

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

9 luglio 1999 \*

Nella causa T-231/97,

**New Europe Consulting Ltd**, società di diritto irlandese, con sede in Dublino,

**Michael P. Brown**, amministratore della New Europe Consulting Ltd, residente in Ballinasloe, County Galway (Irlanda),

con gli avv.ti **Alberic De Roeck** e **Benjamin De Roeck**, del foro di Anversa, Lange Lozanastraat, 2, Anversa (Belgio),

ricorrenti,

contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dalla signora **Marie-José Jonczy**, consigliere giuridico, e dal signor **Maurits Lugard**, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor **Carlos Gómez de la Cruz**, membro del servizio giuridico della Commissione, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

\* Lingua processuale: l'olandese.

avente ad oggetto una domanda di risarcimento dei danni causati ai ricorrenti dal comportamento illecito tenuto nei loro confronti dalla Commissione nell'ambito del programma PHARE,

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

composto dal signor R.M. Moura Ramos, presidente, dalla signora V. Tiili e dal signor P. Mengozzi, giudici,

cancelliere: A. Mair, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale dell'11 marzo 1999,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

**Ambito giuridico e fattuale della controversia**

- 1 Il programma PHARE, che si basa sul regolamento (CEE) del Consiglio 18 dicembre 1989, n. 3906, relativo all'aiuto economico a favore della Repubblica di Ungheria e della Repubblica popolare di Polonia (GU L 375, pag. 11), modificato, in vista dell'estensione dell'aiuto economico ad altri paesi dell'Europa centrale ed orientale, dai regolamenti (CEE) del Consiglio 17 settembre 1990,

n. 2698 (GU L 257, pag. 1), 23 dicembre 1991, n. 3800 (GU L 357, pag. 10), 7 agosto 1992, n. 2334 (GU L 227, pag. 1), 30 giugno 1993, n. 1764 (GU L 162, pag. 1), 12 giugno 1995, n. 1366 (GU L 133, pag. 1), 11 marzo 1996, n. 463 (GU L 65, pag. 3), e 22 aprile 1996, n. 753 (GU L 103, pag. 5), costituisce l'ambito nel quale la Comunità europea canalizza l'aiuto economico ai paesi dell'Europa centrale e orientale per svolgere le azioni destinate a sostenere il processo di riforma economica e sociale in corso in tali paesi.

- 2 La New Europe Consulting Ltd (in prosieguo: la «NEC» o la «società ricorrente») ha attuato dal 1991 diversi progetti di consulenza in amministrazione nell'ambito del programma PHARE. Il secondo ricorrente, il signor Brown, è l'amministratore della NEC.
- 3 Nel 1994 la NEC veniva prescelta per attuare un programma di formazione di presidenti di consiglio di amministrazione in Ungheria («Board chairmen training programme»).
- 4 Il 27 marzo 1995 la Commissione riceveva dal signor Szopko, funzionario del governo ungherese, e dalla signora Ravel, coordinatrice del progetto in Ungheria, una relazione in cui si facevano presenti talune difficoltà incontrate dalla NEC nell'esecuzione finanziaria generale di tale programma.
- 5 Il 12 aprile 1995 il funzionario della Commissione responsabile di detto programma indirizzava ai coordinatori dello stesso in Polonia, nella Repubblica ceca, in Ungheria e in Romania un fax (in prosieguo: il «fax contestato») in cui comunicava loro che: «la NEC, pur avendo presentato offerte molto interessanti e fornito programmi di formazione soddisfacenti, non offr[iva] il livello minimo di garanzia finanziaria che [avrebbe permesso] di considerarla un partner affidabile». Precisava che la NEC, nell'ambito dell'esecuzione di un contratto in Ungheria, aveva «sistematicamente ommesso di pagare i fornitori, costringendo in tal modo il personale della Commissione in loco a far fronte continuamente a richieste giustificate a nome delle autorità ungheresi». La Commissione, avendo saputo che la NEC intendeva proporre i propri servizi ad altri paesi dell'Europa

orientale, raccomandava a questi energicamente di non prendere in considerazione le offerte provenienti da tale società per evitare qualsiasi problema idoneo a ledere l'immagine del programma PHARE. Infine, domandava loro di trasmettere il suo messaggio a qualsiasi altro soggetto interessato alle attività di formazione in amministrazione.

- 6 A partire da tale data la NEC non veniva più scelta per alcun progetto organizzato nell'ambito del programma PHARE, ad eccezione di un programma di ristrutturazione di imprese e di sviluppo del settore privato in Romania (Enterprise restructuring and private sector development program), al quale partecipava in qualità di subappaltatore e sotto l'egida dell'Università di Dublino.
- 7 Il signor Brown, che nel frattempo aveva preso conoscenza del fax contestato, dopo aver sollecitato più volte incontri con i competenti uffici della Commissione ed aver preteso che venisse svolta un'inchiesta, il 29 gennaio 1996 incontrava infine il responsabile dei programmi orizzontali della direzione generale «Relazioni esterne: Europa e nuovi Stati indipendenti, politica estera e di sicurezza comune, servizio esterno» della Commissione (DG IA). Quest'ultimo, in data 11 aprile 1996, inviava a tutte le delegazioni dell'Unione europea un secondo fax (in prosieguo: il «fax di rettifica»), nel quale dichiarava che, in seguito a un'inchiesta, non era emerso alcun elemento di prova che giustificasse le severe espressioni del fax contestato il quale, a suo avviso, equivaleva a collocare la società ricorrente su una «lista nera». Di conseguenza, intendeva correggere l'opinione della Commissione sulla NEC e raccomandava la rimozione di ogni eventuale esclusione dalle liste abbreviate. Aggiungeva che sarebbe stato auspicabile che, «prima della sottoscrizione di un contratto [con la NEC] o con altre piccole imprese, le questioni riguardanti i fondi disponibili [fossero] dibattute prima che si verific[assero] e prima che diven[issero] pregiudizievoli per il successo di un determinato progetto».
- 8 Ritenendosi ancora ingiustamente esclusa dai progetti organizzati nell'ambito del programma, nonostante la rettifica così apportata, la NEC contattava nuovamente la Commissione. Con fax del 16 aprile 1997 la Commissione le rispondeva che, essendo state superate le difficoltà della NEC in Ungheria, non aveva alcun motivo di escluderla dai propri programmi e che non esisteva alcuna lista nera sulla quale fosse iscritta la società.

## Procedimento

- 9 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 5 agosto 1997, i ricorrenti hanno proposto il ricorso per risarcimento danni in oggetto.
  
- 10 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso di passare alla fase orale. Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento le parti sono state invitate a rispondere per iscritto a taluni quesiti e a produrre taluni documenti prima dell'udienza.
  
- 11 Le parti hanno svolto le loro difese orali all'udienza tenutasi l'11 marzo 1999.

## Conclusioni delle parti

- 12 I ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso ricevibile e accoglierlo;

- condannare la Commissione al versamento di un risarcimento per un importo totale pari a 4 100 000 euro, oltre agli interessi compensativi a partire dalla data dell'evento generatore dei danni, vale a dire dal 12 aprile 1995, e agli interessi legali a partire dalla pronuncia di questa sentenza, di cui:
  - 1 000 000 euro alla NEC per il danno materiale subito dalla stessa e 3 000 000 euro per la lesione arrecata al suo buon nome commerciale; e
  - 100 000 euro al signor Brown per il danno morale da lui subito;
- condannare parimenti la convenuta a riabilitare la società ricorrente mediante una lettera indirizzata a tutti i responsabili interessati della Commissione e delle unità di amministrazione del programma PHARE in Europa orientale e centrale, con espressa menzione del dispositivo della presente sentenza;
- condannare inoltre la convenuta all'integralità delle spese.

13 La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;
- condannare i ricorrenti alle spese.

## Sulla domanda di risarcimento dei danni

### *Argomentazioni delle parti*

- 14 I ricorrenti chiedono che, in conformità all'art. 215, secondo comma, del Trattato CE (divenuto art. 288, secondo comma, CE), che disciplina la responsabilità extracontrattuale della Comunità, quest'ultima risarcisca i danni causati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni.
- 15 In primo luogo essi rilevano che la Commissione, inviando, il 12 aprile 1995, il fax contestato a tutti i responsabili della formazione in amministrazione del programma PHARE sulla base delle sole asserzioni della signora Ravel, ha violato diversi principi generali del diritto comunitario e, in particolare, il principio di proporzionalità. Inoltre, poiché ha inviato il suddetto fax senza informare i ricorrenti delle accuse loro rivolte e senza procedere a svolgere indagini approfondite, la Commissione avrebbe violato il loro diritto di essere sentiti e sarebbe venuta meno ai propri doveri di vigilanza e di adeguata ponderazione degli interessi in gioco, così violando il principio di buona amministrazione.
- 16 Il fax contestato avrebbe causato un danno irreparabile al buon nome commerciale della NEC e anche alla sua attività e ai suoi risultati di esercizio.
- 17 Tale pregiudizio sarebbe stato causato direttamente dal comportamento della Commissione, poiché, dal momento della diffusione del fax contestato, i ricorrenti sarebbero stati esclusi da tutti i progetti PHARE per i quali avevano manifestato interesse. In particolare, l'esistenza di un nesso di causalità tra tale comportamento illecito e il danno subito dai ricorrenti sarebbe provata dalla circostanza che essi, successivamente all'invio del fax contestato, sono stati presi in considerazione per un progetto soltanto quando hanno presentato un'offerta sotto l'egida dell'Università di Dublino.

- 18 In secondo luogo, la Commissione avrebbe dato prova di manifesta negligenza. In effetti, sebbene fosse perfettamente consapevole dell'errore commesso, avrebbe impiegato più di un anno per porvi rimedio.
- 19 Inoltre, la Commissione avrebbe violato il principio della tutela del legittimo affidamento poiché la rettifica apportata è rimasta sempre priva d'effetto. Nutrendo un legittimo affidamento negli effetti di tale rettifica, i ricorrenti avrebbero atteso a lungo prima di adire le vie legali e questa circostanza avrebbe causato loro un ulteriore pregiudizio.
- 20 La convenuta sostiene che nel caso di specie non è soddisfatta nessuna delle tre condizioni per l'applicazione dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CE.
- 21 In primo luogo, né l'istituzione convenuta né alcuno dei suoi dipendenti avrebbero tenuto un comportamento illecito. La Commissione ritiene che, nella fattispecie, il fax contestato, fondato su una rimostranza scritta di una importante autorità governativa ungherese e del coordinatore responsabile del progetto, fosse pienamente giustificato. Di conseguenza essa avrebbe agito in modo responsabile e in conformità alla funzione che le è propria nell'ambito del programma PHARE adottando una misura immediata idonea a prevenire qualsiasi eventuale lesione dell'immagine del programma e ad evitare difficoltà finanziarie per gli altri progetti in Europa centrale e orientale. D'altra parte, poiché faceva affidamento sulle affermazioni del coordinatore del progetto e del funzionario del governo ungherese, essa non avrebbe avuto alcun motivo di svolgere direttamente un'indagine prima di inviare il fax contestato.
- 22 Inoltre, tale fax non costituirebbe una misura sproporzionata, poiché i dubbi sulla gestione finanziaria della NEC erano sufficientemente gravi per giustificare un «avvertimento» generale.

- 23 Peraltro, la Commissione osserva che, nella fattispecie, nessuna disposizione della normativa applicabile né alcun principio di diritto le imponeva l'obbligo di consultare i ricorrenti. Questi ultimi non potrebbero pertanto dedurre la violazione del loro diritto di essere sentiti.
- 24 Infine, essa sostiene di non poter essere, comunque, ritenuta responsabile del tenore della lettera che le è stata inviata da un organo governativo indipendente e da un coordinatore *in loco* del progetto, pure indipendente.
- 25 In secondo luogo, i ricorrenti non avrebbero subito alcun danno poiché, in un sistema di aggiudicazione pubblica come quello del programma PHARE, le imprese non possono avere la certezza di essere aggiudicatari di un determinato appalto. Di conseguenza, i ricorrenti potrebbero chiedere un risarcimento unicamente per contratti specifici per i quali la procedura di aggiudicazione fosse già nella fase avanzata e che gli stessi ricorrenti fossero sicuri di vedersi attribuire. Essi non avrebbero provato nessuna di tali circostanze.
- 26 In particolare, la circostanza che i ricorrenti fossero stati associati per due anni alla preparazione di un progetto nella Repubblica ceca non sarebbe idonea a conferire loro alcun diritto a ottenere tale appalto. Nella fattispecie le offerte relative a tale progetto sarebbero state oggetto di una valutazione in conformità alle norme pertinenti, e sarebbe stata giudicata più aderente ai termini di riferimento l'offerta di un'altra impresa.
- 27 In terzo luogo, non sussisterebbe il nesso di causalità tra i comportamenti della Commissione e il pregiudizio asseritamente subito dai ricorrenti. In effetti, la circostanza che essi non abbiano ottenuto appalti dipenderebbe o dall'esistenza di offerte più competitive della loro o, eventualmente, dalle opinioni espresse nei loro confronti da coordinatori locali dei progetti PHARE e formulate in completa autonomia.

- 28 Ad ogni modo, la Commissione avrebbe ritirato il suo «avvertimento» in data 11 aprile 1996. Di conseguenza, non potrebbe essere ritenuta responsabile di un danno eventualmente subito dai ricorrenti successivamente a tale data.

### *Giudizio del Tribunale*

- 29 Secondo una giurisprudenza costante, la responsabilità extracontrattuale della Comunità presuppone la sussistenza di vari presupposti, vale a dire l'illegittimità del comportamento contestato alle istituzioni comunitarie, l'esistenza di un danno effettivo e certo e l'esistenza di un nesso causale diretto tra il comportamento dell'istituzione di cui trattasi e il danno asserito (v. sentenza del Tribunale 15 settembre 1998, causa T-54/96, Oleifici Italiani e Fratelli Rubino/Commissione, Racc. pag. II-3377, punto 66).

### Sull'illegittimità del comportamento

- 30 I ricorrenti denunciano due comportamenti distinti della Commissione: da un lato l'invio del fax contestato, avvenuto senza previa inchiesta e senza che essi venissero sentiti, e, dall'altro, il ritardo con il quale è stata inviata la rettifica.
- 31 Nell'ambito delle censure dirette contro il fax contestato i ricorrenti deducono, in primo luogo, il difetto di diligenza di cui in linea generale la Commissione avrebbe dato prova, da un lato per aver omesso di aprire un'inchiesta e, dall'altro, per non averli sentiti. In secondo luogo, lamentano la violazione del principio di proporzionalità, perché la Commissione non avrebbe dovuto reagire immediatamente alla relazione ricevuta, indirizzando, senza il minimo controllo, un fax di avvertimento ai coordinatori del programma PHARE. Il Tribunale ritiene che,

mediante tali censure apparentemente distinte, i ricorrenti denuncino sostanzialmente un unico comportamento, che configurerebbe una violazione del principio di buona amministrazione.

- 32 Gli appalti finanziati dal programma PHARE vanno considerati come appalti nazionali che vincolano esclusivamente lo Stato beneficiario e l'operatore economico (sentenza del Tribunale 26 ottobre 1995, causa T-185/94, Geotronics/Commissione, Racc. pag. II-2795, punto 31, e sentenza della Corte 22 aprile 1997, causa C-395/95 P, Geotronics/Commissione, Racc. pag. I-2271, punto 12).
- 33 Per contro, la responsabilità del finanziamento dei progetti è affidata alla Commissione. Ne deriva che non può escludersi l'ipotesi di atti o di comportamenti della Commissione, degli uffici o di singoli dipendenti di questa, in occasione dell'attribuzione o dell'esecuzione di progetti finanziati dal programma PHARE, che arrechino danni a terzi (sentenza del Tribunale Geotronics/Commissione, citata, punto 39).
- 34 Occorre verificare quindi se nella fattispecie la Commissione abbia commesso un illecito tale da far sorgere la responsabilità della Comunità ai sensi dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CE.
- 35 È incontestato che la Commissione non ha svolto un'inchiesta sulle accuse contenute nella relazione del signor Szopko e della signora Ravanel, né prima né dopo l'invio del fax contestato del 12 aprile 1995, e che il fax di rettifica dell'11 aprile 1996 ha avuto origine dalle indagini che il signor Brown ha personalmente sollecitato più volte presso i competenti uffici della Commissione dopo essere venuto per caso a conoscenza del fax contestato.
- 36 La Commissione giustifica il proprio comportamento con la circostanza che la denuncia che ha determinato il fax contestato proveniva da un'importante

autorità governativa ungherese e dal coordinatore responsabile del progetto, la cui attendibilità non poteva essere messa in discussione. Nel corso della fase orale la Commissione ha aggiunto che l'apertura di un'inchiesta sulla denuncia avrebbe compromesso i rapporti di cooperazione con le autorità dei paesi terzi che prendono parte ai progetti attuati nell'ambito del programma PHARE.

- 37 Tale argomento non può essere accolto.
- 38 Anche se la stretta collaborazione tra la Commissione e i governi dei paesi terzi nella realizzazione delle azioni promosse nell'ambito del programma è prevista dal regolamento (Euratom, CECA, CEE) del Consiglio 13 marzo 1990, n. 610, che modifica il regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 70, pag. 1), ed è indispensabile per la corretta realizzazione di tali azioni, tuttavia essa non può eccedere i limiti posti dagli obblighi derivanti dal rispetto del principio di buona amministrazione da parte dell'istituzione.
- 39 In particolare, il principio di buona amministrazione impone alla Commissione di effettuare una ponderazione degli interessi in causa, specialmente di quelli dei privati. Nella fattispecie il rispetto di detto principio richiedeva che la Commissione svolgesse un'inchiesta sulle asserite irregolarità commesse dalla NEC e sugli effetti che il suo comportamento avrebbe potuto avere sull'immagine dell'impresa.
- 40 Neanche può essere accolto l'argomento della Commissione secondo il quale la tutela dell'immagine del programma PHARE l'obbligava ad adottare una misura immediata senza disporre l'apertura di un'inchiesta. Anche a voler supporre che una tutela siffatta imponga una misura immediata, la Commissione avrebbe potuto inviare ai coordinatori del programma negli altri paesi una semplice comunicazione informativa provvisoria ed effettuare indagini in seguito. In effetti, non vi è alcun dubbio che il tenore del fax contestato è particolarmente severo nei confronti di un'impresa alla quale non era stato rivolto alcun monito.

- 41 Inoltre, nella sentenza 19 marzo 1997, causa T-73/95, Oliveira/Commissione (Racc. pag. II-381), il Tribunale ha dichiarato che «l'obbligo della Commissione di predisporre una decisione con tutta la diligenza richiesta e di adottarla prendendo a fondamento tutti i dati idonei a incidere sul risultato discende, in particolare, dai principi di buona amministrazione, legalità e parità di trattamento» (punto 32). Il Tribunale ritiene che, anche se la presente fattispecie è diversa da quella trattata nella causa Oliveira/Commissione, il principio di buona amministrazione imponesse alla Commissione lo stesso dovere di verificare i dati che potevano incidere sul risultato, in quanto il fax contestato rimproverava ai ricorrenti gravi irregolarità e avrebbe potuto causare loro serie conseguenze economiche (v. anche sentenza del Tribunale 14 luglio 1997, causa T-81/95, Interhotel/Commissione, Racc. pag. II-1265, punto 63).
- 42 Infine, anche se è vero che la normativa in materia non riconosce ai concorrenti di una gara d'appalto il diritto di essere sentiti dalla Commissione prima che questa abbia fatto il necessario per garantire una gestione economica delle risorse destinate ai progetti PHARE, secondo una giurisprudenza costante il rispetto dei diritti della difesa in qualsiasi procedimento promosso nei confronti di un soggetto e che possa concludersi con un atto per esso lesivo costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario, che dev'essere osservato anche in mancanza di norme specifiche riguardanti il procedimento medesimo. Per il rispetto di tale principio è necessario che il destinatario di una eventuale decisione lesiva sia messo in grado di far conoscere utilmente il suo punto di vista sugli elementi presi in considerazione a suo carico dalla Commissione per motivare la propria decisione (v., fra le altre, sentenza del Tribunale 6 dicembre 1994, causa T-450/93, Lisrestal e. a./Commissione, Racc. pag. II-1177, punto 42, confermata dalla sentenza della Corte 24 ottobre 1996, causa C-32/95 P, Commissione/Lisrestal e a., Racc. pag. I-5373, punto 21).
- 43 Ora, si deve rilevare che nella fattispecie il fax contestato era riferito esplicitamente ai ricorrenti. Anche se non costituisce formalmente una decisione nei loro confronti, è evidente che il suo contenuto li riguardava direttamente e addebitava loro irregolarità il cui accertamento avrebbe potuto avere nei loro confronti gravi conseguenze economiche.

- 44 Per assicurare il rispetto del principio di buona amministrazione la Commissione aveva dunque il dovere, dopo aver inviato una comunicazione informativa ai coordinatori del programma PHARE, di aprire un'inchiesta sul contenuto della relazione del rappresentante del governo ungherese e del coordinatore responsabile del progetto in Ungheria e di invitare i ricorrenti a presentare le loro osservazioni sui fatti asseriti.
- 45 Occorre pertanto concludere che la Commissione, inviando il fax contestato, ha violato il principio di buona amministrazione.
- 46 I ricorrenti sostengono inoltre, in sostanza, che il ritardo con cui la Commissione ha rettificato il fax contestato costituisce una violazione del principio di buona amministrazione. Essi invocano, a tale proposito, la sentenza del Tribunale 15 marzo 1995, causa T-514/93, Cobrecaf e a./Commissione (Racc. pag. II-621), nella quale il Tribunale ha considerato che la Commissione, omettendo di rettificare entro un termine ragionevole un errore manifesto in cui aveva riconosciuto di essere incorsa, aveva commesso un illecito tale da far sorgere la sua responsabilità extracontrattuale (punto 70). Tuttavia, in quest'ultima causa la Commissione aveva riconosciuto di aver commesso un errore e aveva proceduto a una rettifica formale soltanto quindici mesi dopo che l'errore medesimo era stato scoperto, mentre, nella fattispecie, ha immediatamente modificato la sua opinione dopo aver constatato che non vi era alcuna ragione per dubitare della buona situazione finanziaria della NEC. Ne consegue che, anche se la Commissione si è resa responsabile di una evidente mancanza di diligenza per non aver disposto l'apertura di un'inchiesta quando ha ricevuto la relazione che ha dato origine al fax contestato, il fatto che abbia proceduto alla rettifica di detto fax soltanto un anno dopo averlo inviato non può essere oggetto della medesima critica, poiché essa ha provveduto immediatamente dopo aver riconosciuto il proprio errore.
- 47 Occorre dunque concludere che la Commissione non ha violato gli obblighi derivanti dal principio di buona amministrazione per aver provveduto alla rettifica del fax contestato soltanto un anno dopo il suo invio.

- 48 In secondo luogo, i ricorrenti sostengono che detta rettifica, essendo «rimasta sempre priva di effetto», costituisce una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento.
- 49 Secondo una giurisprudenza costante, possono appellarsi al principio di tutela del legittimo affidamento tutti gli operatori economici nei quali un'istituzione abbia ingenerato speranze fondate (sentenza del Tribunale 13 luglio 1995, cause riunite T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 e T-477/93, O'Dwyer e a./Consiglio, Racc. pag. II-2071, punto 48). Evidentemente l'«effetto» sperato della rettifica apportata dalla Commissione non poteva consistere nel conseguire un appalto nell'ambito del programma PHARE, giacché l'aggiudicazione degli appalti avviene al termine di una valutazione comparativa delle offerte effettuata dallo Stato beneficiario e nessun offerente gode del diritto di vedersi attribuire automaticamente appalti. Ne consegue che i ricorrenti non possono dedurre una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento e che il loro argomento deve essere rigettato per manifesta infondatezza.

#### Sull'esistenza di un danno effettivo e certo

- 50 Sebbene i ricorrenti sostengano che il danno subito dalla NEC è costituito da tre elementi, e precisamente dalla perdita subita, dal lucro cessante e dalla lesione arrecata alla sua immagine, si limitano, in realtà, ad invocare il fatto che, se la Commissione non avesse adottato il comportamento illecito denunciato, la NEC avrebbe potuto ottenere l'aggiudicazione di appalti, e dunque deducono il lucro cessante e la lesione della sua reputazione. In effetti, quando fanno riferimento all'appalto del valore di 800 000 euro che la NEC avrebbe potuto ottenere nella Repubblica ceca in una data prossima a quella in cui è stato inviato il fax contestato, essi indicano chiaramente che stimavano di avere molte possibilità di ottenere tale appalto, per il quale, però, non avevano ancora presentato un'offerta. Di conseguenza, il Tribunale deve pronunciarsi esclusivamente sul lucro cessante subito dalla NEC e sulla lesione arrecata alla sua immagine.

- 51 Per quanto attiene al lucro cessante, è sufficiente osservare che esso presuppone che la società ricorrente avesse diritto all'aggiudicazione degli appalti dei progetti PHARE per i quali manifestava interesse. A questo proposito si deve sottolineare che, in un sistema di aggiudicazioni pubbliche qual è il PHARE, l'autorità aggiudicatrice dispone di un ampio potere discrezionale per l'adozione di una decisione di aggiudicare un appalto. Di conseguenza, l'offerente non ha la certezza di ottenere l'appalto nemmeno se è proposto come aggiudicatario dal comitato di valutazione (sentenza del Tribunale 29 ottobre 1998, causa T-13/96, TEAM/Commissione, Racc. pag. II-4073, punto 76). A maggior ragione, l'offerente non può avere la certezza di ottenere l'appalto per il solo fatto di aver presentato la propria offerta, né tampoco per il solo fatto di aver manifestato un qualunque interesse. Inoltre, i ricorrenti non hanno dimostrato di essere stati esclusi da un qualsivoglia appalto sebbene fossero, come sostengono, l'offerente che meglio rispondeva ai termini di riferimento.
- 52 Ne consegue che nella fattispecie il danno da lucro cessante invocato dai ricorrenti non è né effettivo né certo.
- 53 Per quanto attiene al danno derivante dalla lesione arrecata all'immagine della NEC, non vi è dubbio che un fax del tenore di quello del 12 aprile 1995 può, di per sé, ledere gravemente l'immagine della società, che nel corso degli anni precedenti l'invio del fax contestato aveva chiaramente ampliato le proprie attività nell'ambito del programma PHARE, acquisendo così un buon nome commerciale. A tale proposito occorre osservare che la NEC è stata costituita esclusivamente al fine di realizzare progetti PHARE. Conseguentemente la Commissione, affermando che tale società non era più in grado di soddisfare le condizioni di affidabilità finanziaria necessarie per partecipare al programma, ha arrecato alla sua immagine una lesione che è tanto più grave in quanto si è ripercossa su tutte le sue attività.
- 54 In considerazione delle circostanze della fattispecie, si deve del pari riconoscere l'esistenza del danno morale subito dal signor Brown. Da un lato, è pacifico che il signor Brown, in qualità di amministratore della NEC, ha tentato più volte di ripristinare il buon nome della società agli occhi dei coordinatori del programma PHARE e della stessa Commissione, senza ottenere alcun chiarimento da parte di quest'ultima fino al 29 gennaio 1996, data in cui ha incontrato il responsabile dei

programmi orizzontali della DG IA. Di conseguenza, la Commissione l'ha messo in una situazione di incertezza e l'ha costretto a sforzi inutili al fine di modificare la situazione da essa medesima creata (v. sentenza del Tribunale 17 dicembre 1998, causa T-203/96, Embassy Limousines & Services/Parlamento, Racc. pag. II-4239, punto 108).

- 55 Dall'altro, dato che il signor Brown possiede il 99% delle azioni della NEC, la lesione arrecata al buon nome della società ha avuto necessariamente gravi ripercussioni anche sulla sua reputazione. A tale proposito occorre sottolineare che inizialmente la NEC era stata costituita come ditta individuale, usando la quale il signor Brown realizzava i progetti PHARE. La reputazione del secondo ricorrente è dunque strettamente legata al buon nome della NEC.
- 56 Di conseguenza, il fax contestato ha leso anche la reputazione del signor Brown.

#### Sul nesso di causalità

- 57 Preliminarmente occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, spetta ai ricorrenti fornire la prova di un nesso di causalità tra l'illecito commesso dall'istituzione e il danno lamentato (v. sentenza della Corte 30 gennaio 1992, cause riunite C-363/88 e C-364/88, Finsider e a./Commissione, Racc. pag. I-359, punto 25).
- 58 I ricorrenti sostengono che il fatto di non aver più ottenuto appalti non può derivare che da un'errata valutazione dell'affidabilità finanziaria della NEC.

- 59 Si deve osservare che il tenore del fax contestato non poteva che condurre al risultato di offuscare il buon nome della società agli occhi dei coordinatori del programma PHARE. Le ripercussioni sull'immagine della NEC fra i coordinatori di detto programma sono, infatti, una conseguenza inevitabile e immediata di una comunicazione avente siffatto tenore [v. ordinanza del Presidente del Tribunale 10 febbraio 1999, causa T-211/98 R, Willeme/Commissione, Racc. PI pag. II-57, punto 42, confermata dall'ordinanza del Presidente della Corte 25 marzo 1999, causa C-65/99 P (R), Willeme/Commissione, Racc. pag. I-1857, punto 60].
- 60 Da quanto precede discende anche che il comportamento della Commissione ha causato un danno alla reputazione del signor Brown.
- 61 Pertanto è accertato il nesso di causalità tra il danno subito dai ricorrenti e il comportamento della Commissione.

### Sull'ammontare del danno

#### *Argomenti delle parti*

- 62 Nell'atto introduttivo i ricorrenti stimano il danno subito dalla società ricorrente in 1 300 000 euro, e precisamente:
- 1 000 000 euro per gli appalti che essa avrebbe potuto ottenere fra il 12 aprile 1995, data dell'invio del fax contestato, e la data di proposizione del ricorso. I ricorrenti spiegano, a questo proposito, che tale valutazione del danno subito dalla società è stata fatta sulla base degli appalti da essa

ottenuti prima del 12 aprile 1995 e dell'appalto del valore di 800 000 euro che era sicura di ottenere nella Repubblica ceca, compresi gli interessi;

— 300 000 ECU, per la lesione arrecata al suo buon nome.

- 63 Il secondo ricorrente chiede, dal canto suo, 100 000 euro a titolo di risarcimento del danno morale subito.
- 64 Nella replica i ricorrenti, oltre a confermare la quantificazione del danno morale subito dal secondo ricorrente, chiedono il pagamento di 4 000 000 euro come risarcimento danni a favore della società ricorrente, in considerazione del lungo periodo intercorso tra la data d'invio del fax contestato, 12 aprile 1995, e la data di proposizione del presente ricorso, 5 agosto 1997, e in considerazione della circostanza che la rettifica apportata dalla Commissione è rimasta inefficace. Essi espongono, a tale proposito, che il danno subito dalla NEC si è aggravato, poiché la perdita del suo fatturato nel corso di questi tre anni ammonta a 3 000 000 euro. In subordine i ricorrenti chiedono che venga nominato un collegio di periti per la valutazione del danno subito.
- 65 La convenuta osserva che è priva di rilevanza nella fattispecie una valutazione, sulla base dei fatturati realizzati in passato, del fatturato che la NEC avrebbe potuto realizzare grazie ai programmi PHARE, e che il solo elemento concreto sarebbe la perdita del contratto nella Repubblica ceca, di un valore totale di 800 000 euro.
- 66 Tuttavia, poiché rientrano nel valore di un contratto non solo gli utili ma anche i costi relativi al progetto, nonché altre spese e onorari, la perdita finale subita dalla NEC sarebbe inferiore a quanto stimato dalla stessa.

- 67 Infine, nella controreplica, la Commissione contesta la rilevanza delle considerazioni dei ricorrenti in base alle quali l'importo del risarcimento domandato a favore della società ricorrente è stato aumentato a 4 000 000 euro, dato che qualsiasi fatto avvenuto dopo la data della revoca, da parte della Commissione, del suo «avvertimento» non potrebbe in alcun modo e in nessun caso essere imputato alla Commissione.

### *Giudizio del Tribunale*

- 68 Nella fattispecie è stato accertato che la lesione arrecata dalla Commissione all'immagine e alla reputazione dei ricorrenti, costitutiva di un illecito, è idonea a far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità. Per contro, è stato accertato che i ricorrenti non hanno titolo per richiedere un risarcimento del danno patrimoniale da lucro cessante, sia questo anteriore o posteriore alla data di invio del fax di rettifica, vale a dire all'11 aprile 1996.
- 69 Peraltro il Tribunale ritiene che, tenuto conto delle circostanze della fattispecie, non sia necessario nominare un collegio di periti per valutare il danno non patrimoniale subito dai ricorrenti a causa della lesione arrecata alla loro immagine e alla loro reputazione e che il versamento di un importo pari a 100 000 euro alla società ricorrente e di un importo pari a 25 000 euro al secondo ricorrente costituisca un equo risarcimento.
- 70 Secondo una giurisprudenza costante, l'importo del risarcimento dovuto deve essere maggiorato degli interessi di mora a decorrere dalla data della pronuncia

della sentenza con cui viene accertato l'obbligo di risarcire il danno (sentenza della Corte 19 maggio 1992, cause riunite C-104/89 e C-37/90, Mulder e a./ Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-3061, punto 35).

- 71 Poiché le conclusioni del ricorso non indicano alcun tasso, si deve applicare il tasso annuo del 4,5% a partire dalla data della presente sentenza e fino al pagamento effettivo.

### **Sulla domanda di riabilitazione**

- 72 I ricorrenti chiedono inoltre che il Tribunale voglia condannare la convenuta a riabilitare la società ricorrente mediante una lettera indirizzata a tutti i responsabili interessati della Commissione e delle unità di amministrazione del programma PHARE in Europa centrale e orientale, con espressa menzione del dispositivo della presente sentenza del Tribunale.
- 73 Nella fattispecie, è pacifico che la Commissione ha inviato un fax di rettifica a tutte le delegazioni dell'Unione europea in data 11 aprile 1996. Di conseguenza, non occorre pronunciarsi su questa domanda dei ricorrenti.

## Sulle spese

- 74 A termini dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La convenuta, essendo rimasta, soccombente, deve essere condannata a sopportare le proprie spese e quelle dei ricorrenti, in conformità alla domanda in tal senso degli stessi.

Per questi motivi,

### IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **La convenuta è condannata a pagare alla società New Europe Consulting Ltd un risarcimento di 100 000 euro e al signor Michael P. Brown un risarcimento di 25 000 euro.**
  
- 2) **Tali somme produrranno interessi di mora al tasso annuale del 4,5% dalla data della presente sentenza fino al pagamento effettivo.**

- 3) La convenuta sopporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dai ricorrenti.

Moura Ramos

Tiili

Mengozzi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 luglio 1999.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

R.M. Moura Ramos