

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

8 maggio 2007*

Nella causa T-271/04,

Citymo SA, con sede in Bruxelles (Belgio), rappresentata dagli avv.ti P. Van Ommeslaghe, I. Heenen e P.-M. Louis,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. L. Parpala e E. Manhaeve, in qualità di agenti, assistiti dagli avv.ti D. Philippe e M. Gouden,

convenuta,

avente ad oggetto, in via principale, un ricorso per responsabilità contrattuale diretto ad ottenere la condanna della Commissione a versare alla società ricorrente il risarcimento danni relativo alla risoluzione di un contratto di locazione asseritamente stipulato tra la detta società e la Comunità europea, rappresentata

* Lingua processuale: il francese.

dalla Commissione e, in subordine, un ricorso per responsabilità extracontrattuale diretto ad ottenere il risarcimento del danno che la ricorrente asserisce di aver subito a seguito della decisione della Commissione di porre fine alle trattative precontrattuali volte alla conclusione del detto contratto di locazione,

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

composto dal sig. J. Pirrung, presidente, dai sigg. A.W H. Meij, N.J. Forwood, dalla sig.ra I. Pelikánová e dal sig. S. Papasavvas, giudici,

cancelliere: sig.ra K. Pocheć, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 17 maggio 2006,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Antefatti

¹ La ricorrente è una società per azioni di diritto belga specializzata in operazioni immobiliari. Essa fa parte del gruppo Fortis che, nei paesi del Benelux, opera nei settori delle assicurazioni e dei servizi finanziari.

- 2 Alla fine del 2002, la ricorrente ristrutturava, a Bruxelles, un complesso immobiliare di cui era proprietaria, chiamato «City Center», costituito da due edifici, B 1 e B 2.
- 3 All'inizio del 2003, il Parlamento europeo avviava trattative con la ricorrente al fine di prendere in locazione l'insieme delle superfici dell'edificio B 1 del City Center, vale a dire 16 954 m² di locali destinati ad uso ufficio nonché 205 posti auto (in prosieguo: l'«Immobile»). Successivamente, il Parlamento rinunciava tuttavia a locare l'Immobile, indicando che la Commissione intendeva portare avanti le trattative autonomamente. Nel contesto della cooperazione interistituzionale tra le due istituzioni comunitarie, si conveniva che il trasferimento di taluni servizi della Commissione verso l'Immobile avrebbe consentito al Parlamento di occupare i locali resi liberi dalla Commissione.
- 4 Il 13 maggio 2003, la Commissione, con l'intermediazione del sig. C. (in prosieguo: l'«intermediario»), un agente dell'ufficio per le infrastrutture e la logistica a Bruxelles (OIB), organismo costituito con la decisione della Commissione 6 novembre 2002, 2003/523/CE (GU 2003, L 183, pag. 35), avviava contatti con la ricorrente e la Fortis Real Estate, il dipartimento specializzato nel settore immobiliare della società di diritto belga Fortis AG (in prosieguo: la «società Fortis»), società collegata della ricorrente nell'ambito del gruppo Fortis, al fine di mettere a punto le trattative dei termini del contratto di locazione dell'Immobile (in prosieguo: il «contratto di locazione»).
- 5 Nel corso di tre riunioni, organizzate, rispettivamente, il 16 maggio, il 3 e il 6 giugno 2003, l'intermediario e la società Fortis (in prosieguo: le «parti delle trattative») discutevano i termini del contratto di locazione, nonché dei lavori di ristrutturazione interna da realizzare nell'Immobile. La Commissione chiedeva che il contratto di locazione prevedesse che tali lavori fossero compiuti in nome e per conto della ricorrente e che il loro costo fosse successivamente rimborsato con il versamento di un canone supplementare. Inoltre, la Commissione auspicava che il contratto di locazione prevedesse che tali lavori dovessero essere compiuti entro il 31 ottobre 2003, vale a dire immediatamente prima della data prevista per il decorrere degli effetti del contratto di locazione, e che fosse dovuta una penalità di mora.

- 6 In un messaggio di posta elettronica dell'11 giugno 2003, la società Fortis faceva presente all'intermediario che non era ragionevolmente possibile dar corso agli ordinativi attinenti all'esecuzione dei lavori prima della conferma dell'accordo della Commissione in ordine ai termini del contratto di locazione.
- 7 In allegato ad una lettera del 16 giugno 2003, la società Fortis inviava alla Commissione un progetto di contratto di locazione, precedentemente comunicato all'Istituzione per posta elettronica. Tale progetto di contratto recava menzione, all'art. 4.4, del fatto che i lavori di ristrutturazione all'interno dell'Immobile auspicati dalla Commissione, ad eccezione di quelli relativi alla caffetteria ed alla sicurezza (in prosieguo: i «lavori di ristrutturazione»), avrebbero dovuto essere terminati entro il 31 ottobre 2003 e che, in caso contrario, sarebbe stata dovuta una penalità di mora a decorrere dal 1° novembre 2003, data di decorrenza degli effetti del contratto di locazione. Tuttavia, la lettera della società Fortis precisava che il termine per la realizzazione dei lavori di ristrutturazione e il dies a quo dal quale sarebbe stata dovuta la penalità di mora, previsto nel progetto di contratto, era assoggettato, segnatamente, alla seguente condizione: «ci perverrà entro e non oltre il 30 giugno 2003 copia della presente recante semplicemente la vostra firma e la conferma, in tal modo, del vostro accordo in ordine ai termini ed alle condizioni del [contratto di] locazione». La società Fortis indicava inoltre: «Alla ricezione [del documento richiesto], daremo corso, secondo la vostra richiesta, agli ordinativi attinenti ai lavori [di ristrutturazione] senza attendere la stipula formale della locazione». Nella lettera si precisava, del pari, che, nell'ipotesi in cui la lettera non fosse pervenuta entro il termine fissato, «il termine per la realizzazione dei lavori e il dies a quo dal quale sarebbe stata dovuta la penalità di mora sarebbero stati posposti in ragione della data di ricezione [del documento richiesto] e delle ferie nel settore delle costruzioni, senza modifica della data di decorrenza della locazione».
- 8 Il 19 giugno 2003, essendo stati precisati tra le parti delle trattative alcuni aspetti, la società Fortis inviava una seconda versione del progetto di contratto di locazione, che apportava talune modifiche all'art. 4.5, quale risultava nella versione del 16 giugno 2003.
- 9 Il 23 giugno 2003, in esito a nuove discussioni tra servizi tecnici, la società Fortis comunicava all'intermediario una terza versione del progetto di contratto di

locazione, che apportava modifiche agli artt. 4.3, 11 e 12, quali risultavano nelle precedenti versioni del 16 e del 19 giugno 2003, nonché un allegato in cui si ricapitolava l'accordo delle parti delle trattative in ordine al bilancio e la descrizione dei lavori di ristrutturazione. Nel messaggio elettronico di trasmissione, la società Fortis precisava che tale terzo progetto di contratto annullava e sostituiva i progetti precedentemente trasmessi, ma che il contenuto della lettera del 16 giugno 2003 continuava ad essere integralmente applicabile.

¹⁰ Con nota del 25 giugno 2003, l'OIB chiedeva un parere ai servizi ed alle direzioni generali (DG) della Commissione da consultare nell'ambito di ogni procedimento immobiliare, vale a dire il servizio giuridico, la DG «Bilancio» e la DG «Personale e amministrazione» (in prosieguo, congiuntamente: le «autorità di controllo»), in ordine al progetto di lettera d'intenti e di contratto di locazione.

¹¹ Con telecopia del 26 giugno 2003, l'intermediario inviava alla società Fortis copia della sua lettera del 16 giugno 2003 recante la propria firma in calce alla seguente menzione scritta di proprio pugno:

«I termini della locazione sono soddisfacenti secondo l'OIB. La locazione è stata assoggettata alle [a]utorità di controllo».

¹² Con messaggio di posta elettronica del 30 giugno 2003, a seguito di una riunione con le autorità di controllo, l'intermediario sottoponeva alla società Fortis un quesito relativo al recupero dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) sui lavori di ristrutturazione precisando, inoltre, che il servizio giuridico avrebbe voluto modificare l'art. 7 del progetto di contratto di locazione. Infine, indicava quanto segue:

«Vi sono altri appunti, ma privi di rilievo decisivo. Attenzione, ciò non significa che questo fascicolo sia già approvato».

- ¹³ Con messaggio di posta elettronica del 1° luglio 2003, la società Fortis rispondeva in senso negativo all'intermediario con riguardo all'eventuale recupero dell'IVA ed alla modifica dell'art. 7 del progetto di contratto di locazione.
- ¹⁴ In pari data, il servizio giuridico emanava parere favorevole in ordine al progetto di contratto di locazione, fatte salve le modifiche proposte al progetto di lettera di intenti, che miravano a rafforzare il carattere ipotetico della lettera, e al contratto di locazione stesso, che includevano una modifica della clausola di competenza a favore dei giudici di Bruxelles.
- ¹⁵ Il 4 luglio 2003, la ricorrente dava corso ai primi ordinativi necessari ai fini della realizzazione dei lavori di ristrutturazione presso le società B. e A.
- ¹⁶ In pari data, la DG «Bilancio» emanava parere favorevole in ordine al progetto di locazione dell'Immobile, con riserva di tener conto delle sue osservazioni, vertenti sull'obbligo di rispettare la procedura di impegno di bilancio, sulla necessità di rafforzare il carattere ipotetico della lettera di intenti e su talune proposte di modifica del contratto di locazione.
- ¹⁷ Nello stesso periodo, la Commissione redigeva un progetto di comunicazione al Consiglio e al Parlamento, nella loro qualità di autorità di bilancio, vertente sulla domanda di aumento del bilancio. Tale passo si era reso necessario a causa dei rilevanti costi aggiuntivi indotti, nel 2003, dall'aver locato l'Immobile.
- ¹⁸ Il 4 luglio 2003, anche un agente dell'OIB, il sig. F., confermava per telecopia alla società Fortis l'accettazione delle spese di sorveglianza del cantiere dell'Immobile.

- ¹⁹ Il 5 luglio 2003, la DG «Bilancio» emanava parere favorevole con riguardo al progetto di comunicazione al Consiglio e al Parlamento vertente sulla domanda di aumento del bilancio.
- ²⁰ Il 7 luglio 2003, la DG «Personale e amministrazione» emanava parere favorevole in ordine al progetto di locazione dell'Immobile, con riserva che si esaminassero, tenendone conto, le conseguenze del progetto sui bilanci in corso e futuri nonché la strategia generale d'insediamento dei servizi della Commissione e con riserva che si risolvessero le questioni sollevate, il 25 giugno 2003, dal Comitato per la sicurezza, l'igiene e l'estetica dei luoghi di lavoro di Bruxelles (CSIL) con riguardo a taluni problemi tecnici e di sicurezza sollevati dall'Immobile e dalla sua ubicazione.
- ²¹ Nel corso di una conversazione telefonica del 10 luglio 2003, l'intermediario segnalava alla ricorrente che l'approvazione di principio della locazione incorreva in un certo ritardo in ragione dell'emersione di frodi nell'ambito della Commissione e che tale approvazione non sarebbe stata effettuata, verosimilmente, prima della metà di settembre 2003.
- ²² Con messaggio di posta elettronica del 14 luglio 2003, l'intermediario confermava alla società Fortis che l'approvazione del contratto di locazione era stata sospesa e che era difficile prevedere quando sarebbe stato possibile prendere una decisione al riguardo precisando, tuttavia, che in tale fase non era messo in discussione il principio stesso della locazione, così concludendo: «Lascio a voi la decisione di adottare tutte le misure che riterrete utili e necessarie al fine di tener conto di tale sospensione». Nel frattempo, l'OIB avviava trattative con altri locatari per trovare un'altra possibile soluzione che consentisse il trasloco entro breve termine.
- ²³ In pari data, la società Fortis prendeva atto della sospensione della procedura di approvazione del contratto di locazione e indicava all'intermediario di aver

conseguentemente notificato senza indugio ai propri fornitori la sospensione di tutti gli ordinativi effettuati per la realizzazione dei lavori di ristrutturazione e l'interruzione di qualsivoglia impegno finanziario correlato con l'esecuzione di tali ordinativi. La detta società precisava anche che la realizzazione dei lavori di ristrutturazione e il dies a quo ai fini della penalità di mora avrebbero dovuto essere posticipati ad una data da determinare successivamente in considerazione delle ferie nel settore delle costruzioni, della data in cui sarebbe terminata la sospensione della procedura di stipula formale del contratto di locazione e del termine per ripristinare gli ordinativi, il tutto senza modifica della data di decorrenza degli effetti del contratto di locazione. La società Fortis, infine, chiedeva all'intermediario, nell'ipotesi in cui dovesse essere rimesso in questione il principio stesso della locazione, di esserne informata al più presto.

²⁴ Il 16 luglio 2003, il Building Policy Group (BPG, gruppo per la politica immobiliare dell'OIB) teneva una riunione, nel corso della quale si decideva, in considerazione del ritardo di due mesi dovuto all'occupazione dell'Immobile, di esaminare seriamente e molto rapidamente la possibilità di locare un altro edificio, chiamato «M.», situato a Bruxelles e, conseguentemente, di sospendere gli ordinativi già effettuati da parte dei servizi propri della Commissione al fine della ristrutturazione interna dell'Immobile.

²⁵ Con lettera pervenuta in data 23 luglio 2003, l'intermediario informava la società Fortis che la Commissione declinava qualsivoglia responsabilità quanto al danno che essa poteva eventualmente subire a causa del ritardo intervenuto nell'approvazione del contratto di locazione. A tal riguardo, precisava:

«L'accordo che io stesso ho prestato quanto ai termini del contratto di locazione non comportava in alcun caso la sua approvazione definitiva, ma solo la garanzia, da parte dell'OIB di far procedere il fascicolo nel circuito decisionale della Commissione, il quale comprende, come vi è noto, diverse fasi in assenza delle quali un contratto non può essere sottoscritto dall'OIB».

- 26 Con lettera del 27 agosto 2003, la società Fortis informava l'intermediario che avrebbe ritenuto la Commissione responsabile del danno che essa avrebbe potuto eventualmente subire a causa della sua rinunzia a concludere il contratto di locazione. La società informava inoltre l'intermediario che alcuni dei suoi fornitori avevano già sostenuto diverse spese in esito all'avvio dei lavori di ristrutturazione.
- 27 Con lettera raccomandata con avviso di ricevimento del 9 settembre 2003, indirizzata al direttore dell'OIB, sig. V., e all'intermediario, la società Fortis comunicava a questi ultimi informazioni dalle quali risultava che l'OIB, successivamente al 14 luglio 2003, avrebbe avviato trattative in ordine alla locazione di un altro edificio, trattative che sarebbero state sul punto di concludersi positivamente. La società faceva presente, in tale occasione, che avrebbe interpretato qualsivoglia rinuncia della Commissione alla locazione concordata come recesso unilaterale dal contratto di locazione concluso.
- 28 Con lettera raccomandata con avviso di ricevimento del 16 settembre 2003, il direttore dell'OIB rispondeva alle due precedenti lettere della società Fortis, sostenendo che il contratto di locazione non era mai stato concluso tra le parti, sicché le relazioni tra le stesse erano sempre rimaste alla fase delle trattative. Del pari, indicava che l'OIB era, in ragione delle sue funzioni, in contatto permanente con gli intermediari immobiliari e in trattative con costoro in ordine a diversi progetti condotti in parallelo. Incidentalmente, il direttore dell'OIB affermava:

«[V]i confermo che il Progetto City Center non rientra più tra le priorità attuali della Commissione per l'insediamento dei propri servizi, [ma] il City Center resta, per la Commissione, un'opzione estremamente interessante, che non mancheremo di (...) proporre [alle altre organizzazioni europee esistenti o in via di creazione]. Al riguardo, riprenderemmo i contatti con Voi al più presto».

- ²⁹ Con lettera raccomandata con avviso di ricevimento del 24 settembre 2003, indirizzata in risposta al direttore dell’OIB, la società Fortis prendeva atto della rinuncia della Commissione alla locazione ed indicava il proprio intendimento di rivolgersi conseguentemente ai suoi legali.
- ³⁰ Con lettera del 26 settembre 2003, la società B. faceva presente alla società Fortis che intendeva presentarle una fattura per un importo di EUR 297 000, corrispondenti ai costi dei materiali e della manodopera occorsi. Con lettera del 12 novembre 2003, la società B. comunicava alla società Fortis una stima dettagliata delle spese sostenute, pari ad un importo di EUR 302 870. Con lettera del 18 giugno 2004, confermata da una lettera del 14 gennaio 2005, la società B. riduceva successivamente tale stima, che veniva portata all’importo di EUR 16 842 in esito al reimpiego di gran parte dei materiali.
- ³¹ Con lettera raccomandata con avviso di ricevimento del 14 ottobre 2003, indirizzata al direttore dell’OIB, la società Fortis chiedeva alla Commissione di assumere a proprio carico il risarcimento della società B.
- ³² Con lettera del 20 novembre 2003, la società A., a sua volta, chiedeva alla società Fortis il risarcimento del danno subito in ragione degli ordinativi annullati, che stimava pari all’importo di EUR 24 795,77.
- ³³ Con lettera del 24 novembre 2003, il direttore dell’OIB rifiutava di dare esito favorevole alla domanda della società Fortis vertente sul risarcimento della società B., ritenendo che la responsabilità contrattuale della Commissione non sussistesse. In particolare, indicava che «qualsivoglia iniziativa intrapresa dall[la società] Fortis quanto alla presunta locazione dell’Immobile o quanto all’eventuale ordinativo di lavori, [aveva] un carattere meramente unilaterale e non [era] opponibile all’OIB» e che «le conseguenze dannose di un’interpretazione erronea sulla portata degli impegni assunti dall’OIB nel contesto delle trattative [erano] esclusivamente imputabili al[la società] Fortis».

- 34 Con lettera del 10 dicembre 2003, la società Fortis ribadiva la propria posizione, secondo cui la Commissione avrebbe impegnato la propria responsabilità contrattuale rifiutandosi di dare esecuzione al contratto di locazione.
- 35 Con lettera del 22 dicembre 2003, il direttore dell'OIB ribadiva parimenti la propria posizione, secondo cui l'OIB non aveva violato alcun obbligo nei confronti della società Fortis.
- 36 Con lettera del 18 febbraio 2004, indirizzata all'intermediario, i consulenti della ricorrente concludevano nel senso dell'assunzione della responsabilità contrattuale della Commissione e le intimavano di versare alla propria cliente l'importo di EUR 1 137 039 a titolo di risarcimento del danno asseritamente subito da quest'ultima.
- 37 Con lettera del 19 marzo 2004, il direttore dell'OIB rifiutava di accogliere la domanda di risarcimento formulata dai legali della ricorrente.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 38 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 5 luglio 2004, la ricorrente ha introdotto il presente ricorso.
- 39 Il 16 febbraio 2005, la ricorrente ha presentato una domanda volta alla produzione del contratto di locazione relativo ad una parte dell'Immobile che essa aveva appena

concluso con la Comunità francese del Belgio, nonché una nota che chiariva l'impatto della conclusione di tale contratto sulla stima del danno dalla stessa subito. Il 10 marzo 2005, dopo aver sentito la Commissione, il presidente della Seconda Sezione del Tribunale ha accolto la domanda della ricorrente, che ha prodotto i documenti menzionati nella domanda entro il termine prescritto.

- 40 Il 17 gennaio 2006, su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Seconda Sezione) ha deciso di dare inizio alla fase orale del procedimento e, nel contesto delle misure di organizzazione del procedimento, ha invitato le parti a rispondere per iscritto ad alcuni quesiti e la parte ricorrente a produrre taluni documenti. Le parti hanno risposto a tale richiesta entro i termini fissati.
- 41 Il 7 febbraio 2006, sentite le parti, il Tribunale ha rimesso la causa alla Seconda Sezione ampliata.
- 42 Il 27 marzo 2006, la ricorrente ha introdotto una nuova domanda di produzione di un contratto di locazione concluso con la società Fortis con riguardo alla parte non ancora concessa in locazione dell'Immobile, nonché una breve nota in cui si chiariva l'impatto della conclusione di quest'ultimo contratto in ordine alla stima del danno che essa aveva subito. Con decisione del Tribunale del 4 aprile 2006, sentita la Commissione, la domanda della ricorrente è stata accolta. Il 26 aprile 2006, essa ha depositato i documenti menzionati nella domanda presso la cancelleria del Tribunale.
- 43 All'udienza del 17 maggio 2006, le parti sono state ascoltate nelle loro difese e nelle loro risposte ai quesiti posti dal Tribunale. Nel verbale dell'udienza, il Tribunale ha preso atto delle modifiche apportate dalla ricorrente alla sua domanda di risarcimento, che non hanno sollevato obiezioni da parte della Commissione, nonché della rinuncia della ricorrente alle sue domande alternative di risarcimento, in cui si teneva conto dell'indicizzazione dei canoni, che erano state presentate la prima volta il 26 aprile 2006.

44 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia, in via principale:

- dichiarare che ricorre la responsabilità contrattuale della Commissione a titolo di colpa e condannare l'Istituzione a versarle, in ultima analisi, l'importo di EUR 8 853 399,44, corrispondente alla stima del danno, maggiorato degli interessi al tasso di legge applicabile in Belgio a far data dal ricorso, sino al versamento effettivo;
- eventualmente, invitare l'intermediario a comparire per ascoltarlo con riguardo ai suoi intendimenti nella riunione del 6 giugno e nel colloquio telefonico del 10 luglio 2003.

45 In subordine, la ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

- dichiarare che sussiste la responsabilità extracontrattuale della Comunità, rappresentata dalla Commissione, e condannare la Commissione a versarle l'importo di EUR 6 731 448,46 a titolo di risarcimento del danno subito, nonché gli interessi moratori su tale importo a far data dalla decisione sino al pagamento effettivo, al tasso del 6 %;
- eventualmente, disporre le misure istruttorie suggerite nella domanda in via principale.

46 In ogni caso, la ricorrente chiede che il Tribunale condanni la Commissione alle spese.

47 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

- dichiarare irricevibile la domanda della ricorrente nella parte in cui si fonda sulla sussistenza della sua responsabilità contrattuale;
- dichiarare infondata la domanda della ricorrente nella parte in cui si fonda sulla sussistenza della sua responsabilità extracontrattuale;
- condannare la ricorrente alle spese, ivi compresi costi relativi alla sua difesa, pari a EUR 15 000.

Sull'azione principale di responsabilità contrattuale

- 48 Nell'atto introduttivo, la ricorrente indica che il suo ricorso per responsabilità è stato presentato dinanzi al Tribunale, in via principale, in forza della clausola compromissoria contenuta nell'art. 17 del contratto di locazione che essa avrebbe concluso, entro il 26 giugno 2003, con la Comunità, rappresentata dalla Commissione e, pertanto, sul fondamento dell'art. 225, n. 1, CE e dell'art. 238 CE.
- 49 Secondo la Commissione, l'azione di responsabilità contrattuale introdotta dalla ricorrente è irricevibile.

A — *Argomenti delle parti*

- 50 La Commissione asserisce che il Tribunale non è competente a decidere in base ad una clausola compromissoria stipulata in un contratto che non sarebbe stato validamente concluso dalle parti.
- 51 La ricorrente sostiene che il Tribunale è competente a decidere sul suo ricorso per responsabilità contrattuale in forza della clausola compromissoria contenuta nel progetto di contratto che essa ha inviato alla Commissione il 16 giugno 2003. Tale progetto di contratto, infatti, sarebbe stato corrispondente all'offerta di stipulare formulata dalla ricorrente, rappresentata dalla società Fortis, che sarebbe stata successivamente accettata, entro il 26 giugno 2003, dalla Comunità europea, rappresentata dalla Commissione. L'accordo della Commissione risulterebbe dalla menzione autografa e dalla firma apposte dall'intermediario in calce alla lettera di copertura allegata al progetto di contratto inviato alla Commissione il 16 giugno 2003. La ricorrente si avvale, dunque, dell'art. 17 del progetto di contratto, rubricato «Clausola di competenza e legge applicabile», a termini del quale, in particolare, «[i] n caso di controversia, e in mancanza di accordo consensuale, sarà competente la Corte di giustizia delle Comunità europee».
- 52 All'udienza, la Commissione ha contestato l'esistenza della clausola compromissoria invocata dalla ricorrente, argomentando che non sarebbe intercorso alcun accordo in ordine a tale clausola quanto all'azione introdotta dinanzi al Tribunale in base all'art. 238 CE tra le parti, vale a dire la Comunità europea, rappresentata a tal fine dalla Commissione, e la ricorrente. Nelle sue memorie, la Commissione ha fatto valere, in particolare, che le parti nelle trattative non erano abilitate, in mancanza delle autorizzazioni o delle deleghe necessarie, ad impegnare contrattualmente le parti della presente controversia, sicché tra queste ultime non si è potuto validamente concludere alcun contratto.

B — *Giudizio del Tribunale*

- ⁵³ In forza del combinato disposto dell'art. 225, n. 1, CE e dell'art. 238 CE, il Tribunale è competente a giudicare in virtù di una clausola compromissoria contenuta in un contratto di diritto pubblico o di diritto privato stipulato dalla Comunità o per conto di questa. La giurisprudenza precisa che solamente le parti della clausola compromissoria sono legittimate all'azione proposta ex art. 238 CE (v., in tal senso, sentenza della Corte 7 dicembre 1976, causa 23/76, Pellegrini/Commissione, Racc. pag. 1807, punto 31). In difetto di una manifestazione di volontà delle parti nel senso di attribuirgli giurisdizione in merito ad eventuali controversie *ex contractu*, il Tribunale deve quindi escludere di poter conoscere delle controversie medesime (v., in tal senso, ordinanza del Tribunale 3 ottobre 1997, causa T-186/96, Mutual Aid Administration Services/Commissione, Racc. pag. II-1633, punto 46); diversamente ragionando, estenderebbe la propria competenza giurisdizionale al di là delle controversie in ordine alle quali l'art. 240 CE gli attribuisce giurisdizione esclusiva, ove tale disposizione conferisce ai giudici nazionali la giurisdizione di diritto comune a conoscere delle controversie nelle quali la Comunità sia parte in causa (sentenza della Corte 21 maggio 1987, cause riunite da 133/85 a 136/85, Rau e a., Racc. pag. 2289, punto 10, e ordinanza Mutual Aid Administration Services/Commissione, cit., punto 47). Poiché tale giurisdizione comunitaria è derogatoria rispetto al diritto comune, essa deve essere inoltre interpretata restrittivamente (sentenza della Corte 18 dicembre 1986, causa 426/85, Commissione/Zoubek, Racc. pag. 4057, punto 11).
- ⁵⁴ Occorre pertanto esaminare se la clausola compromissoria dedotta dalla ricorrente sia stata validamente stipulata tra la Commissione o i suoi rappresentanti, che agivano in nome e per conto della Comunità, e la ricorrente o i suoi rappresentanti.
- ⁵⁵ A tal riguardo, dalla giurisprudenza emerge che, mentre, in forza di una clausola compromissoria stipulata ai sensi dell'art. 238 CE, la Corte può essere chiamata a dirimere la controversia applicando il diritto nazionale che disciplina il contratto, la sua competenza a conoscere di una controversia riguardante tale contratto dev'essere valutata alla sola luce dell'art. 238 CE e della clausola compromissoria, senza che possano esserne opposte disposizioni del diritto nazionale che osterebbero alla sua competenza (sentenza della Corte 8 aprile 1992, causa C-209/90, Commissione/Feilhauer, Racc. pag. I-2613, punto 13).

- ⁵⁶ È pur vero che l'art. 238 CE non precisa la forma che deve avere la clausola compromissoria, ma dall'art. 44, n. 5 bis, del regolamento di procedura, ai termini del quale il ricorso presentato in forza dell'art. 225, n. 1, CE e dell'art. 238 CE dev'essere corredata di una copia della clausola che attribuisce la giurisdizione ai giudici comunitari, emerge che la detta clausola, in linea di principio, debba essere stipulata per iscritto. L'art. 44, n. 5 bis, del regolamento di procedura, tuttavia, persegue una finalità probatoria e la formalità che esso prescrive deve ritenersi adempiuta quando i documenti prodotti dalla ricorrente consentono al giudice comunitario adito di avere una conoscenza sufficiente dell'accordo, intervenuto tra le parti in causa, di sottrarre ai giudici nazionali la controversia tra le medesime in merito al contratto, per rimetterla ai giudici comunitari (v., in tal senso, sentenza Pellegrini/Commissione, cit. supra al punto 53, punto 10).
- ⁵⁷ Nel caso di specie, l'art. 17 del progetto di contratto di locazione prevede che, in mancanza di accordo consensuale tra le parti, per le controversie che potranno sorgere riguardo al contratto sarà competente la «Corte di giustizia». Secondo la giurisprudenza, questi ultimi termini vanno interpretati nel senso che indicano l'istituzione di cui all'art. 238 CE, che comprende, segnatamente, il Tribunale (v., in tal senso, sentenza della Corte 17 marzo 2005, causa C-294/02, Commissione/AMI Semiconductor Belgium e a., Racc. pag. I-2175, punti 43-53) che è, nella specie, il giudice competente in forza dell'art. 225, n. 1, CE.
- ⁵⁸ Tuttavia, le parti della presente controversia discutono sulla questione se l'accordo di cui all'art. 17 del progetto di contratto di locazione costituisse valida conclusione della clausola compromissoria dedotta.
- ⁵⁹ Al riguardo, occorre rilevare che la ricorrente non ha validamente contestato le affermazioni della Commissione secondo cui l'ordinatore competente alla conclusione del contratto era, nella specie, il direttore dell'OIB, affermazioni corroborate dalle disposizioni dell'art. 16 della decisione 2003/523 e del titolo V della seconda parte del regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 25 giugno 2002, n. 1605, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle

Comunità europee (in prosieguo: il «regolamento finanziario») (GU L 248, pag. 1), cui rinvia quest'ultimo articolo. Occorre inoltre rilevare che, interrogata su tale punto all'udienza, la ricorrente si è avvalsa unicamente del fatto che la clausola compromissoria è stata «apparentemente» stipulata, essendole sempre sembrato che l'intermediario potesse legittimamente impegnare contrattualmente la Commissione e, in ultima analisi, la Comunità ai fini della presente transazione immobiliare. Nelle sue memorie, la Commissione ha contestato che la ricorrente potesse, nella specie, avvalersi della teoria del mandato apparente, non avendo dimostrato sotto quale profilo l'atteggiamento adottato dall'intermediario avrebbe potuto lasciar intendere che questi poteva legittimamente impegnare contrattualmente la Commissione.

⁶⁰ Nel caso in cui il diritto comunitario dovesse riconoscere la teoria dell'apparenza, segnatamente in materia di rappresentanza delle parti di un contratto, la sua applicazione presupporrebbe necessariamente che il terzo che fa valere l'apparenza provi che le circostanze della controversia lo autorizzassero a ritenere che tale apparenza corrispondesse alla realtà. Ne consegue, nel caso di specie, che la ricorrente, la quale ha introdotto il proprio ricorso in base ad una clausola compromissoria «apparentemente» conclusa dalla stessa con la Commissione, deve quantomeno provare che, in considerazione delle circostanze della controversia, poteva legittimamente credere che l'intermediario fosse legittimato ad impegnare contrattualmente la Commissione, agendo in nome e per conto della Comunità.

⁶¹ Ciò non ricorre nel caso di specie. La ricorrente, infatti, non ha fornito alcun elemento di prova a sostegno delle proprie deduzioni secondo cui l'intermediario si sarebbe presentato di fronte ad essa come ordinatore competente legittimato ad impegnare contrattualmente la Commissione e la Comunità. Così, non risulta provato che l'errore invocato dalla ricorrente in ordine ai limiti esatti dei poteri dell'intermediario sarebbe stato indotto dal comportamento di quest'ultimo.

⁶² La ricorrente non ha peraltro provato che i fatti di causa giustificassero che essa aveva potuto, senza imprudenza o negligenza da parte sua, incorrere in errore quanto ai limiti esatti dei poteri dell'intermediario ed alla portata della menzione

autografa e della firma apposta da questi, il 26 giugno 2003, in calce alla lettera di copertura del progetto di contratto (v. supra, punto 11). Come risulta dagli atti di causa, la società Fortis, che rappresentava la ricorrente durante le trattative precontrattuali, è un professionista esperto ed un importante operatore sul mercato immobiliare di Bruxelles. Prima delle trattative in oggetto, aveva già intrapreso, tra il 1999 e il 2002, svariate trattative analoghe con i servizi della Commissione. I documenti prodotti al riguardo dalla Commissione attestano quel che ricorre abitualmente in tal genere di transazioni, le negoziazioni sui termini dello stipulando contratto e su ogni clausola attributiva della relativa giurisdizione prima di avviare la procedura interna di controllo e di decisione che sfocia nell'assunzione del vincolo contrattuale da parte della Commissione. In considerazione della sua esperienza in materia, la società Fortis sapeva in tal modo che l'accordo sui termini del contratto e della clausola attributiva della giurisdizione precede il vincolo giuridico della Commissione, che interviene solo successivamente alla fase di controllo e di decisione interna all'istituzione. Nel caso di specie, la menzione autografa del 26 giugno 2003, in cui l'intermediario precisava, segnatamente, che i termini della clausola attributiva di giurisdizione convenzionale erano stati sottoposti alle autorità di controllo, era sufficientemente chiara e precisa per consentire alla società Fortis di comprendere che la fase di controllo e di decisione interna alla Commissione era stata avviata e che, secondo la prassi consueta, il vincolo contrattuale sarebbe stato assunto dall'ordinatore competente solo in esito a tale procedura.

⁶³ Tale conclusione non può essere rimessa in discussione argomentando che la Commissione non avrebbe comunicato espressamente alla controparte, all'atto delle trattative in esame, le regole precise della propria procedura interna di controllo e di decisione ovvero sostenendo che le dette trattative sarebbero state condotte con un nuovo organismo, specificamente costituito dalla Commissione per gestire le transazioni immobiliari. Infatti, dal momento che la situazione apparente invocata dalla ricorrente derogava alla prassi consueta in materia (v. supra, punto 62), che era nota alla ricorrente, ciò avrebbe dovuto suscitare l'attenzione di quest'ultima e indurla a verificare, nel caso specifico, i limiti esatti dei poteri dell'intermediario. Non procedendo a tale controllo nelle circostanze del caso di specie, la ricorrente ha commesso una negligenza di cui non può legittimamente avvalersi nel contesto del ricorso in esame.

- ⁶⁴ Alla luce di quanto sopra, la ricorrente non può fondatamente sostenere di aver legittimamente creduto che il potere di negoziare i termini del contratto coincidesse con quello di vincolare la Commissione ex contractu e che l'accordo intervenuto, il 26 giugno 2003, tra le parti delle trattative costituisse un vincolo contrattuale per la Commissione. Essa non può pertanto legittimamente avvalersi, nel caso di specie, della circostanza che la clausola compromissoria dedotta sarebbe «apparentemente» sussistita nei suoi confronti a far data dal 26 giugno 2003.
- ⁶⁵ Conseguentemente, senza che occorra nemmeno statuire in ordine all'eventuale legittimazione della società Fortis a rappresentare la ricorrente ai fini della stipula della clausola compromissoria dedotta, si deve concludere che, dal momento che la ricorrente non ha dimostrato l'esistenza di una clausola compromissoria validamente stipulata tra le parti della presente controversia ed ha violato, a tal riguardo, le disposizioni di cui all'art. 44, n. 5 bis, del regolamento di procedura, il suo ricorso è irricevibile nella parte in cui si fonda sul combinato disposto dell'art. 225, n. 1, CE e dell'art. 238 CE.

Sull'azione in subordine di responsabilità extracontrattuale

- ⁶⁶ Nell'atto introduttivo, la ricorrente ha indicato che il proprio ricorso per responsabilità era stato presentato dinanzi al Tribunale in subordine e nell'ipotesi in cui il Tribunale ritenesse che il contratto di locazione non era stato concluso tra le parti, sul fondamento degli artt. 225 CE e 235 CE, nonché dell'art. 288, secondo comma, CE.
- ⁶⁷ Di conseguenza, occorre statuire sull'azione di responsabilità extracontrattuale regolarmente sollevata dalla ricorrente sul fondamento delle summenzionate disposizioni.

A — *Sul merito*

1. *Argomenti delle parti*

- 68 La ricorrente contesta alla Commissione di aver violato l'obbligo di agire in buona fede nel contesto delle trattative precontrattuali e di aver abusato del proprio diritto di non contrattare, rompendo le trattative precontrattuali in una fase estremamente avanzata delle medesime. Anzitutto, la Commissione non le avrebbe indicato, sin dalla ricezione dell'offerta, effettuata il 16 giugno 2003, che non poteva accettarla in ragione dei vincoli della sua procedura interna di adozione delle decisioni, ma avrebbe, al contrario, controfirmato l'offerta pur sapendo che, su tale base, la ricorrente avrebbe dato avvio ai lavori di ristrutturazione. Inoltre, l'Istituzione avrebbe consentito, sino al 14 settembre 2003, la prosecuzione delle trattative, di cui avrebbe saputo che erano destinate a non concludersi sin dall'inizio del mese di luglio 2003. Infine, essa non avrebbe mai comunicato il reale motivo della rottura delle trattative e si sarebbe impegnata con leggerezza nelle trattative stesse, senza prendere in considerazione l'opposizione dei dipendenti quanto alla localizzazione dell'Immobile. La ricorrente contesta che il regolamento finanziario conferisca alla Commissione il diritto assoluto di non condurre a termine il procedimento di conclusione di un contratto, senza dovere alcuna penalità. Essa eccepisce, al riguardo, l'illegittimità delle disposizioni del titolo V della prima parte del regolamento finanziario, sia in quanto sono state adottate su una base giuridica inadeguata, in violazione del principio della competenza di attribuzione della Comunità, sia in quanto violano l'art. 288 CE esonerando illegittimamente la Commissione da una parte della propria responsabilità. In subordine, la ricorrente sostiene che la Commissione non possa opporre, nella specie, la norma di cui all'art. 101, primo comma, del regolamento finanziario, in quanto l'Istituzione stessa non ha rispettato le prescrizioni di cui al secondo comma di tale articolo, che impone agli offerenti interessati la comunicazione dei motivi della decisione di rinunciare all'appalto.
- 69 In fase di replica, la ricorrente fa valere, inoltre, che la Commissione ha violato i principi generali del diritto comunitario che vietano il ritiro di un atto amministrativo che ha conferito diritti soggettivi agli amministrati, avendo ritirato la propria accettazione dell'offerta.

- 70 La ricorrente sostiene che la Commissione abbia parimenti violato il principio di tutela del legittimo affidamento rompendo le trattative dopo averla indotta, il 26 giugno 2003, a sperare fondatamente che la stipula formale del contratto sarebbe sopravvenuta all'accordo di principio che era stato prestato quanto ai termini del contratto. La Commissione l'avrebbe indotta in errore, anzitutto, quanto alla portata dei propri obblighi, essendosi astenuta dall'informarla che, in ragione dei vincoli del suo procedimento interno, si sarebbe vincolata giuridicamente solo alla stipula formale del contratto di locazione da parte dell'ordinatore competente e che ogni iniziativa intrapresa da parte della ricorrente nelle more sarebbe stata a suo rischio. La Commissione l'avrebbe quindi indotta ad effettuare gli ordinativi necessari per i lavori di ristrutturazione. In tal modo, essa avrebbe insistito, a più riprese, affinché i lavori fossero realizzati rapidamente per poter trasferire i dipendenti alla data in cui il contratto di locazione sarebbe entrato in vigore, il 1° novembre 2003. Inoltre, l'intermediario avrebbe controfirmato, senza esprimere la minima riserva, la lettera del 16 giugno 2003 che precisava: «A seguito della ricezione [della lettera controfirmata], daremo corso, come da vostra richiesta, agli ordinativi attinenti ai lavori senza attendere la stipula formale della locazione». A ciò si aggiunge che, durante la riunione del 6 giugno 2003, di cui al precedente punto 5, l'intermediario, da un canto, avrebbe indicato alla società Fortis che, benché la sottoscrizione del contratto non potesse intervenire prima del 15 giugno 2003, la conclusione del contratto era certa e, d'altro canto, avrebbe suggerito ai suoi interlocutori di fondarsi sulla sua parola per dar corso agli ordinativi necessari per i lavori di ristrutturazione. La ricorrente, fondandosi sul legittimo affidamento in tal modo destato e non rimesso successivamente in discussione, avrebbe effettuato, a far data dal 4 luglio 2003, gli ordinativi necessari per i lavori di ristrutturazione al fine di poter adempiere, entro i termini prescritti, i propri obblighi in forza del contratto di locazione. Solo successivamente, in forma prima implicita a far data dal 10 luglio 2003, poi esplicita il 14 settembre 2003, la Commissione avrebbe espresso dubbi in ordine alla stipula formale del contratto.
- 71 A titolo di risarcimento del danno conseguente a tali illeciti, la ricorrente chiede, anzitutto, il risarcimento della sua perdita di opportunità di concludere il contratto di locazione con l'attribuzione del 75 % dell'importo del lucro contrattuale atteso, vale a dire una somma pari a EUR 6 608 821,25.
- 72 La ricorrente chiede peraltro il rimborso delle spese inutilmente sostenute nel corso delle trattative. Per quanto attiene, in primo luogo, alle spese reclamate dai suoi fornitori, le società B. e A., in esito agli ordinativi effettuati e pari all'importo di EUR

41 637,77, esse sarebbero state sostenute nel legittimo affidamento ingenerato dal fatto che la sottoscrizione del contratto di locazione sarebbe avvenuta. Per quanto riguarda, in secondo luogo, i costi delle prestazioni eseguite dalla società per azioni Fortis Real Estate Property Management (in prosieguo: la «FREPM»), società del gruppo Fortis, che sarebbe intervenuta quale capofila del progetto nell'ambito delle trattative, per un importo pari a EUR 19 298,76 al netto dell'IVA, nonché dal personale della società Fortis per una somma stimata in EUR 21 690,68, tali spese sarebbero state sostenute unicamente a vantaggio della Commissione, nel legittimo affidamento quanto al fatto che il contratto di locazione sarebbe stato concluso.

- ⁷³ La ricorrente chiede infine il risarcimento della perdita di opportunità di concedere in locazione l'Immobile a un terzo, a condizioni equivalenti, durante il periodo delle trattative, vale a dire il periodo intercorrente dal 13 maggio al 14 settembre 2003. Durante tale periodo, essa avrebbe rinunciato a intraprendere trattative sull'Immobile con terzi, conferendo in tal modo alla Commissione un'esclusiva che sarebbe stata giustificata dall'intento manifesto dall'Istituzione di concludere il contratto di locazione. La ricorrente valuta il danno subito, *ex aequo et bono*, in un importo pari a EUR 40 000.
- ⁷⁴ La Commissione sostiene, in primo luogo, che, rompendo le trattative avviate con la ricorrente, non ha tenuto un comportamento illecito ai sensi dell'art. 288, secondo comma, CE.
- ⁷⁵ L'art. 101 del regolamento finanziario le conferiva il diritto assoluto di non concludere il contratto di locazione, senza dovere una penalità. Tale diritto di rinunciare all'appalto, che si eserciterebbe salva restando l'applicazione dell'art. 288, secondo comma, CE, sarebbe opponibile alla ricorrente. Nella specie, la Commissione ritiene di aver rispettato le disposizioni dell'art. 101 del regolamento finanziario pur astenendosi dal comunicare alla ricorrente le ragioni della propria decisione di rinunciare all'appalto, dal momento che l'Istituzione non le aveva inviato una previa richiesta scritta in tal senso.

- 76 La Commissione contesta l'eccezione di illegittimità sollevata dalla ricorrente. Le norme applicabili all'aggiudicazione di appalti pubblici comunitari ed ai vincoli giuridici delle autorità dell'Unione europea, codificate dal regolamento finanziario, sarebbero state legittimamente adottate sul fondamento degli artt. 274 CE e 279 CE, sicché non vi sarebbe luogo di escluderne l'applicazione nella specie.
- 77 La Commissione fa valere che, dal momento che essa si è limitata a far valere i propri diritti, nel rispetto delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici comunitari, rinunciando al contratto di locazione in ragione di considerazioni estremamente concrete connesse a problemi tecnici posti dall'Immobile e dalla sua ubicazione, che ha informato la ricorrente, il 26 giugno 2003, dell'avvio del procedimento di consultazione e di decisione e che ha informato quest'ultima senza indugio della sospensione di tale procedimento e poi della rinuncia alla conclusione del contratto di locazione, non può esserne imputata alcuna violazione grave e manifesta dei limiti posti, nella specie, al suo potere discrezionale. Del pari, non le si può contestare di non aver informato espressamente la ricorrente del fatto che l'approvazione definitiva del contratto era soggetta ad un procedimento di consultazione e di decisione, dal momento che le relative norme sarebbero cogenti per tutti gli amministrati, pubblicate nella Gazzetta ufficiale e, dunque, note a tutti, in particolare alla ricorrente, che ne avrebbe peraltro preso conoscenza durante le precedenti trattative. Ciò premesso, non potrebbe ritenersi che la Commissione abbia tenuto un comportamento contrario alla buona fede durante le trattative precontrattuali controverse.
- 78 La Commissione ritiene, del pari, che non le si possa contestare di avere ritirato il proprio consenso alla conclusione del contratto di locazione, dal momento che essa non avrebbe mai prestato il proprio consenso, contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente.
- 79 La Commissione sostiene, inoltre, di non aver violato il principio di tutela del legittimo affidamento nel caso di specie. Essa, infatti, non avrebbe mai indotto la ricorrente a sostenere spese ai fini della realizzazione dei lavori di ristrutturazione, né indotto nella medesima il legittimo affidamento nella circostanza che il contratto

di locazione sarebbe stato concluso. In particolare, non avrebbe fornito alcuna garanzia precisa in ordine al compimento del procedimento di consultazione e di decisione. L'intermediario, per contro, avrebbe espresso riserve in ordine alla conclusione del contratto nella menzione autografa del 26 giugno 2003 e nel suo messaggio di posta elettronica del 30 giugno 2003. Inoltre, avrebbe indicato alla ricorrente, nel corso delle trattative, che il suo intendimento di vedere il contratto approvato entro un certo termine non poteva essere soddisfatto in considerazione dell'obbligo di rispettare il procedimento di consultazione e di decisione.

- 80 In secondo luogo, la Commissione contesta che la ricorrente abbia fornito la prova — il cui onere le incombe — del nesso causale diretto tra il comportamento illecito ed il danno dedotti. Con riguardo alla perdita di opportunità di contrattare, il danno conseguente alla mancata occupazione di un immobile, subito diversi anni dopo la rottura delle trattative precontrattuali, non può essere ritenuto il normale esito di tale rottura. Con riguardo alle spese sostenute dai fornitori, sarebbe stata la ricorrente, con il suo comportamento, a provocare direttamente tale danno, decidendo di dar corso agli ordinativi in un momento in cui sarebbe stata consapevole del fatto che il contratto non era stato ancora approvato, nonostante le riserve espresse dall'intermediario. Infine, con riguardo alle spese della FREPM e del personale della società Fortis, la ricorrente non avrebbe dimostrato sotto quale profilo le prestazioni dedotte sarebbero state adempiute in occasione delle trattative del contratto di locazione.
- 81 In terzo luogo, la Commissione contesta che la ricorrente abbia fornito la prova — il cui onere le incombe — dell'esistenza di un pregiudizio effettivo e certo.
- 82 In diritto comunitario, la perdita del profitto atteso dall'esecuzione del contratto non sarebbe risarcibile in assenza di contratto. Inoltre, il risarcimento della perdita di opportunità sarebbe contestabile nella specie, poiché la ricorrente non avrebbe mai perso la possibilità di concedere in locazione l'Immobile a un terzo. In ogni caso, la ricorrente non avrebbe dimostrato la portata del danno dedotto.

- 83 Per quanto riguarda le spese reclamate dai fornitori, la ricorrente non avrebbe dimostrato l'effettività del danno che essa deduce, vale a dire il pagamento dei materiali ed il fatto che i materiali stessi sarebbero stati ordinati in mera perdita.
- 84 Le spese sostenute dalla FREPM o dalla società Fortis in occasione delle trattative non costituirebbero un danno risarcibile in ragione del diritto della Commissione di rinunciare, senza penalità, all'aggiudicazione di appalti pubblici. Inoltre, la ricorrente non avrebbe dimostrato debitamente che avrebbe subito un danno effettivo e personale, né acclarato la pertinenza degli elementi utilizzati ai fini della stima del danno dedotto.
- 85 La ricorrente, infine, non potrebbe pretendere alcuna somma in ragione della perdita asseritamente subita di un'opportunità di concedere in locazione l'Immobile a un terzo mentre le trattative erano in corso, dal momento che la perdita del profitto conseguente ad un contratto non concluso non sarebbe risarcibile. In ogni caso, essa non avrebbe fornito la prova della circostanza di aver posseduto un'opportunità effettiva di concedere in locazione l'Immobile a terzi mentre le trattative erano in corso.

2. *Giudizio del Tribunale*

- 86 Secondo giurisprudenza consolidata, il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità, ai sensi dell'art. 288, secondo comma, CE, presuppone che ricorrano congiuntamente varie condizioni, relative all'illiceità del comportamento di cui si fa carico alle istituzioni, all'effettività del danno e all'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento stesso e il danno lamentato (sentenza della Corte 29 settembre 1982, causa 26/81, Oleifici Mediterranei/CEE, Racc. pag. 3057, punto 16; sentenze del Tribunale 11 luglio 1996, causa T-175/94, International Procurement Services/Commissione, Racc. pag. II-729, punto 44; 16 ottobre 1996, causa T-336/94, Efisol/Commissione, Racc. pag. II-1343, punto 30, e 11 luglio 1997, causa T-267/94, Oleifici Italiani/Commissione, Racc. pag. II-1239, punto 20).

87 Quando uno di tali requisiti non è soddisfatto, il ricorso per risarcimento del danno deve essere rigettato in toto, senza che sia necessario esaminare gli altri presupposti del ricorrere della responsabilità suddetta (sentenza del Tribunale 20 febbraio 2002, causa T-170/00, Förde-Reederei/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-515, punto 37), dal momento che il Tribunale, inoltre, non è tenuto ad esaminare i presupposti della responsabilità della Comunità in un determinato ordinamento (sentenza della Corte 9 settembre 1999, causa C-257/98 P, Lucaccioni/Commissione, Racc. pag. I-5251, punto 13).

a) Sul comportamento illecito dedotto

Osservazioni preliminari

- 88 Occorre, in limine, precisare il contesto nel quale si collocano le presenti trattative precontrattuali.
- 89 A termini dell'art. 104 del regolamento finanziario e dell'art. 116, n. 7, del regolamento (CE, Euratom) della Commissione 23 dicembre 2002, n. 2342, recante modalità d'esecuzione del regolamento finanziario (in prosieguo: le «modalità d'esecuzione») (GU L 357, pag. 1), le istituzioni comunitarie ed i loro servizi sono considerati amministrazioni aggiudicatrici nelle gare d'appalto bandite dalle istituzioni per proprio conto.
- 90 Ai sensi dell'art. 88, n. 1, del regolamento finanziario, gli appalti pubblici sono contratti a titolo oneroso, conclusi per iscritto da un'amministrazione aggiudicatrice per ottenere, contro pagamento di un prezzo in tutto o in parte a carico del bilancio, la fornitura di un bene mobile o immobile, l'esecuzione di lavori o la prestazione di servizi. Secondo la medesima disposizione, tali appalti includono, in particolare, quelli riguardanti l'acquisto o la locazione di un immobile.

- 91 Nella specie, è pacifico che il contratto di locazione doveva essere concluso tra la ricorrente, una società immobiliare di diritto belga, e la Comunità europea e che aveva ad oggetto la locazione di un edificio esistente, vale a dire l'edificio B 1 del City Center, e che doveva essere concluso per conto della Commissione, che intendeva insediarvi taluni dei suoi servizi.
- 92 Dalle susepote considerazioni risulta che la Commissione ha agito, nella specie, come «amministrazione aggiudicatrice» ai sensi dell'art. 104 del regolamento finanziario e dell'art. 116, n. 7, delle modalità d'esecuzione e che il contratto di locazione deve essere qualificato come «appalto pubblico» ai sensi dell'art. 88, n. 1, del regolamento finanziario o, più precisamente, come «appalto immobiliare» ai sensi dell'art. 116, n. 1, delle modalità d'esecuzione.
- 93 Senza che occorra, in questa fase, pronunciarsi in ordine alla natura o alla legittimità del titolo V della prima parte del regolamento finanziario e delle modalità d'esecuzione (v., rispettivamente, i successivi punti 114-117 e 118-125), è giocoforza rilevare che il contratto di locazione era assoggettato a tali disposizioni, che disciplinano le procedure di aggiudicazione di appalti conclusi per proprio conto da un'istituzione comunitaria, tra cui gli appalti immobiliari pubblici (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 6 luglio 2005, causa T-148/04, TQ3 Travel Solutions Belgium/Commissione, Racc. pag. II-2627, punto 1).
- 94 Ai sensi dell'art. 126, n. 1, delle modalità d'esecuzione, nell'attribuire appalti immobiliari, le amministrazioni aggiudicatrici possono ricorrere alla procedura negoziata senza pubblicazione preventiva di bando di gara, qualunque sia l'importo stimato dell'appalto, previa indagine del mercato locale. Nel contesto di tale procedura, l'amministrazione aggiudicatrice è libera di scegliere l'impresa o le imprese con cui intende avviare le trattative.

- 95 Nella specie, dagli atti di causa emerge che la Commissione ha scelto di far ricorso alla procedura negoziata, senza pubblicazione preventiva di bando di gara e previa indagine del mercato locale, per rispondere alle proprie esigenze in materia di alloggio di una parte del personale.
- 96 È nel contesto particolare di tale procedura di aggiudicazione di appalti che occorre esaminare le censure di illegittimità sollevate dalla ricorrente.

Sul ritiro dell'accettazione validamente prestata, la mancata comunicazione dei motivi della rottura e l'assunzione irriflettuta di impegni nel corso delle trattative precontrattuali

- 97 Quanto alla censura attinente alla circostanza che la Commissione avrebbe violato il divieto di ritiro dell'accettazione validamente prestata, occorre rilevare, prima facie, che tale censura è stata dedotta per la prima volta in fase di replica. Orbene, a termini dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura, è vietata la deduzione di motivi nuovi in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento.
- 98 Nella specie, la censura in esame avrebbe potuto essere sollevata sin dalla fase del ricorso, introdotto il 5 luglio 2004. Dagli atti di causa, infatti, emerge che in data 24 settembre 2003 la ricorrente ha preso atto, con lettera indirizzata alla Commissione, che il direttore dell'OIB l'aveva ufficialmente informata che «il Progetto City Center non rientra[va] più tra le priorità (...) della Commissione per l'insediamento dei propri servizi». Pertanto, in pari data essa è venuta a conoscenza dell'illegittimità che deduce, vale a dire la violazione del divieto di ritiro dell'accettazione che sarebbe stata validamente prestata.

- 99 Conseguentemente, occorre rigettare la presente censura della ricorrente, sollevata tardivamente nel corso del presente procedimento, in quanto irrecevibile.
- 100 Quanto alla censura secondo cui la Commissione avrebbe violato il principio di buona fede e abusato del suo diritto di non contrattare non avendo comunicato alla ricorrente i reali motivi della propria decisione di rinunciare all'appalto per il quale erano state avviate trattative precontrattuali e, pertanto, di rompere le trattative medesime, occorre sottolineare che essa si avvicina, sostanzialmente, nelle circostanze del caso di specie, ad una censura attinente al difetto di motivazione della decisione di rinunciare all'aggiudicazione dell'appalto. Infatti, ai sensi delle disposizioni dell'art. 101, secondo comma, del regolamento finanziario e, più in generale, dell'obbligo generico di motivazione che discende dall'art. 253 CE, la Commissione era tenuta a comunicare alla ricorrente, unitamente alla decisione di rinunciare all'aggiudicazione dell'appalto per il quale presentava un'offerta, i motivi di tale decisione.
- 101 Occorre tuttavia rilevare che la ricorrente non ha dedotto alcun danno (v. il successivo punto 157) tale da risultare conseguente, secondo un nesso causale, alla mancata comunicazione da parte della Commissione dei motivi della propria decisione di rinunciare al mercato e, pertanto, di rompere le trattative precontrattuali. Di conseguenza, i requisiti attinenti all'esistenza di un danno e di un nesso causale tra tale danno ed il comportamento illecito dell'istituzione comunitaria, necessari perché ricorra la responsabilità extracontrattuale della Comunità (v. supra, punti 86 e 87), nella specie, non ricorrono. La responsabilità extracontrattuale della Comunità, pertanto, non può ritenersi sussistente in ragione di tale asserita illegittimità.
- 102 Di conseguenza, occorre rigettare il motivo attinente alla mancata comunicazione dei motivi della rottura delle trattative precontrattuali in quanto inoperante.

- 103 Del pari, non può essere accolta la censura secondo cui la Commissione avrebbe violato il principio di buona fede e abusato del proprio diritto di non contrattare impegnandosi con leggerezza in trattative precontrattuali che ha successivamente rotto. Tale censura si fonda sull'ipotesi che la rottura delle trattative precontrattuali si sarebbe giustificata esclusivamente in base all'opposizione dei dipendenti all'ubicazione dell'Immobile, che sarebbe stata nota alla Commissione al momento in cui essa ha avviato le trattative. Orbene, l'effettività di tale deduzione non risulta acclarata. Per contro, dalla controreplica e dagli atti di causa emerge che la rottura delle trattative precontrattuali discende da un insieme di problemi tecnici, connessi, in particolare, con l'ubicazione dell'Immobile, rilevati da talune autorità di controllo (v. supra, punto 20), quando sono state adite nel contesto del procedimento interno di controllo e di decisione.
- 104 Pertanto, è alla luce delle altre censure dedotte dalla ricorrente che occorre esaminare se la Commissione abbia tenuto un comportamento illecito nel caso di specie.

Sulla comunicazione tardiva della decisione di rompere le trattative precontrattuali, la mancata comunicazione delle norme interne relative all'adozione delle decisioni e le affermazioni in ordine alla conclusione del contratto di locazione e/o l'assunzione dei relativi investimenti

- 105 Quanto al requisito del comportamento illecito, secondo la giurisprudenza occorre che sia accertata la violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli (sentenza della Corte 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, Bergaderm e Goupil/Commissione, Racc. pag. I-5291, punto 42). Il criterio decisivo per considerare sufficientemente qualificata una violazione del diritto comunitario è quello della violazione manifesta e grave, commessa dall'istituzione comunitaria in questione, dei limiti posti al suo potere discrezionale. Quando tale istituzione dispone solo di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto

comunitario può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata (sentenza della Corte 10 dicembre 2002, causa C-312/00 P, Commissione/Camar e Tico, Racc. pag. I-11355, punto 54; sentenza del Tribunale 12 luglio 2001, cause riunite T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-225/99, Comafrika e Dole Fresh Fruit Europe/Commissione, Racc. pag. II-1975, punto 134).

¹⁰⁶ Alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza, occorre, in primo luogo, esaminare se le violazioni dedotte dalla ricorrente vertono su norme giuridiche preordinate a conferire diritti ai singoli. A tal riguardo, occorre sottolineare che la deduzione dell'abuso del diritto, che emergerebbe dalle circostanze relative alla rinuncia alla conclusione del contratto ed alla rottura delle trattative precontrattuali, non assume, nel ragionamento della ricorrente, alcuna rilevanza autonoma rispetto alla censura attinente alla violazione del principio di buona fede. La deduzione di abuso del diritto si confonde pertanto, nella specie, con quest'ultima censura.

— Sulla natura delle norme di cui si deduce la violazione

¹⁰⁷ Nelle sentenze 15 luglio 1960, cause riunite 43/59, 45/59 e 48/59, Von Lachmüller e a./Commissione CEE (Racc. pag. 933, in particolare pag. 956) e 16 dicembre 1960, causa 44/59, Fiddelaar/Commissione CEE (Racc. pag. 1077, in particolare pag. 1099), la Corte ha affermato che, nell'ambito amministrativo come in quello contrattuale, l'azione dell'autorità pubblica comunitaria è sempre soggetta al rispetto del principio della buona fede. Inoltre, dalla giurisprudenza comunitaria emerge il principio secondo cui gli amministratori non possono avvalersi abusivamente del diritto comunitario (v., in tal senso, sentenze della Corte 3 dicembre 1974, causa 33/74, Van Binsbergen, Racc. pag. 1299, punto 13; 10 gennaio 1985, causa 229/83, Leclerc e a., Racc. pag. 1, punto 27; 21 giugno 1988, causa 39/86, Lair, Racc. pag. 3161, punto 43; 3 marzo 1993, causa C-8/92, General Milk Products, Racc. pag. I-779, punto 21; 5 ottobre 1994, causa C-23/93, TV10, Racc. pag. I-4795, punto 21; 12 maggio 1998, causa C-367/96, Kefalas e a., Racc. pag. I-2843, punto 20; 23 marzo 2000, causa C-373/97, Diamantis, Racc. pag. I-1705, punto 33, e 21 febbraio 2006, causa

C-255/02, Halifax e a., Racc. pag. I-1609, punto 69). In occasione delle trattative volte alla conclusione di un contratto tra l'autorità pubblica comunitaria e un offerente nel contesto di un procedimento di aggiudicazione di un appalto pubblico, tali norme conferiscono all'offerente interessato talune prerogative nell'imporre determinati vincoli all'azione dell'amministrazione aggiudicatrice comunitaria che decide di rinunciare al contratto e di non stipularlo.

¹⁰⁸ Dalla giurisprudenza emerge, peraltro, che il principio di tutela o di rispetto del legittimo affidamento costituisce un principio generale di diritto comunitario che conferisce diritti agli amministrati (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 15; sentenza del Tribunale 6 dicembre 2001, causa T-43/98, Emesa Sugar/Consiglio, Racc. pag. II-3519, punti 64 e 87). In occasione di una gara di appalto pubblico, tale principio conferisce diritti ad ogni offerente che si trovi in una situazione da cui emerge che l'amministrazione comunitaria, con affermazioni precise, gli abbia suscitato aspettative fondate (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 17 dicembre 1998, causa T-203/96, Embassy Limousines & Services/Parlamento, Racc. pag. II-4239, punti 74 e segg.).

¹⁰⁹ Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rilevare che la ricorrente fa valere, nel caso di specie, la violazione di norme che conferiscono diritti agli amministrati.

¹¹⁰ I criteri elaborati dalla giurisprudenza implicano, in secondo luogo, di precisare il margine di discrezionalità di cui disponeva nella specie la Commissione, ai sensi, in particolare, dell'art. 101, primo comma, del regolamento finanziario, per rinunciare alla conclusione del contratto e rompere, di conseguenza, le trattative che essa aveva avviato.

— Sulla portata, la natura, la legittimità e l'opponibilità dell'art. 101, primo comma, del regolamento finanziario

¹¹¹ Dall'art. 101, primo comma, del regolamento finanziario emerge, in particolare, che nel contesto di una procedura negoziata senza pubblicazione preventiva di bando di gara, previa indagine del mercato locale, al pari di quella legittimamente attuata nella specie, l'amministrazione aggiudicatrice dispone di un margine discrezionale estremamente ampio al fine di rinunciare alla conclusione di un contratto e, pertanto, di rompere le trattative precontrattuali avviate (v., del pari in tal senso e per analogia, sentenza della Corte 16 settembre 1999, causa C-27/98, Fracasso e Leitschutz, Racc. pag. I-5697, punti 23-25, e sentenza Embassy Limousines & Services/Parlamento, cit. supra al punto 108, punto 54).

¹¹² Ne consegue che, affinché sia soddisfatto il requisito attinente alla sussistenza di un comportamento illecito, la ricorrente non deve solo provare che la Commissione ha violato una delle norme giuridiche che essa deduce, in considerazione delle circostanze relative alla sua decisione di rinunciare alla conclusione del contratto e di rompere, di conseguenza, le trattative precontrattuali, bensì anche che tale violazione ha costituito una violazione grave e manifesta dei limiti cui era soggetta l'Istituzione nell'esercizio del suo potere discrezionale.

¹¹³ Tale conclusione non è inficiata dagli argomenti o dalle eccezioni dedotti, nella specie, dalla ricorrente.

¹¹⁴ Quanto all'argomento della ricorrente secondo cui, al pari delle altre disposizioni del titolo V della prima parte del regolamento finanziario, l'art. 101, primo comma, del regolamento medesimo non è applicabile alla conclusione del contratto di locazione nella parte in cui esso si limita a dettare misure di organizzazione interna delle istituzioni comunitarie che, per la loro stessa natura, non possono produrre effetti giuridici nei confronti di terzi, è sufficiente rilevare che tale articolo contiene, al

contrario, prescrizioni che, in quanto previste da un regolamento, ai sensi dell'art. 249 CE hanno portata generale, sono obbligatorie e direttamente applicabili in tutti i loro elementi alla situazione oggettiva che disciplinano.

- ¹¹⁵ Dalle disposizioni finali del regolamento finanziario risulta, infatti, che, al pari delle altre disposizioni del regolamento medesimo, le disposizioni dell'art. 101, primo comma, sono obbligatorie in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri. Esse sono state pubblicate nella Gazzetta ufficiale quali atti la cui pubblicazione costituisce un requisito di applicabilità.
- ¹¹⁶ Inoltre, dal ventiquattresimo 'considerando' del regolamento finanziario emerge che l'art. 101, primo comma, disciplina i contratti pubblici d'appalto conclusi dalle istituzioni delle Comunità per proprio conto. In considerazione del suo stesso oggetto, tale articolo mira pertanto a produrre effetti giuridici nei confronti di tutti i terzi differenti in tali appalti. A ciò si aggiunge che occorre rilevare che l'art. 101, primo comma, definisce precisamente i diritti dell'amministrazione aggiudicatrice nei suoi rapporti con gli offerenti al pubblico appalto. Orbene, come correttamente rilevato dalla Commissione, tali disposizioni non avrebbero alcun senso né alcuna portata se costituissero una mera regola di funzionamento interna alle istituzioni. Discende pertanto dal contenuto stesso dell'art. 101, primo comma, che tale disposizione mira a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi differenti in un pubblico appalto aggiudicato da un'istituzione comunitaria per proprio conto e che possiede, sotto tale profilo, portata generale.
- ¹¹⁷ Nella specie, le disposizioni di cui all'art. 101, primo comma, erano opponibili alla ricorrente ed applicabili alla gara di appalto in esame nella presente controversia, dal momento che le trattative precontrattuali sono state avviate successivamente alla data di pubblicazione e di applicazione del regolamento finanziario. Tale regolamento, infatti, è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 16 settembre 2002 ed è entrato in vigore a far data dal 1° gennaio 2003, conformemente alle disposizioni di cui all'art. 187, mentre le trattative precontrattuali tra la Commissione e la ricorrente hanno avuto inizio solo a far data dal maggio 2003.

- ¹¹⁸ Si devono peraltro respingere le eccezioni di illegittimità sollevate dalla ricorrente a sostegno dell'inapplicabilità, nel caso di specie, dell'art. 101, primo comma, del regolamento finanziario nonché delle altre disposizioni del titolo V della prima parte del regolamento medesimo.
- ¹¹⁹ Occorre ricordare che, nell'ambito del sistema della ripartizione delle competenze comunitarie, la scelta del fondamento giuridico di un atto deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale e che tra i detti elementi figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v. sentenza della Corte 12 novembre 1996, causa C-84/94, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. I-5755, punto 25, e la giurisprudenza ivi richiamata).
- ¹²⁰ L'art. 279 CE abilita «[i]l Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e parere della Corte dei conti [a stabilire] i regolamenti finanziari che specificano in particolare le modalità relative all'elaborazione ed esecuzione del bilancio ed al rendimento ed alla verifica dei conti». Tale disposizione attribuisce al Consiglio la competenza generale di dettare le norme che disciplinano tutto il settore del bilancio che rientra nel Trattato CE, che non include solo le modalità relative all'elaborazione ed esecuzione del bilancio nonché al rendimento ed alla verifica dei conti, bensì parimenti, come risulta dall'impiego dell'espressione «in particolare», ogni altra questione strettamente connessa.
- ¹²¹ Come risulta dall'art. 88, n. 1, del regolamento finanziario, gli appalti pubblici disciplinati dal regolamento finanziario sono contratti finanziati, del tutto o in parte, dal bilancio comunitario. Nel contesto di un appalto pubblico comunitario, la conclusione del contratto fa sorgere un'obbligazione (vincolo giuridico) alla quale consegue una spesa, posta a carico del bilancio (vincolo di bilancio). In forza del principio dell'unità e della verità del bilancio, la spesa corrispondente al vincolo giuridico deve essere iscritta al bilancio. Sotto questo profilo, l'aggiudicazione di appalti pubblici da parte di istituzioni comunitarie per proprio conto e la

conclusione dei relativi contratti si ricollegano strettamente con l'esecuzione del bilancio quanto alle spese.

¹²² È pur vero che, in linea di principio, la disciplina degli appalti pubblici non è considerata parte integrante del diritto di bilancio, che viene inteso in senso più stretto; occorre peraltro rilevare che, nel diritto comunitario, il rispetto dei principi che discendono dall'economia delle disposizioni finanziarie del Trattato CE e, in particolare, dei principi di trasparenza e di buona gestione finanziaria giustifica che gli appalti pubblici aggiudicati per conto proprio delle istituzioni comunitarie, che possono ricollegarsi con l'esecuzione del bilancio, siano assoggettati a regole trasparenti, che garantiscono del rispetto delle procedure poste a tutela dei fondi comunitari. Inoltre, anche se, nella maggior parte dei casi, non costituisce una prerogativa del diritto finanziario o di bilancio la creazione di diritti o di obblighi nei confronti di soggetti non appartenenti alla sfera pubblica, nulla osta alla possibilità che tali norme siano produttive di effetti giuridici propri nei confronti di terzi che accettino di presentare un'offerta per un appalto pubblico comunitario finanziato, del tutto o in parte, dal bilancio comunitario.

¹²³ Proprio dall'art. 89 del regolamento finanziario si evince che la ratio delle disposizioni del titolo V della prima parte del regolamento medesimo, completate dalle relative disposizioni delle modalità d'esecuzione, consiste nel far sì che tutti gli appalti pubblici finanziati interamente o parzialmente dal bilancio rispettino i principi di trasparenza, proporzionalità, parità di trattamento e non discriminazione e che tutte le procedure di aggiudicazione di appalti si svolgano assicurando la più ampia concorrenza, salvo nel caso di ricorso alla procedura negoziata. In tal modo, le dette disposizioni tendono ad assoggettare gli appalti pubblici aggiudicati per conto proprio delle istituzioni comunitarie a regole trasparenti, garantendo il rispetto dei procedimenti posti a tutela dei fondi comunitari.

¹²⁴ Dalle suesposte considerazioni emerge che l'art. 279 CE costituisce un fondamento normativo idoneo ai fini dell'adozione delle disposizioni del titolo V della prima parte del regolamento finanziario. Occorre inoltre, rilevare che, nell'adottare le suddette norme, il Consiglio ha agito in base e nei limiti delle competenze conferitegli dall'art. 279 CE.

¹²⁵ Quanto alla tesi della ricorrente secondo cui l'art. 101, primo comma, del regolamento finanziario violerebbe l'art. 288 CE in quanto esonererebbe illegittimamente la Commissione da parte della sua responsabilità, è sufficiente rilevare che il diritto di rinunciare ad un appalto pubblico e di non concludere il relativo contratto si esercita senza pregiudizio dell'applicazione dell'art. 288, secondo comma, CE. Ne consegue che, se è pur vero che la Commissione dispone di un margine discrezionale estremamente ampio per rompere trattative informali, essa può tuttavia far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità qualora emerga dalle circostanze stesse della rottura che, così facendo, l'Istituzione ha tenuto un comportamento illecito ai sensi dell'art. 288, secondo comma, CE.

¹²⁶ Infine, quanto all'argomento della ricorrente secondo cui la Commissione non può opporre la norma prevista dall'art. 101, primo comma, del regolamento finanziario, non avendo, essa stessa, rispettato le prescrizioni di cui al secondo comma della medesima disposizione, ai sensi del quale i motivi della rinuncia all'appalto devono essere resi noti agli offerenti interessati, occorre rilevare che tale ultima disposizione impone, in effetti, che la decisione di rinunciare all'appalto sia motivata e resa nota ai candidati o offerenti. La violazione dell'obbligo di motivazione così previsto può inficiare la validità della decisione di rinunciare all'appalto e di non concludere il contratto. Per contro, tale violazione non può escludere, in questa fase, l'applicazione di disposizioni che, nello specifico, sono dirette a disciplinare la conclusione del contratto di locazione in ragione della loro natura regolamentare.

— Sulla violazione del principio di buona fede e del divieto di abuso del diritto

¹²⁷ Occorre esaminare, in primo luogo, alla luce dei criteri precedentemente esposti (v. supra, punto 112) la censura della ricorrente secondo cui la Commissione avrebbe travalicato i limiti imposti, nella specie, al suo diritto di non contrattare dal principio di buona fede e dal divieto di abuso del diritto, perseguito, per più di due mesi, trattative informali che sapeva destinate a non concludersi.

- ¹²⁸ Si deve ricordare, innanzitutto, che la Commissione ha informato la ricorrente della propria decisione di rinunciare all'appalto e, pertanto, ha rotto le trattative precontrattuali il 24 settembre 2003 (v. *supra*, punto 98).
- ¹²⁹ Tale rilievo non è inficiato dalle deduzioni della Commissione secondo cui l'informazione controversa è stata comunicata alla ricorrente nel corso di una riunione svolta all'inizio del mese di luglio. A prescindere dalla loro mancanza di precisione, tali deduzioni non sono supportate da alcun elemento di prova e sono contraddette dallo scambio di corrispondenza intervenuto, nel luglio 2003, tra l'OIB e la società Fortis. Tale corrispondenza, anche se fa menzione di un ritardo o di una sospensione dell'approvazione del contratto, non fa mai stato di qualsivoglia rinuncia al principio stesso del contratto. Al contrario, da essa emerge che, il 14 luglio 2003, l'intermediario indicava alla controparte nelle trattative che il principio della conclusione del contratto di locazione, sino a quel momento, non era messo in discussione. Inoltre, in una lettera senza data, ricevuta dalla società Fortis il 23 luglio 2003, l'intermediario informava ancora la società che l'avrebbe informata in ordine all'evoluzione della vicenda.
- ¹³⁰ Occorre quindi determinare la data alla quale la Commissione ha preso la propria decisione di rinunciare all'appalto. Secondo la ricorrente, la decisione è stata presa nel luglio 2003, ma non ha potuto produrre alcun elemento di prova al riguardo. Tuttavia, dagli atti della Commissione risulta che, «all'inizio del luglio 2003» e «[i]n ragione di tutte le difficoltà emerse nel corso del procedimento, [essa aveva] infine deciso di rinunciare a prendere in locazione l'[Immobile]». Dagli stessi atti emerge che nel corso del mese di luglio «l'OIB [ha] cerca[to] un'altra eventuale soluzione [alla locazione dell'Immobile] che consentisse il trasloco entro il più breve termine e [che] in tale contesto sono state avviate trattative con altri eventuali locatori». Inoltre, dai documenti prodotti dalla Commissione nel corso del procedimento emerge che, durante la riunione del 16 luglio 2003, cit. *supra*, al punto 24, il BPG decideva, in considerazione del ritardo di due mesi dovuto all'occupazione dell'Immobile, di esaminare seriamente e molto rapidamente la possibilità di prendere in locazione l'edificio M. e di sospendere, conseguentemente, gli ordinativi compiuti ai fini della ristrutturazione interna dell'Immobile. In risposta ai quesiti sollevati dal Tribunale, la Commissione ha peraltro confermato che, a seguito dell'analisi del BPG, «l'OIB ha infine avviato il procedimento di consultazione e di

decisione per l'edificio M.». Si deve pertanto rilevare che la Commissione ha preso la decisione di rinunciare all'appalto per il quale era in trattative con la ricorrente e di avviare una nuova procedura negoziata relativa ad un altro edificio in data 16 luglio 2003.

¹³¹ Alla luce del termine di più di due mesi intercorso tra l'adozione della decisione e la sua comunicazione alla ricorrente, è gioco-forza rilevare che la Commissione ha informato con ritardo la propria controparte nelle trattative della sua decisione di rinunciare all'appalto. In tal modo, essa ha perseguito trattative precontrattuali che sapeva destinate a non concludersi, privando la ricorrente della possibilità di cercare un altro eventuale conduttore per l'Immobile sin dal 16 luglio 2003. Nel contesto di un appalto vertente su un bene immobile, negoziato esclusivamente con la ricorrente e relativo ad un bene bloccato ai fini delle trattative precontrattuali, un siffatto comportamento della Commissione viola il principio di buona fede e indica l'esercizio abusivo, da parte dell'Istituzione, del suo diritto di non contrattare.

¹³² In considerazione delle norme giuridiche di cui si è rilevata la violazione, ciò costituisce, nella specie, una violazione grave e manifesta dei limiti posti al potere discrezionale della Commissione nell'esercizio del suo diritto di rinunciare all'appalto negoziato con la ricorrente e, pertanto, di rompere le trattative avviate con la stessa.

¹³³ Occorre, in secondo luogo, esaminare la censura secondo cui la Commissione avrebbe oltrepassato i limiti imposti, nella specie, all'esercizio del suo potere di non contrattare dal principio di buona fede e dal divieto di abuso del diritto, non avendo indicato, sin dalla ricezione del progetto di contratto del 16 giugno 2003, che non poteva accettarlo in ragione di regole vincolanti della sua procedura interna di approvazione, ma avendo, al contrario, controfirmato la lettera di copertura pur sapendo che, su tale base, la ricorrente avrebbe dato corso agli ordinativi attinenti ai lavori di ristrutturazione. Con tale censura, la ricorrente contesta alla Commissione, in sostanza, di aver rotto le trattative precontrattuali dopo averla indotta in errore, per mancanza di informazioni, in ordine alla portata degli obblighi che essa avrebbe

effettivamente sottoscritto, causandole in tal modo un danno. Tale tesi solleva la questione se il principio di buona fede, nella specie, imponesse alla Commissione un dovere di informazione particolare nei confronti della controparte, con riguardo ad obblighi che essa aveva effettivamente sottoscritto nel contesto delle trattative precontrattuali.

¹³⁴ In limine, occorre precisare che la Commissione può essere tenuta, in forza del principio di buona fede o del divieto di abuso del diritto, ad un obbligo di informazione specifico nei confronti della ricorrente solo se l'informazione in causa era indisponibile o, quantomeno, molto difficilmente accessibile per quest'ultima.

¹³⁵ Ai sensi dell'art. 101, primo comma, del regolamento finanziario, la Commissione poteva rinunciare all'aggiudicazione dell'appalto e alla conclusione del contratto di locazione fino al momento della firma del contratto stesso. Ne consegue che la Commissione non poteva essere giuridicamente vincolata dal contratto anteriormente a tale data. Inoltre, come è già stato precisato al precedente punto 117, le disposizioni di tale articolo erano applicabili ed opponibili alla ricorrente. Di conseguenza, occorre rilevare che la ricorrente era o doveva essere al corrente, anche in assenza di informazioni specifiche fornite dalla Commissione, del fatto che quest'ultima poteva rinunciare all'appalto, senza essere tenuta ad una penalità, sino al momento della sottoscrizione del contratto, sicché il vincolo giuridico non poteva sorgere formalmente prima della sottoscrizione del contratto da parte della Commissione. Orbene, tra le parti è pacifico che la sottoscrizione formale del contratto non si è mai verificata nel caso di specie.

¹³⁶ Si deve pertanto concludere che la ricorrente non può fondatamente invocare, nella specie, la violazione del principio di buona fede o del divieto di abuso del diritto che risulterebbe dalla mera carenza di informazioni fornite dalla Commissione in ordine agli obblighi che essa ha effettivamente sottoscritto nel contesto delle trattative precontrattuali.

¹³⁷ Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve concludere che la Commissione ha violato, in modo sufficientemente caratterizzato, il principio di buona fede ed ha abusato del suo diritto di non contrattare, avendo informato tardivamente la ricorrente della sua decisione di rompere le trattative precontrattuali.

— Sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento

¹³⁸ Secondo la giurisprudenza, 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, avendogli fornito assicurazioni precise, ha suscitato in lui aspettative fondate. Rappresentano assicurazioni di tal genere, a prescindere dalla forma in cui siano state comunicate, informazioni precise, incondizionate e concordanti, che derivino da fonti autorizzate ed affidabili. Per contro, nessuno può invocare una violazione di tale principio in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione (v. sentenza del Tribunale 19 marzo 2003, causa T-273/01, *Innova Privat-Akademie/Commissione*, Racc. pag. II-1093, punto 26, e la giurisprudenza ivi richiamata). Risulta inoltre dalla giurisprudenza che promesse contrarie alle disposizioni applicabili non possono creare il legittimo affidamento in capo all'interessato, anche ammettendo che siano provate (v., nel contenzioso del pubblico impiego, sentenza della Corte 6 febbraio 1986, causa 162/84, *Vlachou/Corte dei conti*, Racc. pag. 481, punto 6, e sentenze del Tribunale 27 marzo 1990, causa T-123/89, *Chomel/Commissione*, Racc. pag. II-131, punto 30, e 7 maggio 1991, causa T-18/90, *Jongen/Commissione*, Racc. pag. II-187, punto 34).

¹³⁹ Emerge inoltre dalla giurisprudenza che, in generale, gli operatori economici devono sopportare i rischi economici inerenti alle loro attività, alla luce delle circostanze di ciascun caso di specie. 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 (sentenza *Embassy Limousines & Services/Parlamento*, cit. supra al punto 108, punto 75). Tuttavia, 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 (sentenza Embassy Limousines & Services/Parlamento, cit. supra al punto 108, punto 76).

¹⁴⁰ Nella specie, la ricorrente fa valere, in primo luogo, il fatto che la Commissione non l'ha informata del diritto che essa avrebbe avuto di rinunciare all'appalto sino alla sua sottoscrizione, senza essere tenuta ad alcuna penalità.

¹⁴¹ Tuttavia, come è stato sottolineato ai precedenti punti 117 e 135, la ricorrente era tenuta a sapere, anche in assenza di informazioni specifiche, che la Commissione aveva il diritto di rinunciare all'appalto, senza dovere alcuna penalità, sino alla sottoscrizione del contratto medesimo e che, di conseguenza, il vincolo giuridico poteva sorgere solo in seguito alla sottoscrizione del contratto da parte della Commissione. La ricorrente, pertanto, non può far valere assicurazioni precise, tali da far sorgere una speranza fondata in ordine alla conclusione del contratto di locazione, che sarebbero emerse dal mero silenzio tenuto dalla Commissione in ordine alla normativa applicabile alla conclusione del contratto medesimo.

¹⁴² La ricorrente deduce, in secondo luogo, che l'intermediario l'avrebbe spinta a dare immediatamente avvio ai lavori durante la riunione del 6 giugno 2003, ricordata al precedente punto 5. Al riguardo, è sufficiente rilevare che, anche a voler ritenerre che l'intermediario avesse effettivamente nutrito i propositi che gli vengono imputati, tali propositi non sono comunque tali da supportare il legittimo affidamento dedotto dalla ricorrente. Infatti, dal messaggio di posta elettronica dell'11 giugno 2003, ricordato al precedente punto 6, risulta che, successivamente alla riunione in oggetto, la società Fortis indicava ancora all'intermediario di non poter ragionevolmente disporre l'esecuzione dei lavori prima che la Commissione confermasse il suo accordo in ordine ai termini del contratto di locazione. Inoltre, nei propri atti, la ricorrente stessa aggiunge che, quando ha posto talune condizioni

nella lettera del 16 giugno 2003, cit. al precedente punto 7, intendeva riservarsi la prova dell'accordo intervenuto tra le parti delle trattative, non potendo accettare di accontentarsi della parola dell'intermediario durante la riunione del 6 giugno 2003. In considerazione delle proprie dichiarazioni, la ricorrente non può dunque sostenere che i propositi dell'intermediario sarebbero stati tali da far sorgere in essa fondate speranze quanto al fatto che il contratto sarebbe stato concluso e l'avrebbero spinta a dar corso agli ordinativi ai fini della realizzazione dei lavori di ristrutturazione.

¹⁴³ La ricorrente afferma, in terzo luogo, che la Commissione avrebbe insistito, a più riprese, perché i lavori venissero rapidamente disposti, affinché la collocazione dei suoi dipendenti si svolgesse alla data di inizio dell'efficacia del contratto di locazione.

¹⁴⁴ Dagli atti di causa e, in particolare, dall'accordo di cooperazione interistituzionale concluso con il Parlamento, emerge che il rispetto della data del 1° novembre 2003 per l'occupazione dei luoghi costituiva un requisito essenziale per il vincolo della Commissione. Ne consegue che l'attribuzione dell'appalto alla ricorrente e la conclusione del contratto di locazione con la stessa dipendevano, in linea di principio, dalla sua capacità di concludere i lavori di ristrutturazione entro il 31 ottobre 2003.

¹⁴⁵ Emerge del pari dagli atti di causa e dalle affermazioni della Commissione che, sino a metà del luglio 2003, la Commissione aveva avviato trattative esclusivamente con la ricorrente per soddisfare la propria necessità di collocare una parte del suo personale. Ne consegue che, sino a quel momento, la Commissione e, più in particolare, l'OIB si erano comportati ed avevano agito come se l'appalto fosse stato attribuito alla ricorrente ed eseguito dalla medesima. Inoltre, dai documenti prodotti nel corso del procedimento dalla Commissione emerge che, sino al 7 luglio 2003, data in cui è intervenuto il parere della DG «Personale e amministrazione», l'OIB non aveva ragione di ritenere che i problemi tecnici connessi, in particolare, con l'ubicazione dell'Immobile, che sono stati successivamente fatti valere dalla Commissione quale causa della rottura delle trattative precontrattuali, rischiassero di compromettere l'attribuzione dell'appalto alla ricorrente e la conclusione del contratto di locazione.

- 146 Dagli atti di causa emerge inoltre che, prima di essere venuta a conoscenza delle trattative parallele intraprese dalla Commissione con altri operatori immobiliari sul mercato di Bruxelles, la ricorrente non aveva alcuna ragione di ritenere che problemi diversi dalla realizzazione dei lavori entro i termini potessero compromettere la conclusione del contratto di locazione. In effetti, è nel contesto del presente procedimento e, dunque, successivamente alla data invocata come quella in cui sarebbe sorto il legittimo affidamento, vale a dire il 26 giugno 2003, che la ricorrente è potuta venire a conoscenza dei problemi che avrebbero motivato la decisione della Commissione di rinunciare all'appalto ed alla conclusione del contratto di locazione.
- 147 Alla luce di tali rilievi occorre quindi valutare la pertinenza degli elementi dedotti dalla ricorrente a sostegno delle proprie affermazioni secondo cui la Commissione l'avrebbe indotta a realizzare i lavori di ristrutturazione senza attendere la sottoscrizione formale del contratto di locazione.
- 148 La ricorrente deduce che l'intermediario ha controfirmato, senza formulare la minima riserva, la lettera del 16 giugno 2003 a termini della quale, non appena ricevuta la lettera controfirmata, essa avrebbe dato corso, come richiestole, agli ordinativi dei lavori di ristrutturazione senza attendere la sottoscrizione formale del contratto di locazione (v. supra, punto 7). La Commissione contesta le affermazioni della ricorrente e sostiene che quest'ultima abbia assunto l'iniziativa di dare avvio ai lavori di ristrutturazione senza attendere la conclusione del contratto, assumendosi in tal modo consapevolmente il rischio che i detti lavori di ristrutturazione non le venissero rimborsati ai sensi delle clausole del contratto.
- 149 Per quanto attiene alla mancata reazione dell'OIB all'indicazione contenuta nella lettera del 16 giugno 2003, a termini della quale la Commissione avrebbe chiesto alla ricorrente di dare avvio ai lavori di ristrutturazione senza attendere la sottoscrizione formale del contratto di locazione, si deve rilevare che non solo l'intermediario non l'ha contestata, ma che, inoltre, questi ha fatto in modo di rispettare le condizioni poste dalla ricorrente assoggettandosi consapevolmente a termini rigorosi, scaduti i quali sarebbero state applicate penalità di mora, e dando corso agli ordinativi dei

lavori di ristrutturazione senza attendere la sottoscrizione formale del contratto di locazione. Tutte queste circostanze inficiano la tesi della Commissione secondo cui la ricorrente, dando corso agli ordinativi senza attendere la sottoscrizione del contratto, avrebbe assunto un'iniziativa unilaterale. Infatti, tali circostanze comprovano l'esistenza di un invito da parte dell'OIB affinché la ricorrente effettuasse gli ordinativi necessari all'esecuzione dei lavori di ristrutturazione senza nemmeno attendere la sottoscrizione formale del contratto di locazione, prevedendo che questi sarebbero stati addebitati alla Commissione sotto forma di versamento di un canone aggiuntivo.

- ¹⁵⁰ Come correttamente rilevato dalla ricorrente, l'invito all'avvio dei lavori di ristrutturazione trova conferma nell'accettazione effettuata, in data 4 luglio 2003 (v. supra, punto 18), da un altro agente dell'OIB ad un'offerta della società Fortis relativa al costo orario delle spese di sorveglianza del cantiere dell'Immobile, ove le somme corrispondenti a tali spese dovevano essere imputate alla voce «Realizzazione del cantiere» del bilancio dei lavori di ristrutturazione. Tale accordo esplicito attesta che gli agenti dell'OIB hanno fatto in modo che venissero soddisfatte tutte le condizioni affinché la ricorrente potesse effettuare i lavori di ristrutturazione senza attendere la sottoscrizione formale del contratto.
- ¹⁵¹ L'invito, formulato in data 26 giugno 2003 dall'OIB e, in definitiva, dalla Commissione, all'esecuzione anticipata dei lavori di ristrutturazione era tale da far sorgere, a tale data, nella ricorrente il legittimo affidamento quanto al fatto che gli investimenti operati già prima della sottoscrizione formale del contratto di locazione le sarebbero stati rimborsati dalla Commissione.
- ¹⁵² Tali considerazioni non possono essere rimesse in discussione, come sostenuto dalla Commissione, dalla menzione autografa apposta dal sig. S. sulla lettera del 16 giugno 2003, controfirmata dall'intermediario il 26 giugno seguente, con cui si chiedeva se gli ordinativi potessero essere confermati. Infatti, tenuto conto dell'ambiguità e della laconicità di tale formulazione, l'interpretazione della Commissione, secondo cui tale menzione costituirebbe espressione dei dubbi della ricorrente quanto alla possibilità di dar corso, senza rischi di carattere giuridico, agli ordinativi in base all'accordo concluso il 26 giugno 2003, appare troppo teorica ed aleatoria per poter

essere accolta. Come correttamente rilevato dalla ricorrente, tale menzione può essere ben interpretata quale domanda pura e semplice diretta a che gli ordinativi venissero a quel punto confermati.

- ¹⁵³ Alla luce delle circostanze della specie, si deve concludere che la ricorrente è stata invitata dalla Commissione, nella sua qualità di amministrazione aggiudicatrice, ad effettuare anticipatamente investimenti irreversibili, andando in tal modo oltre i rischi inerenti alle attività di cui trattasi, consistenti nella presentazione di un'offerta nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un pubblico appalto. Inoltre, si deve rilevare che la ricorrente ha agito in modo ragionevole e realistico laddove ha accettato di effettuare anticipatamente gli investimenti necessari per essere in grado di dare esecuzione al contratto di locazione conformemente alle esigenze della Commissione. Infatti, la ricorrente aveva preliminarmente ottenuto assicurazioni precise da parte della Commissione nel senso che i lavori di ristrutturazione, che essa è stata indotta ad effettuare al di là dell'ambito del contratto, le sarebbero stati rimborsati dalla Commissione.
- ¹⁵⁴ Tale conclusione non viene rimessa in discussione dal fatto che la Commissione poteva rinunciare all'aggiudicazione dell'appalto e, conseguentemente, alla conclusione del contratto, senza applicazione di penalità, sino al giorno della sottoscrizione del contratto medesimo, conformemente alle disposizioni degli artt. 100 e 101, primo comma, del regolamento finanziario. Infatti, l'esistenza di tale facoltà non costituisce ostacolo a che la Commissione, con il suo comportamento, abbia potuto far sorgere nella controparte l'impressione che essa non avrebbe esercitato la facoltà medesima in quel determinato caso (v., in tal senso e per analogia, sentenza Embassy Limousines & Services/Parlamento, cit. supra al punto 108, punti 54 e 86).
- ¹⁵⁵ Si deve quindi constatare che la Commissione, rompendo le trattative precontrattuali dopo aver indotto la ricorrente a realizzare i lavori di ristrutturazione al fine di essere in grado di cedere in locazione l'Immobile a decorrere dal 1° novembre 2003, è incorsa in una violazione sufficientemente qualificata del principio della tutela del legittimo affidamento.

¹⁵⁶ Alla luce di tutte le suseposte considerazioni, per quanto attiene al requisito del comportamento illecito, si deve ritenere che, con la rottura delle trattative precontrattuali, la Commissione, lasciando proseguire trattative precontrattuali che essa già sapeva essere votate a rimanere senza esito e rompendo le trattative precontrattuali dopo aver indotto la controparte ad effettuare i lavori di ristrutturazione necessari alla cessione in locazione dell'Immobile a decorrere dal 1° novembre 2003, ha tenuto un comportamento illegittimo idoneo a far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità. Gli argomenti della ricorrente devono essere respinti, quanto al resto, poiché infondati.

b) Sul preteso danno e sul nesso di causalità tra il comportamento illecito e il danno stesso

¹⁵⁷ La ricorrente chiede il risarcimento del danno derivante dalla perdita di opportunità di conclusione del contratto, dalle spese sostenute nel corso delle trattative precontrattuali e dalla perdita di opportunità di cedere l'Immobile in locazione ad un terzo durante il periodo delle trattative stesse.

¹⁵⁸ A tal riguardo, occorre ricordare che il nesso di causalità richiesto dall'art. 288, secondo comma, CE presuppone che esista un rapporto diretto di causa-effetto tra il comportamento illegittimo della Comunità e il danno lamentato, vale a dire il danno deve derivare in modo diretto dal comportamento censurato (sentenza del Tribunale 17 dicembre 2003, causa T-146/01, DLD Trading/Consiglio, Racc. pag. II-6005, punto 72; v. anche, in tal senso, sentenze della Corte 4 ottobre 1979, cause riunite 64/76 e 113/76, 167/78 e 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, Dumortier frères e a./Consiglio, Racc. pag. 3091, punto 21, e 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame, Racc. pag. I-1029, punto 51, e sentenza del Tribunale International Procurement Services/Commissione, cit. supra al punto 86, punto 55).

¹⁵⁹ Inoltre, occorre sottolineare che, secondo costante giurisprudenza, spetta direttamente alla parte che invoca la responsabilità della Comunità fornire prove

concludenti in ordine all'esistenza o alla portata del danno lamentato e dimostrare il nesso di causalità tra tale danno e il comportamento illegittimo delle istituzioni comunitarie (sentenze della Corte 7 maggio 1998, causa C-401/96 P, Somaco/Commissione, Racc. pag. I-2587, punto 71, e del Tribunale 18 settembre 1995, causa T-168/94, Blackspur e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-2627, punto 40).

- ¹⁶⁰ È alla luce di tali considerazioni che occorre esaminare le domande di risarcimento presentate dalla ricorrente.

Sulla domanda di risarcimento della perdita di opportunità di contrattare

- ¹⁶¹ La rottura unilaterale delle trattative informali è compresa, nella specie, nel potere dell'amministrazione aggiudicatrice di non concludere il contratto di locazione programmato in forza delle disposizioni di cui all'art. 101, primo comma, del regolamento finanziario. Conseguentemente, la ricorrente non ha mai acquisito alcun diritto alla conclusione del contratto medesimo. Peraltra, in assenza di accordo definitivo tra le parti, la ricorrente non ha potuto acquisire alcun diritto in forza del contratto né, conseguentemente, alcun diritto a conseguire il lucro contrattuale atteso.

- ¹⁶² Ne consegue che il comportamento illegittimo adottato dalla Commissione, che emerge dalle sole circostanze che hanno accompagnato l'esercizio, da parte dell'Istituzione, del suo diritto di rinunciare all'appalto e di rompere unilateralmente le trattative informali precontrattuali, non può essere inteso come causa del danno consistente nella perdita di un'opportunità di contrattare e di conseguire il lucro

ragionevolmente atteso dalla conclusione del contratto. Il danno subito dalla ricorrente a causa di tale comportamento illegittimo, pertanto, non può comprendere il lucro che essa poteva attendere di trarre dalla locazione dell'Immobile, né la perdita di un'opportunità di conseguire tale lucro (v., in tal senso, sentenza Embassy Limousines & Services/Parlamento, cit. supra al punto 108, punto 96).

¹⁶³ Tale soluzione non è rimessa in discussione dagli elementi dedotti, nella specie, dalla ricorrente. Da un canto, i documenti dedotti dalla ricorrente a sostegno della propria domanda riguardano unicamente il diritto belga e francese e non dimostrano che in tali sistemi sia tutelato il principio del risarcimento del mancato lucro derivante dalla mancata conclusione del contratto. Tali documenti dimostrano, per contro, che la dottrina prevalente si oppone a tale soluzione, d'altronde non accolta dalla giurisprudenza. D'altro canto, la circostanza che il risarcimento richiesto nella specie dalla ricorrente corrisponda solo ad una frazione del mancato lucro non è atta a rimettere in discussione la soluzione suesposta, in quanto essa sfocerebbe, in ogni caso, nel dare effetto, ancorché parzialmente, ad un contratto mai concluso ed in ordine alla cui conclusione la ricorrente non ha mai acquisito alcun diritto.

¹⁶⁴ Alla luce delle suesposte considerazioni, e senza necessità di pronunciarsi sugli altri argomenti dedotti dalla Commissione, deve essere respinta la domanda di risarcimento per la mancata opportunità di ottenere l'aggiudicazione dell'appalto e di conseguire il profitto della sua esecuzione.

Sulla domanda di risarcimento delle spese e dei costi sostenuti

¹⁶⁵ Dall'art. 101, primo comma, del regolamento finanziario emerge che, in via di principio, le spese e i costi sostenuti da un oofferente per la partecipazione a una gara non possono costituire un danno risarcibile (v., per analogia, sentenze del Tribunale 29 ottobre 1998, causa T-13/96, TEAM/Commissione, Racc. pag. II-4073, punto 71, e Embassy Limousines & Services/Parlamento, cit. supra al punto 108, punto 97).

Tuttavia, la detta disposizione non può trovare applicazione senza rischiare di violare i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento, nel caso in cui nello svolgimento della procedura di gara una violazione del diritto comunitario abbia pregiudicato le possibilità di un offerente di ottenere l'appalto (v., per analogia, sentenza TEAM/Commissione, cit. supra, punto 72), ovvero abbia direttamente indotto quest'ultimo a sostenere spese o oneri ingiustificati.

¹⁶⁶ Per quanto attiene alle spese di personale della società Fortis sostenute nell'ambito delle trattative precontrattuali, si deve necessariamente rilevare che la ricorrente non ha fornito alcun elemento che consenta di accertare che tali spese siano conseguenza diretta dell'illegittimo comportamento della Commissione. In tal senso, la ricorrente non ha dimostrato né tantomeno affermato che tali spese sarebbero state sostenute nel periodo in cui la Commissione ha lasciato proseguire trattative precontrattuali che essa sapeva destinate a restare senza esito. Peraltro, in assenza di elementi forniti in tal senso dalla ricorrente, non può ritenersi che le spese di personale della società Fortis siano state sostenute ingiustificatamente e che esse siano andate al di là dei rischi inerenti alla sottoposizione di un'offerta nell'ambito di un procedimento di gara.

¹⁶⁷ In ogni caso, si deve rilevare che, nel ricorso, la ricorrente si è limitata a quantificare l'importo del danno corrispondente alle spese di personale della società Fortis sostenute nell'ambito delle trattative precontrattuali, senza fornire il minimo elemento di prova al riguardo. In sede di replica, la ricorrente ha dedotto che tale quantificazione sarebbe stata operata sulla base del tempo dedicato alle trattative precontrattuali dai sigg. S. e D., entrambi appartenenti alla società Fortis, vale a dire rispettivamente 150 e 100 ore, nonché di una stima della tariffa oraria dei medesimi, vale a dire rispettivamente EUR 62 e 124, senza produrre il minimo elemento concreto e dettagliato al riguardo. Orbene, tale quantificazione, di cui non è possibile valutare la pertinenza o la credibilità in assenza di elementi sufficientemente concreti e dettagliati forniti dalla ricorrente, non può essere sufficiente per

dimostrare l'effettività e l'entità del danno corrispondente alle spese di personale della società Fortis, di cui viene chiesta la rifusione.

¹⁶⁸ Alla luce delle suesposte considerazioni, la domanda della ricorrente diretta ad ottenere il risarcimento per le spese di personale della società Fortis deve essere respinta perché infondata.

¹⁶⁹ Per quanto attiene alle spese reclamate dai fornitori, vale a dire le società B. e A., si deve precisare che la ricorrente fa unicamente valere il fatto che è stato dato corso ai corrispondenti ordinativi in ragione del legittimo affidamento nella conclusione del contratto di locazione, affidamento rimasto deluso quando la Commissione ha successivamente rotto le trattative precontrattuali. Non è contestato, per contro, che tale pregiudizio è privo di nesso di causalità con la violazione del principio di buona fede e l'abuso di diritto già rilevati (v. supra, punto 137). Come già osservato supra, al punto 153, legittimamente la ricorrente può far valere di aver dato corso, il 4 luglio 2003, agli ordinativi concernenti i lavori di ristrutturazione, sulla base del legittimo affidamento quanto al fatto che i lavori de quibus le sarebbero stati rimborsati dalla Commissione. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, sussiste quindi un nesso causale diretto tra il danno di cui la ricorrente chiede il risarcimento, risultante dagli ordinativi effettuati, e l'illegittimità consistente nella violazione, da parte della Commissione del principio di tutela del legittimo affidamento, il quale giustifica pertanto che le spese di cui trattasi costituiscano oggetto di rifusione.

¹⁷⁰ Tuttavia, gli elementi forniti dalla ricorrente non dimostrano in termini giuridicamente sufficienti l'effettività e l'ampiezza del danno realmente subito dalla ricorrente stessa per effetto di tale illegittimità. Da un lato, la ricorrente ha prodotto, a sostegno della propria domanda, meri rendiconti di spese redatti dai suoi fornitori ed indirizzati alla società Fortis, non idonei a comprovare la sussistenza di un danno da essa realmente subito. Dall'altro, ha ammesso di non aver, allo stato, rimborsato ai propri fornitori alcuna somma corrispondente a tali rendiconti e che non avrebbe proceduto ad alcun rimborso sino alla pronuncia sul presente ricorso. Essa deduce

infatti che, per effetto degli accordi che avrebbe concluso con i detti fornitori, i pagamenti sarebbero stati sospesi sino al momento dell'eventuale risarcimento da parte della Commissione. Tuttavia, la ricorrente non ha fornito alcun elemento a sostegno di tali affermazioni e non può quindi escludersi, come sostenuto dalla Commissione, che i mancati pagamenti non siano conseguenza di altra causa, quale una remissione di debito o un reimpiego dei materiali.

¹⁷¹ Conseguentemente, si deve rilevare che la domanda di risarcimento della ricorrente per le spese reclamate dai fornitori, pari, da ultimo, alla somma di EUR 41 637,77, non è fondata.

¹⁷² Per quanto attiene, infine, alla domanda di risarcimento per le spese di intervento della FREPM, si deve sottolineare che, a parere della ricorrente, tali spese sarebbero state da essa sostenute unicamente a vantaggio della Commissione, in considerazione dell'assicurazione, fornita dall'intermediario, quanto al fatto che il contratto sarebbe stato concluso. Anche in tal caso, il danno sarebbe conseguenza diretta della violazione, da parte della Commissione, del principio di tutela del legittimo affidamento. Occorre parimenti esaminare se il danno non sia conseguenza diretta della violazione del principio di buona fede e dell'abuso di diritto rilevati supra al punto 137.

¹⁷³ Orbene, come emerge dagli atti di causa, tale domanda di risarcimento non corrisponde a spese sostenute dalla FREPM, bensì a due note di onorari di architetto direttamente indirizzate alla ricorrente. La prima nota di onorari, n. 37-2003, recante data 1° settembre 2003, proviene dalla società G. e si riferisce al dossier «Lavori locatario City Center – Botannique 1» per prestazioni svolte durante i mesi di maggio e giugno 2003. La seconda nota di onorari, n. 242-2003, parimenti recante data 1° settembre 2003, proviene dalla società P. e si riferisce al progetto «Ristrutturazione uffici Commissione» per prestazioni svolte durante i mesi di aprile, maggio, giugno, luglio e agosto 2003. Tali due fatture sono pertanto relative a prestazioni che hanno avuto inizio e, dunque, sono state richieste ad una data precedente a quella in cui è sorto il legittimo affidamento della ricorrente quanto al

fatto che gli investimenti realizzati rientrassero nella responsabilità della Commissione, vale a dire il 26 giugno 2003. Tali spese, inoltre, sono state impegnate precedentemente alla decisione della Commissione di rinunciare all'appalto.

¹⁷⁴ Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve rilevare che la ricorrente non ha subito alcun danno nel sostenere, senza esservi indotta dalla Commissione, spese non eccedenti i rischi economici inerenti all'attività relativa alla presentazione di un'offerta ad un appalto di lavori pubblici. In effetti, gli onorari di architetto relativi alle note precedentemente citate costituiscono spese e costi sostenuti dalla ricorrente in occasione della sua partecipazione ad una gara di appalto di lavori pubblici, ad essa spettanti, che non possono costituire un danno risarcibile dalla Comunità. Si deve inoltre rilevare che, in tale contesto, la ricorrente non ha dimostrato l'esistenza del nesso causale tra il comportamento illegittimo della Commissione e l'assunzione di spese che sarebbero state sostenute in pura perdita.

¹⁷⁵ Di conseguenza, la richiesta di risarcimento delle spese e dei costi sostenuti dalla ricorrente nell'ambito delle trattative precontrattuali deve essere respinta in quanto infondata.

Sulla domanda di risarcimento della mancata opportunità di cessione in locazione ad un terzo

¹⁷⁶ In limine, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza, la perdita di un'opportunità può costituire un danno risarcibile (v. sentenza del Tribunale 27 ottobre 1994, causa T-47/93, C/Commissione, Racc. PI pag. I-A-233 e II-743, punto 54, e la giurisprudenza ivi richiamata).

- ¹⁷⁷ Quanto all'argomento della ricorrente secondo cui, durante il periodo delle trattative precontrattuali intercorrente dal 13 maggio al 14 settembre 2003, essa avrebbe perso l'opportunità di poter cedere l'Immobile in locazione a terzi a condizioni equivalenti a quelle negoziate con la Commissione, si deve rilevare che, ammesso che l'Immobile sia rimasto sul mercato degli immobili ad uso ufficio di Bruxelles durante il periodo controverso, la ricorrente avrebbe avuto un'effettiva possibilità di cederlo in locazione ad un terzo. Tale possibilità della ricorrente di cedere l'Immobile in locazione ad un terzo deriva dal fatto che, come riconosciuto dalla Commissione, il mercato degli immobili ad uso ufficio di Bruxelles è un mercato in evoluzione permanente con crescita regolare, segnatamente per rispondere alla crescente domanda da parte delle istituzioni europee.
- ¹⁷⁸ Tuttavia, nella specie, la ricorrente ha affermato nelle proprie memorie di aver «rinunciato all'opportunità [effettiva di cedere l'Immobile in locazione ad un terzo] durante tutto il periodo in cui (...) ha condotto trattative in esclusiva con la Commissione», da cui emerge che essa stessa ha deciso, sin dall'avvio delle trattative precontrattuali, di ritirare l'Immobile dal mercato degli immobili ad uso ufficio di Bruxelles. A tal riguardo, la ricorrente non può legittimamente far valere che la propria decisione sarebbe stata determinata dalla condotta della Commissione e dalle assicurazioni che le sarebbero state fornite quanto al fatto che il contratto sarebbe stato concluso.
- ¹⁷⁹ Di conseguenza, la perdita dell'opportunità di cedere l'Immobile in locazione durante il periodo delle trattative precontrattuali, risultante dall'esclusività sull'Immobile riconosciuta dalla ricorrente alla Commissione e dalla conseguente immobilizzazione di quest'ultimo, deriva da una decisione propria della ricorrente, che ha quindi assunto il rischio di perdere la possibilità di cedere l'Immobile ad un altro locatario.
- ¹⁸⁰ Tuttavia, la Commissione, non avendo avvertito immediatamente la ricorrente della decisione da essa assunta, il 16 luglio 2003, di rinunciare all'aggiudicazione

dell'appalto e, conseguentemente, a prendere l'Immobile in locazione, ha privato la ricorrente della possibilità di reimmettere l'Immobile sul mercato delle locazioni due mesi prima di quanto non abbia poi fatto. Ne consegue che la Commissione ha effettivamente privato la ricorrente dell'opportunità di cedere l'Immobile in locazione a terzi per un periodo che può essere ragionevolmente valutato in due mesi.

- ¹⁸¹ Al fine di quantificare il danno realmente subito dalla ricorrente, si deve tener conto delle difficoltà inerenti al mercato delle locazioni dell'epoca. Tenuto conto che tali difficoltà sono state riconosciute e prese in considerazione dalla ricorrente, la concessione di un importo di EUR 10 000 per ogni mese interessato, corrispondente alla valutazione stessa della ricorrente, appare un risarcimento adeguato del danno da questa effettivamente subito. Il danno risarcibile a titolo di perdita di opportunità di cedere l'Immobile in locazione a terzi, per il periodo compreso tra la metà di luglio e la metà di settembre del 2003, deve essere quindi quantificato nella somma di EUR 20 000.
- ¹⁸² Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il danno complessivamente risarcibile dalla Comunità nella specie deve essere fissato nella somma di EUR 20 000.
- ¹⁸³ La ricorrente chiede che la somma concessa a titolo di risarcimento del danno venga maggiorata di interessi, dalla data della pronuncia della sentenza sino a quella del pagamento effettivo, al tasso del 6 %.
- ¹⁸⁴ L'importo del risarcimento dovuto deve essere maggiorato da interessi di mora, il cui tasso non può essere superiore a quello formulato nelle conclusioni del ricorso (sentenza Mulder e a./Consiglio e Commissione, cit. supra al punto 108, punto 35).

¹⁸⁵ Ne consegue che, nella specie, il detto importo del risarcimento deve essere maggiorato degli interessi moratori decorrenti dalla data della pronuncia della presente sentenza sino a quella del pagamento effettivo, al tasso fissato dalla Banca centrale europea per le operazioni principali di rifinanziamento, maggiorato di 2 punti, con riserva di non eccedere il tasso del 6 %, conformemente alla domanda della ricorrente.

B — *Sulla domanda di provvedimenti istruttori*

¹⁸⁶ La ricorrente ha chiesto che l'intermediario venga invitato a comparire per essere sentito in merito agli intendimenti espressi nel corso della riunione del 6 giugno e del colloquio telefonico del 10 luglio 2003. La convenuta non ha reagito a tale richiesta di provvedimenti istruttori.

¹⁸⁷ Secondo costante giurisprudenza, spetta al Tribunale valutare l'utilità dei provvedimenti istruttori, ai sensi degli artt. 65 e seguenti del regolamento di procedura ai fini della soluzione della controversia (sentenze del Tribunale 28 settembre 1999, causa T-140/97, Hautem/BEI, Racc. PI pag. I-A-171 e II-897, punto 92, e 22 febbraio 2000, causa T-138/98, ACAV e a./Consiglio, Racc. pag. II-341, punto 72).

¹⁸⁸ Nella specie, il Tribunale rileva che il provvedimento istruttorio richiesto dalla ricorrente non è necessario ai fini della soluzione della presente controversia. Pertanto, non occorre disporlo.

Sulle spese

- ¹⁸⁹ Ai sensi dell'art. 87, n. 3, primo comma, del regolamento di procedura, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, ovvero per motivi eccezionali, il Tribunale può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese.
- ¹⁹⁰ Nella specie, la ricorrente è risultata parzialmente soccombente, in quanto il ricorso principale è stato dichiarato irricevibile e le domande di risarcimento sono state, parimenti, parzialmente respinte in quanto infondate nell'ambito della domanda dedotta in subordine. Alla luce di tali circostanze, nella specie, va disposta la compensazione delle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) La Commissione è condannata a versare alla ricorrente la somma di EUR 20 000 oltre agli interessi di mora decorrenti dalla data della pronuncia della presente sentenza fino a quella del pagamento effettivo, al tasso**

annuo pari al tasso fissato dalla Banca centrale europea per le principali operazioni di rifinanziamento, maggiorato di 2 punti, con riserva di non superare il tasso annuo del 6 %.

2) Il ricorso è respinto quanto al resto.

3) Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.

Pirrung

Meij

Forwood

Pelikánová

Papasavvas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'8 maggio 2007.

Il cancelliere

Il presidente

E. Coulon

J. Pirrung

Indice

Antefatti	II - 1383
Procedimento e conclusioni delle parti	II - 1392
Sull'azione principale di responsabilità contrattuale	II - 1395
A – Argomenti delle parti	II - 1396
B – Giudizio del Tribunale	II - 1397
Sull'azione in subordine di responsabilità extracontrattuale	II - 1401
A – Sul merito	II - 1402
1. Argomenti delle parti	II - 1402
2. Giudizio del Tribunale	II - 1407
a) Sul comportamento illecito dedotto	II - 1408
Osservazioni preliminari	II - 1408
Sul ritiro dell'accettazione validamente prestata, la mancata comunicazione dei motivi della rottura e l'assunzione irriflettuta di impegni nel corso delle trattative precontrattuali	II - 1410
Sulla comunicazione tardiva della decisione di rompere le trattative precontrattuali, la mancata comunicazione delle norme interne relative all'adozione delle decisioni e le affermazioni in ordine alla conclusione del contratto di locazione e/o l'assunzione dei relativi investimenti ...	II - 1412
— Sulla natura delle norme di cui si deduce la violazione	II - 1413
— Sulla portata, la natura, la legittimità e l'opponibilità dell'art. 101, primo comma, del regolamento finanziario	II - 1415
	II - 1441

— Sulla violazione del principio di buona fede e del divieto di abuso del diritto	II - 1419
— Sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento	II - 1423
b) Sul preteso danno e sul nesso di causalità tra il comportamento illecito e il danno stesso	II - 1429
Sulla domanda di risarcimento della perdita di opportunità di contrattare	II - 1430
Sulla domanda di risarcimento delle spese e dei costi sostenuti	II - 1431
Sulla domanda di risarcimento della mancata opportunità di cessione in locazione ad un terzo	II - 1435
B – Sulla domanda di provvedimenti istruttori	II - 1438
Sulle spese	II - 1439