, ripartite come segue:
  - preparazione del contratto, studio di attuabilità e quantificazione: 131 325 BFR;
  
  - assistenza e preparazione dei dati, presentazione e consiglio di organizzazione: 181 500 BFR (IVAC);
  
  - preparazione, trattativa per il parco macchine, contratto di telefonia e parcheggio: 124 963 BFR;
  
  - spese per spostamenti e rappresentanza (importo forfettario): 150 000 BFR;
  
  - spese di segreteria (importo forfettario): 52 000 BFR;
  
  - fax, telefoni, amministrazione, macchina per le fotocopie e stampante (importo forfettario): 100 000 BFR;

— spese di assunzione, visite mediche, training (redazione di contratti, locazione di una sala per riunioni) e spese di animazione per gli autisti: 200 000 BFR;

— onorari per il signor Hautot, esclusivamente occupato alla presentazione e successivamente alla redazione del contratto del Parlamento dall'ottobre 1995 fino al 30 giugno 1996: 540 000 BFR;

c) mancato guadagno valutato su cinque anni in ragione di un contratto di tre anni rinnovabile per due periodi di dodici mesi: 10 000 000 BFR.

90 Inoltre, la ricorrente sostiene che l'atteggiamento illecito del Parlamento le ha causato un danno morale. Essa sostiene che, essendole stata garantita l'assegnazione dell'appalto, si è impegnata non soltanto verso i suoi azionisti, ma altresì verso terzi, in una prospettiva di espansione e di successo commerciale. Le circostanze particolarmente difficili nelle quali è sopravvenuta la mancata aggiudicazione dell'appalto (voci quanto alla sua solvibilità, alla disponibilità finanziaria, alla qualità dei suoi servizi e alla serietà dei suoi azionisti e/o amministratori) sono state diffuse nell'ambiente belga, e in particolare di Bruxelles, particolarmente chiuso e ristretto.

91 La ricorrente sostiene che tale danno morale debba essere forfettariamente valutato in 5 000 000 BFR, salvo aumento o diminuzione della valutazione stessa.

92 Peraltro la ricorrente afferma che, se essa non fosse stata certa, in un modo o nell'altro, di aver ottenuto l'appalto, essa non avrebbe mai investito le somme che ha impiegato per l'avviamento dei servizi promessi, cosicché l'esistenza del nesso di causalità tra l'illecito dedotto e i danni lamentati, richiesta dalla giurisprudenza, sarebbe dimostrata. Inoltre, le voci particolarmente negative che in un dato momento sono state diffuse sul suo conto non avrebbero potuto trovare eco né qualsiasi ripercussione in termini di immagine e di reputazione commerciale qualora, in definitiva, il contratto fosse stato normalmente eseguito e/o concluso.

- 93 Il Parlamento sostiene che la ricorrente si limita a elencare numerose voci di danno senza produrre il minimo elemento di prova che possa dimostrare che essa avrebbe realmente subito i danni sostenuti. Esso aggiunge che la ricorrente non ha prodotto la prova che le fatture prodotte corrispondevano a spese sostenute nell'ambito dei loro asseriti rapporti.
- 94 Peraltro, il Parlamento contesta il fatto di dover corrispondere un qualsiasi importo alla ricorrente per un asserito danno morale. Da un lato, la ricorrente non produrrebbe alcun elemento di prova diretto a dimostrare che la sua reputazione sia stata lesa e, dall'altra, essa non disporrebbe di elementi che dimostrino che il Parlamento avrebbe originato o avrebbe partecipato alla diffusione delle voci che essa adduce a sostegno della sua domanda.
- 95 Il Parlamento sostiene infine che il nesso causale tra l'illecito dedotto e i danni lamentati manca del tutto, poiché, dal 13 dicembre 1995, in occasione della riunione a Strasburgo, la ricorrente era stata informata che il parere della CCAA aveva solo un valore consultivo e che il Parlamento si riservava la decisione finale sulla concessione dell'appalto. Esso aggiunge che le spese che la ricorrente ha sostenuto per la preparazione e l'esecuzione dell'appalto, e il mancato guadagno, non sono comunque risarcibili non avendo dimostrato quest'ultima che il primo appalto le era stato effettivamente aggiudicato.

## Giudizio del Tribunale

- 96 Nella fattispecie è stato provato che l'illecito commesso dal Parlamento è tale da far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità. Per contro, non sussiste alcuna responsabilità contrattuale. Di conseguenza, non è fondata la richiesta della ricorrente di richiedere un risarcimento per il mancato guadagno, poiché ciò equivarrebbe a far produrre effetti ad un contratto mai esistito.

- 97 Inoltre, emerge dall'art. 4 delle condizioni generali che l'istituzione aggiudicatrice non è tenuta a corrispondere alcun indennizzo agli offerenti le cui offerte non sono state accolte. Ne consegue che, in via di principio, gli oneri e le spese sostenuti da un offerente per la partecipazione a una gara non possono costituire un danno risarcibile (v. sentenza del Tribunale 29 ottobre 1998, causa T-13/96, TEAM/Commissione, Racc. pag. II-4073, punto 71). Nella fattispecie la ricorrente non ha fornito alcun elemento che permetta di derogare a tale principio. Pertanto la ricorrente non ha diritto a chiedere il rimborso delle spese relative alla preparazione dell'offerta.
- 98 Di conseguenza rimane da stabilire il danno originato dagli investimenti effettuati dalla ricorrente in ragione dell'informazione ricevuta il 4 dicembre 1995 concernente il fatto che la CCAA aveva emesso un parere favorevole al riguardo.
- 99 A tal proposito, emerge dal fascicolo che la ricorrente, in conseguenza di tale informazione, ha preso immediatamente le misure necessarie per l'esecuzione del contratto. Nella lettera datata 5 dicembre 1995 il signor Hautot si esprime infatti in questi termini: «Mi incaricherò di tutta la parte riguardante l'assunzione [...] e di tutte le riunioni di lavoro con [il Parlamento]. [...] provvedere al parco macchine necessario è di competenza del [signor Heuzer] e dei suoi assistenti [...] chiedo a tutti di compiere lo sforzo necessario per preparare un'organizzazione impeccabile a partire dal 1.1.96 (...)» Successivamente, in una lettera del 6 dicembre 1995 della Budget Rent a Car, viene indicato: «[...] in seguito ad una vostra espressa richiesta, vi confermiamo di provvedere all'ordinativo ufficiale e, di conseguenza, all'immatricolazione delle automobili richieste per l'anno 1996. [...] per evitare doppio utilizzo, vi ricordiamo ancora che procediamo attualmente all'acquisizione dell'infrastruttura delle telecomunicazioni (GSM) necessaria al buono svolgimento delle vostre operazioni».
- 100 Inoltre la ricorrente, nella lettera 12 dicembre 1995, fa riferimento alle misure che aveva preso per poter far fronte all'urgenza fatta presente dal Parlamento. In tale lettera la ricorrente ha così menzionato i contratti di leasing delle automobili e dell'abbonamento GSM e l'assunzione di autisti e la regolarizzazione della loro situazione medico-sociale e fiscale (v. punto 7 supra).

101 Ne consegue che gli investimenti summenzionati presentano un nesso causale diretto con la conversazione telefonica del 4 dicembre 1995.

102 Inoltre, con l'effettuazione di tali investimenti la ricorrente non ha dato prova d'imprudenza. In primo luogo, è stato in precedenza provato che la sua aspettativa di ottenere l'appalto non era stata dissipata in occasione della riunione a Strasburgo il 13 dicembre 1995 (v. punto 82 supra). In secondo luogo il Parlamento non ha dedotto argomenti che permettano di dubitare della veridicità della versione dei fatti data dai rappresentanti della ricorrente, sotto giuramento, secondo la quale gli investimenti menzionati nella lettera 12 dicembre 1995 erano stati tutti effettuati nel dicembre 1995. In terzo luogo, emerge dalle testimonianze dei dipendenti del Parlamento che la ricorrente non ha ricevuto informazioni che le indicassero che sussisteva la possibilità che, in definitiva, non ottenesse l'appalto (v. punti 82-85 supra).

103 Ebbene, è pacifico che la ricorrente, in mancanza di un rifiuto chiaro di aggiudicarle l'appalto, non aveva ragione di annullare nel corso dei primi mesi del 1996 i contratti già conclusi. È bene ricordare a questo proposito il verbale 19 dicembre 1995 nel quale la CCAA, dando parere favorevole per un contratto dal 1° gennaio 1996 al 31 gennaio 1996 con la società A, invita l'ordinatore a prendere tutte le misure affinché il contratto con la ricorrente venga firmato al più presto. Ciò conferma che il Parlamento stesso, in questa fase, aveva l'intenzione di aggiudicare l'appalto alla ricorrente.

104 Tenuto presente quanto sopra, si può considerare risarcibile il danno lamentato dalla ricorrente e sopra riportato al punto 89, lett. a), «spese e oneri effettuati per l'aspettativa di ottenere l'appalto», e quello di cui alla lettera b), «spese di assunzione, per visite mediche, training e spese di animazione per gli autisti» e «preparazione, trattativa per il parco macchine, contratto di telefonia e parcheggio».

105 A questo proposito occorre respingere l'argomento del Parlamento secondo il quale le fatture della ricorrente non dimostrano che le spese sono state effettuate nell'ambito dei loro rapporti. Infatti, nessun elemento del fascicolo permette di contestare che tali fatture corrispondono alle misure prese dalla ricorrente per far fronte alla situazione di urgenza nella quale si trovava il Parlamento, misure alle quali la ricorrente ha già fatto riferimento nella lettera 12 dicembre 1995.

106 Tuttavia, emerge dal fascicolo prodotto dalla ricorrente che i costi di abbonamento GSM (424 450 BFR) coprono il periodo dal 19 gennaio 1996 al 18 ottobre 1996. Il fatto che l'abbonamento abbia iniziato ad essere valido soltanto dal 19 gennaio 1996 sarebbe dovuto ad un abbonamento gratuito promozionale. Ebbene, il Tribunale ritiene ragionevole limitare i costi risarcibili a quelli relativi al periodo dal 19 gennaio 1996 al 31 marzo 1996. Poiché la ricorrente non ha dato la disdetta di tale contratto alla fine del mese di marzo 1996, momento in cui avrebbe dovuto rendersi conto che era verosimile che tale contratto non le sarebbe stato attribuito, i costi sostenuti successivamente sono a suo carico. L'importo risarcibile per gli abbonamenti GSM, compreso il costo ipotetico per la risoluzione del contratto, può essere valutato in 200 000 BFR.

107 Siccome il Parlamento non ha contestato l'esattezza delle somme richieste dalla ricorrente, il danno va valutato in base ai dati comunicati da quest'ultima (v. punto 89 supra). Il risarcimento del danno subito dalla ricorrente ammonta quindi alla somma totale di 5 579 593 BFR (IVAC). Tuttavia, poiché l'importo dell'IVA pagato dall'impresa poteva essere recuperato e poiché, di conseguenza, non rimaneva a carico di quest'ultima, non può essere ricompreso nella valutazione dei danni. Occorre pertanto prendere in considerazione gli importi menzionati IVA esclusa, vale a dire, secondo le fatture della ricorrente, 1 875 000 BFR +829 583 BFR per il noleggio delle automobili, 947 917 BFR per la risoluzione del contratto, 524 880 BFR per il parcheggio delle vetture e 103 275 BFR per il fascicolo relativo alle automobili e alla telefonia. A ciò si aggiunge l'importo degli abbonamenti GSM, precedentemente valutato in 200 000 BFR e l'importo forfettario relativo all'assunzione degli autisti, che ammonta a 200 000 BFR. L'importo del danno materiale subito dalla ricorrente ammonta perciò a 4 680 655 BFR.

- 108 Tenuto conto delle circostanze di specie, occorre altresì risarcire la ricorrente per il danno morale che ha subito. Certo, essa non ha dimostrato né l'esistenza di una lesione alla sua reputazione né la responsabilità di tale danno. Tuttavia, emerge dal fascicolo che, sebbene dal mese di dicembre 1995 la ricorrente avesse preso misure di preparazione per rispondere alla situazione d'urgenza fatta presente dai funzionari del Parlamento, essa è venuta a conoscenza del fatto che il contratto non le sarebbe stato assegnato solo il 19 giugno 1996 (v. punto 19 supra). Di conseguenza, non essendole stata trasmessa informazioni — anche se richieste a più riprese — riguardanti il prosieguo della procedura di aggiudicazione, il Parlamento ha messo la ricorrente in una situazione d'incertezza e l'ha costretta a sforzi inutili per far fronte alla suddetta situazione d'urgenza.
- 109 Il Tribunale di conseguenza ritiene equo stabilire il danno materiale e morale subito dalla ricorrente in una somma totale di 5 000 000 BFR.

### Sulle spese

- 110 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 il Parlamento è rimasto soccombente e la ricorrente ha concluso in tal senso, occorre condannare il Parlamento a sopportare le spese.

Per questi motivi,

### IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il Parlamento europeo è condannato a pagare alla ricorrente la somma di 5 000 000 BFR.

- 2) **A tale somma verranno aggiunti gli interessi in base al tasso annuo dell'8% a partire dalla data della presente sentenza e fino al pagamento effettivo.**
  
- 3) **Il Parlamento sosterrà le proprie spese e quelle della ricorrente.**

Lindh

Lenaerts

Cooke

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 dicembre 1998.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

P. Lindh