SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)
6 luglio 2005 *

Nella causa T-148/04,

TQ3 Travel Solutions Belgium SA, con sede in Mechelen (Belgio), rappresentata inizialmente dagli avv.ti R. Ergec e K. Möric, successivamente dall'avv. B. Lissoir,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. L. Parpala e E. Manhaeve, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: il francese.

sostenuta da

Wagon-Lits Travel SA, con sede in Bruxelles (Belgio), rappresentata dagli avv.ti F. Herbert, H. Van Peer, e dal sig. D. Harrison, solicitor, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente,

avente ad oggetto, da un lato, la domanda di annullamento della decisione della Commissione di non attribuire alla ricorrente il lotto n. 1 dell'appalto già oggetto del bando di gara 2003/S 143 129409, relativo alla prestazione di servizi di agenzia di viaggi, e di attribuire tale lotto ad un'altra impresa e, dall'altro, la domanda di risarcimento del danno subito dalla ricorrente in conseguenza del rigetto della propria offerta,

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

composto dal sig. J. Pirrung, presidente, dai sigg. N. J. Forwood e S. S. Papasavvas, giudici,

cancelliere: sig. J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'8 marzo 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

1 L'aggiudicazione degli appalti di servizi della Commissione è disciplinata dalle disposizioni del Titolo V della prima parte del regolamento del Consiglio 25 giugno 2002, n. 1605, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento finanziario»), nonché dalle disposizioni del regolamento (CE, Euratom) della Commissione 23 dicembre 2002, n. 2342, recante modalità d'esecuzione del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 357, pag. 1; in prosieguo: le «modalità di esecuzione»). Tali disposizioni si ispirano alle direttive comunitarie in materia, in particolare, per quanto attiene agli appalti pubblici di servizi, alla direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU L 209, pag. 1), come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 ottobre 1987, 97/52/CE (GU L 328, pag. 1).

2 Ai termini dell'art. 100, n. 1, del regolamento finanziario «[l]'ordinatore competente designa l'aggiudicatario dell'appalto, nel rispetto dei criteri di selezione e di attribuzione previamente fissati nei documenti della gara d'appalto e delle norme d'aggiudicazione degli appalti». L'art. 97, n. 2, del regolamento finanziario e l'art. 138, nn. 1, lett. b), e 2, delle modalità di esecuzione stabiliscono che un appalto può essere attribuito all'offerta economicamente più vantaggiosa, vale a dire quella caratterizzata dal miglior rapporto qualità/prezzo.

3 L'art. 100, n. 2, del regolamento finanziario così recita:

«L'amministrazione aggiudicatrice comunica ad ogni candidato o offerente, la cui candidatura o offerta non è stata accettata, i motivi del rifiuto (...). La comunicazione di taluni elementi può essere omessa qualora ostacoli l'applicazione della legge, sia contraria all'interesse pubblico o leda gli interessi commerciali legittimi di imprese pubbliche o private oppure possa nuocere ad una concorrenza leale fra queste ultime».

4 Ai sensi dell'art. 139, n. 1, delle modalità di esecuzione, se, per un determinato appalto, talune offerte appaiono anormalmente basse, l'amministrazione aggiudicatrice, prima di respingere tali offerte in base a quest'unica motivazione, richiede per iscritto le precisazioni ritenute pertinenti in merito agli elementi costitutivi dell'offerta e verifica, con il ricorso al contraddittorio, detti elementi costitutivi, tenendo conto di tutte le spiegazioni ricevute.

5 L'art. 146, n. 4, delle modalità di esecuzione prevede che «[i]n caso di offerte anormalmente basse di cui all'articolo 139, il comitato di valutazione chiede le opportune precisazioni sulla composizione dell'offerta».

Fatti all'origine della controversia

6 Con contratto quadro 98/16/IX.D.1/1 del 13 gennaio 1999 la Commissione affidava alla società Belgium International Travel la gestione dei servizi di agenzia di viaggi destinati ai propri dipendenti a Bruxelles. Tale contratto veniva concluso per una

durata iniziale di due anni, con possibilità di triplice rinnovo per la durata, rispettivamente, di un anno, vale a dire per il periodo intercorrente dal 1° aprile 1999 al 31 marzo 2004. Con atto del 27 febbraio 2001 il detto contratto veniva ceduto alla ricorrente.

7 Con bando del 30 maggio 2003, pubblicato nel *Supplemento alla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (GU 2003, S 103), la Commissione indiceva una gara con procedura ristretta, recante il riferimento ADMIN/D1/PR/2003/051, per la prestazione di servizi di agenzia di viaggi relativi agli spostamenti dei dipendenti di ruolo e degli agenti incaricati di missioni e di qualsiasi altra persona che viaggiasse per conto o su richiesta delle istituzioni e degli organismi comunitari.

8 Dagli atti di causa emerge che il detto bando di gara veniva annullato dalla Commissione a seguito della desistenza da parte di talune istituzioni comunitarie.

9 In data 29 luglio 2003 la Commissione, agendo sulla base del regolamento finanziario e delle modalità di esecuzione, pubblicava nel *Supplemento alla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (GU 2003, S 143), con il riferimento 2003/S 143-129409, un nuovo bando di gara con procedura ristretta per la prestazione di servizi di agenzia di viaggi relativi agli spostamenti dei dipendenti di ruolo e degli agenti incaricati del compimento delle missioni e di qualsiasi altra persona che viaggiasse per conto o su richiesta di talune istituzioni e organismi comunitari (sezione II.1.6 del bando). L'appalto si articolava in vari lotti, ognuno corrispondente ad un luogo di esecuzione dei servizi, tra cui Bruxelles (lotto n. 1), Lussemburgo (lotto n. 2), Grange (lotto n. 3), Ispra (lotto n. 4), Geel (lotto n. 5), Petten (lotto n. 6) e Siviglia (lotto n. 7).

10 Con lettera raccomandata 28 novembre 2003 la ricorrente presentava alla Commissione un'offerta relativa ai lotti nn. 1, 2, 3, 5, 6 e 7 del detto appalto.

11 Con lettera 24 febbraio 2004 la Commissione comunicava alla ricorrente che la sua offerta relativa al lotto n. 1 dell'appalto (in prosieguo: il «lotto n. 1» o l'«appalto controverso») non era stata accolta, atteso che il rapporto qualità/prezzo dell'offerta risultava inferiore a quello dell'offerta prescelta. Nella detta lettera 24 febbraio 2004 veniva altresì precisato:

«In esito alle offerte ricevute a seguito del nostro bando di gara, siamo spiacenti di informarvi che la vostra offerta non ha potuto essere accolta per i lotti nn. 1, 2, 3 e 7 dell'appalto in oggetto, in considerazione dei seguenti motivi:

Lotto n. 1 (Bruxelles)

Il rapporto qualità/prezzo della vostra offerta (51,55) è risultato inferiore a quello dell'impresa aggiudicataria (87,62) (...)».

12 Con lettera 8 marzo 2004 la ricorrente chiedeva alla Commissione di comunicarle informazioni più precise quanto alla scelta dell'offerta selezionata ai fini dell'attribuzione dell'appalto controverso. La ricorrente chiedeva parimenti all'istituzione di voler sospendere il procedimento di aggiudicazione relativo al detto appalto e di non concludere contratti con l'impresa selezionata ai fini dell'aggiudicazione.

13 Con lettera 16 marzo 2004 la Commissione forniva informazioni alla ricorrente in ordine alla motivazione della decisione 24 febbraio 2004 di non attribuire l'appalto controverso e della decisione di attribuirlo ad un'altra impresa (in prosieguo, rispettivamente, la «decisione di mancata attribuzione» e la «decisione di attribuzione»). La Commissione precisava, in particolare, che l'offerta della ricorrente aveva ottenuto 51,55 punti, laddove l'offerta selezionata, proveniente

dalla società Wagon-Lits Travel (in prosieguo: la «WT» o l'«interveniente»), aveva realizzato, in esito ad un'analisi qualitativa e finanziaria, il punteggio di 87,62 e che, conseguentemente, l'offerta della WT risultava quella economicamente più vantaggiosa e giustificava l'aggiudicazione dell'appalto controverso all'impresa medesima. La Commissione faceva parimenti presente che l'offerta della WT, benché nettamente inferiore, quanto al prezzo, rispetto a quella della ricorrente (indice 100 per la WT e indice 165,56 per la ricorrente), «non [era risultata] anormalmente bassa e che non sussisteva pertanto motivo alcuno per fare ricorso alle disposizioni di cui all'art. 139 [delle modalità di esecuzione]».

14 Con telefax 17 marzo 2004 la Commissione proponeva alla ricorrente la proroga sino al 27 giugno 2004 incluso del contratto quadro 98/16/IX.D.1/1 relativo ai servizi di agenzia di viaggi, che sarebbe giunto a scadenza al 31 marzo 2004.

15 Con lettera 19 marzo 2004 la Commissione giustificava la propria richiesta di proroga del menzionato contratto quadro, precisando che il passaggio delle consegne al nuovo contraente, vale a dire la WT, e l'entrata in vigore del nuovo contratto non potevano aver luogo alla scadenza prevista dal menzionato contratto quadro. In quest'ultima comunicazione veniva specificato che, in conseguenza di «tempi incomprimibili e indipendenti dalla volontà della Commissione e del contraente, il passaggio delle consegne al nuovo contraente e l'entrata in vigore del nuovo contratto non potevano aver luogo alla scadenza naturale [del] contratto [della ricorrente]».

16 Con telefax 22 marzo 2004 la ricorrente informava la Commissione che non intendeva prorogare il contratto quadro e che, conseguentemente, quest'ultimo sarebbe scaduto il 1° aprile 2004.

17 Con lettere 23 e 26 marzo 2004 la Commissione chiedeva l'intervento della ricorrente affinché trasmettesse alla WT le schede dei «profili dei viaggiatori» da esse realizzate al fine «di garantire la continuità del servizio del settore missioni». Con lettere 25 e 31 marzo 2004 la ricorrente informava la Commissione che non avrebbe trasmesso tali profili alla WT.

18 Il 31 marzo 2004 la Commissione concludeva un contratto con la WT per la prestazione di servizi di agenzia di viaggi a Bruxelles. Tale contratto entrava in vigore il 1° aprile 2004 con una clausola che consentiva al nuovo contraente di effettuare il servizio «ex-plant» (nei propri uffici) per il periodo transitorio compreso tra il 1° aprile e il 19 maggio 2004.

Procedimento e conclusioni delle parti

19 Con atto registrato presso la cancelleria del Tribunale 26 aprile 2004, la ricorrente ha proposto il presente ricorso diretto, da un lato, all'annullamento della decisione di mancata attribuzione e della decisione di attribuzione e, dall'altro, al risarcimento del preteso danno subìto per effetto delle due dette decisioni.

20 Il 26 aprile 2004 la ricorrente ha depositato domanda ai sensi dell'art. 76 bis del regolamento di procedura del Tribunale affinché la causa venisse decisa mediante procedimento accelerato. Tale domanda è stata respinta con decisione del Tribunale 10 giugno 2004.

21 Con atto separato registrato nella cancelleria del Tribunale il 26 aprile 2004, la ricorrente ha proposto domanda di provvedimenti urgenti diretta a ottenere, da un lato, la sospensione dell'esecuzione della decisione di mancata attribuzione e della decisione di attribuzione e, dall'altro, che venisse ingiunto alla Commissione di adottare i provvedimenti necessari per sospendere gli effetti della decisione di attribuzione o del contratto concluso in esito alla decisione medesima. Tale domanda veniva respinta con ordinanza del presidente del Tribunale 27 luglio 2004, il quale riservava la decisione sulle spese.

22 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 9 giugno 2004, la WT ha chiesto di poter intervenire nel presente procedimento a sostegno della Commissione. Con ordinanza 14 luglio 2004 il presidente della Seconda Sezione del Tribunale ha ammesso l'intervento. La WT ha depositato la propria memoria d'intervento e le altre parti hanno depositato le rispettive osservazioni al riguardo entro i termini impartiti.

23 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di passare alla fase orale e, a titolo di misure di organizzazione del procedimento ai sensi dell'art. 64 del regolamento di procedura, ha chiesto alla Commissione di rispondere a vari quesiti e alla WT, da un lato, di rispondere ad un quesito e, dall'altro, di produrre una copia non riservata dell'offerta finanziaria e tecnica presentata nell'ambito della gara di cui trattasi. Con lettera 9 febbraio 2005 la Commissione ha presentato le proprie risposte ai quesiti del Tribunale e, con lettera 14 febbraio 2005, la WT ha prodotto il documento richiesto rispondendo al quesito del Tribunale.

24 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione di mancata attribuzione;

— annullare la decisione di attribuzione;

— dichiarare che l'illegittima condotta della Commissione costituisce un illecito idoneo a far sorgere la responsabilità della Commissione;

— disporre, ai sensi dell'art. 64 del regolamento di procedura, la produzione da parte della Commissione di tutti i documenti in suo possesso relativi all'attribuzione del lotto n. 1;

— rinviare la ricorrente dinanzi alla Commissione affinché possa procedersi alla valutazione del danno subìto;

— condannare la Commissione alle spese.

25 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso in toto;

— condannare la ricorrente alle spese.

26 L'interveniente conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sulla domanda di annullamento

27 A sostegno della domanda di annullamento la ricorrente deduce, sostanzialmente, due motivi. Il primo attiene alla violazione dell'art. 146 delle modalità di esecuzione e ad un errore manifesto di valutazione delle offerte finanziarie. Il secondo attiene ad un errore manifesto di valutazione della qualità delle offerte.

1. *Sul primo motivo, relativo alla violazione dell'art. 146 delle modalità di esecuzione e ad un errore manifesto di valutazione delle offerte finanziarie*

Argomenti delle parti

28 La ricorrente ritiene che la Commissione, considerando che l'offerta della WT non fosse anormalmente bassa e, conseguentemente, venendo meno al proprio obbligo di chiedere alla WT stessa opportune precisazioni quanto alla composizione dell'offerta, ha violato l'art. 146 delle modalità di esecuzione, considerato che, a suo parere, l'art. 139 delle modalità di esecuzione non trova applicazione nella specie.

29 A parere della ricorrente, il prezzo dell'offerta della WT era inferiore del 42 % alla media tra l'offerta presentata dalla ricorrente e l'offerta di un terzo concorrente che aveva presentato un'offerta ancora più elevata in termini di prezzo, laddove l'offerta della ricorrente ha ottenuto un indice di prezzo pari a 165,56 e l'offerta più elevata un indice di 181,13. Tale rilevante differenza avrebbe dovuto indurre la Commissione a considerare l'offerta della WT anormalmente bassa, atteso che, con lettera 8 marzo 2004, la ricorrente aveva espresso alla Commissione i propri dubbi quanto all'affidabilità del contenuto dell'offerta della WT.

30 La ricorrente sottolinea che, sebbene la Commissione disponga di un ampio potere discrezionale in merito agli elementi da prendere in considerazione ai fini della decisione di aggiudicazione di un appalto a seguito di una gara, il giudice comunitario deve tuttavia verificare il rispetto delle regole di procedura e di motivazione, nonché l'esattezza materiale dei fatti, l'assenza di un manifesto errore di valutazione e di sviamento di potere (sentenza del Tribunale 27 settembre 2002, causa T-211/02, Tideland Signal/Commissione, Racc. pag. II-3781, punto 33).

31 A tale riguardo la ricorrente rammenta che nella sentenza 25 febbraio 2003, causa T-4/01, Renco/Consiglio (Racc. pag II-171, punto 76), il Tribunale ha affermato che il Consiglio «deve (...) esaminare l'affidabilità e la serietà delle offerte che gli appaiono sospette in termini globali, il che implica necessariamente che esso chieda, se del caso, precisazioni sui prezzi individuali che gli appaiono sospetti, a fortiori quando sono numerosi», e che, inoltre, «il fatto che l'offerta della ricorrente sia stata ritenuta conforme al capitolato d'oneri non dispensava il Consiglio dal suo obbligo, in forza di questo stesso articolo, di verificare prezzi di un'offerta, ove risultassero dubbi quanto alla loro affidabilità nel corso dell'esame delle offerte e dopo la valutazione iniziale della loro conformità».

32 Nella specie, la ricorrente sottolinea che il prezzo dei servizi di agenzia di viaggi è composto, per ogni singolo lotto, da un lato, dalle «spese di gestione» («Management fee»), che rappresentano la retribuzione dovuta all'agenzia di viaggi per le spese di gestione relative allo spostamento del personale delle istituzioni e delle agenzie europee, e, dall'altro, dai «costi dell'operazione» («Transaction fee»), che rappresentano il corrispettivo dovuto all'agenzia di viaggi per le spese amministrative relative allo spostamento di persone diverse dal personale delle istituzioni e delle agenzie europee, ma che viaggino su richiesta delle istituzioni e agenzie medesime.

33 La ricorrente ricorda che le «spese di gestione» sono composte dai costi del personale, dai costi di funzionamento e dai costi generali. A suo parere, i costi del personale costituiscono la componente essenziale delle «spese di gestione» e, conseguentemente, del prezzo dei servizi di agenzia di viaggi relativi al lotto n. 1. In

tal senso, la ricorrente ha stimato, nella propria offerta finanziaria, che i costi per il personale rappresentavano il 79,5 % delle «spese di gestione». Atteso che il prezzo dei servizi di agenzia di viaggi è costituito essenzialmente dai costi del personale, la Commissione avrebbe dovuto considerare, a parere della ricorrente, il prezzo proposto dalla WT quale prezzo anormalmente basso.

34 Ciò premesso, la ricorrente ritiene che l'unica possibilità di ridurre i costi del personale e, quindi, il prezzo offerto sarebbe stata quella di ridurre sensibilmente in numero di persone destinate all'esecuzione dell'appalto ovvero l'entità delle loro retribuzioni rispetto a quelle proposte dalla ricorrente. Riduzioni del genere avrebbero dovuto peraltro ripercuotersi necessariamente sulla qualità delle prestazioni.

35 Per quanto attiene, in primo luogo, alle retribuzioni, la ricorrente sottolinea che il capitolato d'oneri prevedeva che i servizi di agenzia di viaggi dovessero essere forniti nei locali delle istituzioni e agenzie europee. I contratti di lavoro del relativo personale sarebbero stati quindi disciplinati dalla legge belga, che impone una retribuzione minima per i contratti di lavoro.

36 Per quanto attiene, in secondo luogo, al numero di dipendenti, la ricorrente ritiene che, per garantire la qualità delle prestazioni, occorra impiegare 39 persone. Atteso che i costi del personale sarebbero incomprimibili, la rilevante differenza di prezzo tra l'offerta formulata dalla WT e quelle di due altri concorrenti consentirebbe di ritenere la sussistenza di un'offerta anormalmente bassa. La ricorrente rileva che, pur essendo certamente possibile presentare un'offerta più competitiva rispetto alla sua, una differenza del 42 % sarebbe in ogni caso difficilmente giustificabile.

37 Inoltre, la ricorrente rileva che erroneamente la Commissione avrebbe fatto riferimento al rapporto tra il volume delle transazioni e le «spese di gestione», criterio che non figura nel capitolato d'oneri. A tale riguardo, la ricorrente sottolinea

che non può sussistere alcuna proporzionalità tra il volume delle transazioni per i lotti nn. 1 e 2 e gli stanziamenti previsti per i lotti medesimi. Infatti, lo stanziamento previsto per il lotto n. 2 rappresenterebbe solamente il 12,58 % dello stanziamento previsto per il lotto n. 1. Inoltre, il volume stimato per il lotto n. 2 rappresenterebbe solo il 22,8 % di quello relativo al lotto n. 1.

38 La ricorrente rileva, infine, che la Commissione ha fatto ricorso a criteri diversi da quelli indicati nel capitolato d'oneri, da un lato, riguardo alle «spese di gestione» e, dall'altro, prendendo in considerazione il sistema di interessenze proposto dalla WT nonché i suoi strumenti tecnici e logistici.

39 A parere della Commissione, l'offerta presentata dalla WT non era anormalmente bassa ed il ricorso all'art. 139 delle modalità di esecuzione non era quindi necessario. L'utilizzazione del verbo «apparire», nell'art. 139, n. 1, delle modalità di esecuzione, metterebbe in risalto la volontà del legislatore comunitario di conferire all'autorità aggiudicatrice un ampio margine di discrezionalità nelle procedure di gara d'appalto. Inoltre, la Commissione osserva che dal medesimo articolo emerge che un'offerta anormalmente bassa non è di per sé illegittima, atteso che possono essere prese in considerazione giustificazioni intese a spiegare il livello anormalmente basso dell'offerta stessa.

40 La Commissione sottolinea che non sussistevano differenze rilevanti tra il valore medio dei «costi dell'operazione» nell'offerta della ricorrente e della WT, laddove una differenza non trascurabile risultava dagli importi delle «spese di gestione» contenute nelle offerte delle due imprese concorrenti.

41 Per quanto attiene ai costi del personale, la WT avrebbe valutato il numero di persone necessarie secondo i criteri dovuti, basandosi, segnatamente, su un rapporto «volume medio annuale di operazioni per gestore». Inoltre, la Commissione rileva che un'altra offerta proponeva parimenti un numero di assistenti meno elevato di quello proposto dalla ricorrente. Per quanto attiene al costo per persona, la Commissione sottolinea che la WT ha offerto il secondo prezzo meno elevato, laddove la ricorrente ha invece proposto il prezzo più elevato.

42 Per quanto attiene ai costi generali, l'offerta della WT presentava costi generali ampiamente inferiori a quelle della ricorrente.

43 Il comitato di valutazione avrebbe parimenti preso in considerazione vari parametri al fine di valutare la coerenza delle offerte relative alle «spese di gestione». Da un lato, il detto comitato avrebbe analizzato il costo medio di un'operazione «missioni», remunerata mediante le «spese di gestione», rispetto al costo medio di un'operazione «altri spostamenti», remunerata per mezzo dei «costi dell'operazione». Tale costo medio sarebbe ammontato a EUR 32,94 contro EUR 14,37 per la ricorrente, e a EUR 16 contro EUR 15,66 per la WT. D'altro canto, il comitato avrebbe posto a raffronto il costo delle «spese di gestione» relativo al lotto n. 1 (Bruxelles) con quello relativo al lotto n. 2 (Lussemburgo), in funzione del volume proporzionale di ogni singolo lotto. Da tale analisi sarebbe emerso che le «spese di gestione» della WT per il lotto n. 1 risultavano 3,64 volte più elevate rispetto a quelle relative al lotto n. 2, per un volume di missioni 3,56 volte più elevato. Le «spese di gestione» della ricorrente sarebbero risultate, dal canto loro, più consistenti per il lotto n. 1, risultando 7,89 volte più elevate rispetto a quelle proposte per il lotto n. 2, parimenti per un volume 3,56 volte maggiore.

44 A fronte di tale analisi, la Commissione ha ritenuto che l'offerta della WT fosse realistica, equilibrata e proporzionata. Essa sottolinea di essersi fondata su parametri obiettivi e comparativi delle offerte, consentendo in tal modo di valutare la coerenza tra il contenuto tecnico e il livello di prezzo di ogni singola offerta.

45 La Commissione sottolinea parimenti il fatto di aver preso in considerazione il sistema di interessenze della WT [ripartizione tra l'agenzia e la Commissione dei ristorni negoziati dall'agenzia sul prezzo d'acquisto dei biglietti rispetto al prezzo dell'International Air Transport Association (Associazione del trasporto aereo internazionale), in prosieguo: la «IATA»]. L'istituzione ritiene, infatti, che il sistema di interessenze costituisca un elemento pertinente, da un lato, per valutare il ricavo potenziale che un'impresa concorrente può realizzare oltre al corrispettivo del servizio e, dall'altro, per valutare l'equilibrio economico di un'offerta riguardo alle «spese di gestione».

46 La WT ritiene, dal canto suo, che la Commissione abbia dimostrato di aver proceduto ad un esame comparativo dettagliato e preciso, ragion per cui la propria offerta non poteva apparire anormalmente bassa.

Giudizio del Tribunale

47 Si deve rammentare, in limine, che la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale in merito agli elementi da prendere in considerazione per adottare una decisione di aggiudicazione di un appalto e che il sindacato del Tribunale deve limitarsi a verificare il rispetto delle regole di procedura e di motivazione, nonché l'esattezza materiale dei fatti, l'assenza di un manifesto errore di valutazione e di sviamento di potere (sentenze del Tribunale 24 febbraio 2000, causa T-145/98, ADT Projekt/Commissione, Racc. pag. II-387, punto 147, e 26 febbraio 2002, causa T-169/00, Esedra/Commissione, Racc. pag. II-609, punto 95).

48 Si deve parimenti rilevare che, ai termini dell'art. 97 del regolamento finanziario, «[u]n appalto può essere attribuito mediante aggiudicazione o mediante attribuzione all'offerta economicamente più vantaggiosa». Inoltre, ai sensi dell'art. 138 delle modalità di esecuzione, «[l]'offerta economicamente più vantaggiosa è quella che presenta la migliore relazione tra la qualità ed il prezzo, tenuto conto di criteri giustificati dall'oggetto dell'appalto».

49 Dall'art. 139 delle modalità di esecuzione emerge, peraltro, che l'amministrazione aggiudicatrice, ove ritenga che un'offerta sia anormalmente bassa, è obbligata, prima di respingere l'offerta, a consentire all'offerente di fornire spiegazioni o giustificazioni in ordine agli elementi costitutivi dell'offerta stessa. Quindi, l'obbligo di verificare la serietà di un'offerta è subordinato alla previa esistenza di dubbi quanto alla sua affidabilità, tenendo inoltre presente che il detto articolo mira principalmente a consentire a un offerente di non essere escluso dal procedimento senza aver avuto la possibilità di giustificare il contenuto della sua offerta apparsa anormalmente bassa.

50 Conseguentemente, l'attuazione dell'art. 146 delle modalità di esecuzione è intrinsecamente connessa a quella del precedente art. 139, atteso che il comitato di valutazione, prima di respingere un'offerta, è tenuto a chiedere pertinenti precisazioni in merito agli elementi costitutivi dell'offerta stessa solamente nel caso in cui quest'ultima sia considerata anormalmente bassa, ai sensi del medesimo art. 139. In tal senso, e contrariamente a quanto preteso dalla ricorrente, nell'ipotesi in cui un'offerta non appaia anormalmente bassa ai sensi del detto art. 139, l'art. 146 delle modalità di esecuzione non è pertinente. Conseguentemente, poiché, nella specie, il comitato di valutazione non ha minimamente inteso respingere l'offerta della WT, considerato che questa non appariva anormalmente bassa, l'art. 139 delle modalità di esecuzione non risulta pertinente.

51 Per quanto concerne l'aggiudicazione dell'appalto controverso, dall'art. 6 del capitolato d'oneri risulta che, «per ogni singolo lotto, l'appalto verrà attribuito all'impresa concorrente che presenta l'offerta economicamente più vantaggiosa in considerazione della qualità dei servizi offerti e del prezzo proposto». Secondo costante giurisprudenza, al fine di individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa i singoli criteri di attribuzione adottati dall'amministrazione aggiudicatrice non debbono essere necessariamente di natura esclusivamente economica, non potendosi escludere che fattori non meramente economici possano incidere sul valore di un'offerta destinata alla detta amministrazione aggiudicatrice (sentenza della Corte 17 settembre 2002, causa C-513/99, Concordia Bus Finland, Racc. pag. I-7213, punto 55, e sentenza Renco/Consiglio, citata supra, punto 67).

52 Nella specie, il prezzo dei servizi di agenzia di viaggi è composto di due elementi principali: i) le «spese di gestione», che rappresentano l'importo mensile complessivo comprendente i costi del personale, i costi di funzionamento e i costi generali, e ii) i «costi dell'operazione», che rappresentano il corrispettivo dovuto all'agenzia di viaggi per le spese amministrative relative allo spostamento di persone che viaggino su richiesta delle istituzioni e agenzie europee.

53 Il Tribunale rileva che la ricorrente non rimette in discussione i «costi dell'operazione» proposti dalla WT, bensì contesta unicamente l'importo delle

«spese di gestione» contenute nell'offerta di quest'ultima. Occorre quindi stabilire se la Commissione sia incorsa in un manifesto errore di valutazione riguardo al contenuto finanziario dei «costi dell'operazione» considerati nei loro singoli elementi, ove l'offerta della WT relativa alle «spese di gestione» era la meno elevata e quella della ricorrente la più elevata, con due altre offerte frapposte tra di esse.

Sui costi del personale

54 Si deve rilevare che i costi del personale sono determinati sulla base, da un lato, del numero dei dipendenti impiegati e, dall'altro, del costo afferente ad ogni singolo dipendente.

55 Per quanto attiene, in primo luogo, al numero di dipendenti, si deve rilevare che esso può costituire un indicatore utile riguardo ad un'eventuale sottostima del fabbisogno necessario ai fini di una corretta esecuzione dei servizi oggetto del bando di gara. Tuttavia, tale dato numerico non può essere considerato un'indicazione decisiva, in quanto l'efficacia dell'organizzazione strutturale di un'impresa concorrente può giustificare un numero di dipendenti più ridotto.

56 Nella specie, il Tribunale osserva che, ai fini della valutazione del numero di dipendenti necessario, la WT si è basata sul «volume medio annuale di transazioni per gestionario», ove tale calcolo si basa su un criterio obiettivo e realistico. La WT ha fatto presente, in risposta ad un quesito scritto del Tribunale, che il numero di dipendenti da essa ritenuto necessario per il lotto n. 1 era di 29, ove un'altra offerta proponeva un numero ancora più ridotto.

57 L'affermazione della ricorrente secondo cui 39 persone sono necessarie per l'esecuzione dei servizi non è pertinente, in quanto non è escluso che altre imprese concorrenti siano capaci di offrire un numero di dipendenti più ridotto, grazie, segnatamente, a criteri operativi più efficaci e ad una maggiore competitività tecnica.

58 Il Tribunale ritiene, pertanto, che la ricorrente non abbia dimostrato in modo sufficientemente valido che le stime della WT riguardo al numero dei dipendenti fossero inadeguate e che quest'ultima abbia sottostimato il personale necessario.

59 Per quanto attiene, in secondo luogo, al costo pro capite, si deve rammentare che il prezzo per dipendente proposto dalla WT è il secondo meno elevato, laddove la ricorrente ha offerto, dal canto suo, il prezzo più elevato.

60 Alla luce di tale rilievo emerge che la WT non era l'unico operatore economico ad aver stimato il fabbisogno necessario per il lotto n. 1 ad un costo inferiore a quello stimato dalla ricorrente. Inoltre, il fatto che un'altra impresa concorrente abbia proposto un costo per persona meno elevato rispetto al concorrente aggiudicatario avvalora la valutazione dell'amministrazione aggiudicatrice secondo cui i prezzi offerti dalla WT non erano anormalmente bassi.

61 Il Tribunale rileva che la ricorrente si limita a trarre argomenti dal fatto che la WT avrebbe proposto un numero insufficiente di dipendenti ovvero una retribuzione anormalmente bassa per questi ultimi. Tuttavia, si deve osservare che la ricorrente non ha fornito elementi atti a dimostrare che la Commissione sia incorsa in un manifesto errore di valutazione. Pertanto, legittimamente l'amministrazione aggiudicatrice ha ritenuto che il numero di dipendenti proposto dalla WT fosse coerente e che l'offerta accolta non fosse anormalmente bassa.

Sui costi di funzionamento

62 Per quanto attiene ai costi di funzionamento, dall'allegato 2 del capitolato d'oneri emerge che tali costi sono composti, da un lato, dai costi di prefinanziamento sopportati dall'agenzia per effetto del lasso di tempo intercorrente tra il momento in cui l'agenzia paga le fatture dei propri fornitori e il momento in cui riceve il pagamento delle proprie fatture da parte della Commissione e, dall'altro, da tutti gli altri oneri e costi di gestione relativi alle attrezzature, ai beni di consumo, alla manutenzione e alla gestione del materiale informatico e di comunicazione utilizzato ai fini dell'esecuzione del contratto.

63 A tale riguardo, la ricorrente non ha fornito la prova che i costi di funzionamento stimati dalla WT fossero anormalmente bassi, essendosi limitata, nelle proprie memorie, a definire le componenti di tali costi senza illustrare sotto quale profilo la loro valutazione da parte della WT sarebbe stata anormalmente bassa.

Sui costi generali

64 Per quanto attiene ai costi generali, va osservato che legittimamente la Commissione ha considerato che l'offerta della WT presentava una parte dei costi generali ampiamente inferiore a quella dell'offerta della ricorrente. Quanto a tale voce, va rilevato che le imprese offerenti procedono ad una valutazione sulla base della loro prassi e della loro esperienza. Conseguentemente, le stime della ricorrente non possono essere considerate quale standard, atteso che le specifiche caratteristiche organizzative di ogni singola impresa offerente possono giustificare la sussistenza di costi inferiori.

65 Inoltre, a parere della Commissione, la WT si è preoccupata «di minimizzare i costi garantendo al tempo stesso un elevato livello qualitativo, facendo ricorso a tal fine a infrastrutture e tecnologie molto efficaci, grazie a tecniche di produttività avanzata». Da una risposta scritta a un quesito del Tribunale emerge che la Commissione ha preso in considerazione, in particolare, il fatto che la WT fosse in grado di proporre soluzioni ritenute ottimali per la fornitura dei servizi al fine di ridurre i costi, ma parimenti soluzioni informatiche innovative. Inoltre, l'esauriente descrizione delle risorse tecniche e logistiche dell'offerta della WT ha consentito alla Commissione di assicurarsi che le infrastrutture utilizzate e gli strumenti sviluppati fossero focalizzati sulla produttività e sulla riduzione dei costi, garantendo al tempo stesso l'efficacia dei servizi. In tal senso, l'offerta tecnica metteva in evidenza il desiderio di fornire il miglior servizio al miglior costo.

66 Conseguentemente, alla luce di tali considerazioni, il Tribunale ritiene che la Commissione si è concentrata sulla verifica che i costi generali garantissero una corretta esecuzione delle prestazioni previste e che l'offerta accolta fosse affidabile e seria.

67 Si deve parimenti rilevare che il comitato di valutazione ha verificato la coerenza delle «spese di gestione», ponendo a confronto, in primo luogo, il costo medio di un'operazione «missioni» retribuita per mezzo delle «spese di gestione» con quello di un'operazione «altri spostamenti» retribuita mediante i «costi dell'operazione». Da questa analisi è risultato che tale costo era, per quanto concerne l'offerta della ricorrente, circa due volte maggiore rispetto al costo medio di un'operazione retribuita per mezzo dei «costi dell'operazione» (EUR 32,94 a fronte di EUR 14,37), contrariamente all'offerta della WT, che proponeva costi appena differenti (EUR 16 a fronte di EUR 15,66).

68 Il comitato di valutazione ha posto a confronto, in secondo luogo, il costo delle «spese di gestione» dei lotti n. 1 (Bruxelles) e n. 2 (Lussemburgo) in funzione del volume proporzionale di ogni singolo lotto. Orbene, l'offerta sottoposta dalla WT è potuta apparire affidabile all'amministrazione aggiudicatrice, in quanto le «spese di

gestione» per il lotto n. 1 risultavano 3,64 volte più elevate di quelle offerte per il lotto n. 2, per un volume di missioni 3,56 volte più elevato, vale a dire una proporzione giustificata che non lasciava trasparire un'incoerenza nei prezzi offerti. Inversamente, le «spese di gestione» della ricorrente apparivano molto più elevate per il lotto n. 1, in quanto queste ultime erano 7,89 volte più elevate di quelle proposte per il lotto n. 2, parimenti per un volume 3,56 volte più elevato.

69 Il Tribunale rileva che la ricorrente contesta tale raffronto di rapporti, senza peraltro provarne l'erroneità, tenendo inoltre presente che, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la Commissione è ricorsa a tale procedura comparativa solamente per assicurarsi della coerenza dell'offerta prescelta e assolutamente non ai fini dell'aggiudicazione del lotto n. 1. Pertanto, legittimamente la Commissione ha potuto ritenere che le «spese di gestione» dell'offerta della WT fossero serie e affidabili.

Sul sistema di interessenze

70 Si deve ritenere, al pari della Commissione, che il sistema di interessenze sia stato preso in considerazione nella determinazione qualitativa dell'offerta, al fine di dimostrare che legittimamente l'istituzione non aveva considerato l'offerta anormalmente bassa. Tale elemento è stato utilizzato per assicurarsi dell'affidabilità e della serietà dell'offerta finanziaria complessivamente intesa e non quale criterio di aggiudicazione. Atteso che da qualsiasi ristorno ottenuto dal prestatore deriva in proporzione un ricavo per la Commissione e che, nella specie, l'offerta della WT proponeva un'elevata percentuale di ricavi supplementari nella parte relativa alle interessenze, la Commissione ha potuto verificare l'equilibrio economico delle «spese di gestione».

71 Alla luce delle suesposte considerazioni, non risulta che la Commissione sia incorsa in un manifesto errore di valutazione laddove ha ritenuto che l'offerta finanziaria della WT fosse economicamente la più vantaggiosa senza essere, peraltro, anormalmente bassa. Conseguentemente, il primo motivo dev'essere respinto.

2. *Sul secondo motivo, relativo al manifesto errore nella valutazione dell'offerta tecnica*

Argomenti delle parti

72 A parere della ricorrente, la Commissione è incorsa in un manifesto errore di valutazione laddove ha attribuito all'offerta della WT il punteggio più elevato (87,62 su 100) per la qualità dei servizi proposti. A suo modo di vedere ed al fine di spiegare l'ottenimento di un punteggio superiore, l'offerta della WT doveva necessariamente presentare garanzie elevate di qualità quanto ai servizi di agenzia di viaggi, ma anche garanzie di qualità superiori a quelle offerte dalla ricorrente stessa. Orbene, a suo parere, l'offerta della WT non poteva minimamente garantire una sufficiente qualità dei servizi di cui trattasi.

73 La ricorrente ritiene che la WT, assumendo 14 dei 35 ex dipendenti della ricorrente stessa, non disponesse del personale necessario al fine di assicurare una buona qualità delle prestazioni.

74 La ricorrente rileva che nessun inadempimento può esserle contestato nel corso dell'esecuzione delle prestazioni effettuate nell'ambito del contratto quadro, vale a dire per il periodo compreso dal 1° aprile 1999 e il 31 marzo 2004. A tal riguardo essa ricorda che, in una nota interna del 6 dicembre 2001, il capo unità competente per le missioni in seno alla Commissione ha riconosciuto la corretta esecuzione delle prestazioni di agenzia di viaggi della ricorrente, sottolineando il loro carattere «complessivamente positivo». La ricorrente ritiene, pertanto, che la sua offerta corrispondesse pienamente alle esigenze formulate nel capitolato d'oneri.

75 La ricorrente sottolinea che la Commissione era a conoscenza del fatto, anche prima dell'inizio dell'esecuzione del contratto, che la WT non avrebbe potuto garantire una corretta esecuzione dei servizi per un periodo di tre mesi, vale a dire per il

periodo corrispondente ad un ottavo della durata iniziale del contratto. Orbene, la ricorrente rileva che, ai termini dell'allegato 1 del capitolato d'oneri, la prestazione di servizi di agenzia di viaggi nei locali delle istituzioni costituisce una condizione imperativa di esecuzione del servizio, tenendosi inoltre presente che il contratto può essere risolto «qualora l'esecuzione del contratto non abbia effettivamente avuto inizio nei tre mesi successivi alla data a tal fine prevista». In tal senso, la ricorrente si meraviglia del fatto che la WT si sia vista attribuire il punteggio qualitativo più elevato, laddove era previsto, al momento della valutazione delle offerte, che essa non avrebbe potuto dare esecuzione al contratto per un periodo di tre mesi.

76 Secondo la ricorrente, l'attribuzione del lotto n. 1 alla WT sarebbe stata effettuata in violazione delle prescrizioni contenute nel capitolato d'oneri, il quale, all'allegato 1, indica quale condizione di ricevibilità delle offerte il deposito della prova che le imprese concorrenti dispongono delle autorizzazioni necessarie per emettere titoli di trasporto e precisa che, anteriormente all'inizio dell'esecuzione del contratto, sarà richiesto un numero di licenza della IATA (in prosieguo: la «licenza IATA»). Orbene, il contratto concluso con la WT in data 31 marzo 2004 ha avuto esecuzione a decorrere dal 1° aprile 2004, laddove la WT non era in grado di produrre il detto numero di licenza. Conseguentemente, la ricorrente ritiene che, per quanto attiene all'ottenimento della licenza IATA, essa sia stata l'unica impresa concorrente a rispettare il capitolato d'oneri.

77 La Commissione ritiene, dal canto suo, di aver valutato la qualità delle offerte tecniche conformemente al capitolato d'oneri e alla metodologia di valutazione stabilita preliminarmente all'apertura delle offerte, senza incorrere al riguardo in alcun manifesto errore di valutazione.

78 Per quanto attiene all'impossibilità di garantire l'esecuzione del contratto tra il 1° aprile e il 27 giugno 2004, la Commissione osserva che nessun contraente, al di fuori della ricorrente, sarebbe stato in grado di provvedere alle formalità amministrative e tecniche necessarie all'esecuzione dei servizi negli uffici della Commissione entro un termine di sei settimane a decorrere dalla decisione di attribuzione e a meno di un mese dalla prima data utile per la sottoscrizione del contratto. Per tale motivo, la Commissione ha chiesto alla ricorrente di continuare a garantire il servizio, richiesta alla quale la ricorrente non ha infine inteso dare risposta favorevole.

79 Conseguentemente, la Commissione sottolinea che, a fronte di una situazione di urgenza imperativa risultante da avvenimenti imprevedibili non imputabili all'amministrazione aggiudicatrice e tali da mettere in pericolo gli interessi della Comunità, essa ha dovuto far ricorso all'art. 126, n. 1, lett. c), delle modalità di esecuzione. Essa ha pertanto sottoscritto il contratto de quo unitamente ad una clausola che consentiva al nuovo contraente di effettuare il servizio «ex-plant», vale a dire nei propri locali, per un periodo transitorio intercorrente dal 1° aprile al 19 maggio 2004 e non per un periodo di tre mesi, come invece sostenuto dalla ricorrente.

80 A tale riguardo la Commissione rammenta di aver dovuto far fronte all'imprevista desistenza di varie istituzioni, tra le quali il Parlamento europeo e la Corte di giustizia. Nella specie, il capitolato d'oneri non prevedeva alcuna data precisa per l'inizio dell'esecuzione delle prestazioni, limitandosi a stabilire che il contratto doveva essere sottoscritto entro il 30 giugno 2004 e che le offerte avevano una validità di nove mesi a decorrere dal 2 dicembre 2003. Inoltre, la WT sarebbe stata sempre in grado di eseguire l'appalto controverso, che doveva iniziale al più tardi solamente il 1° luglio 2004.

81 La Commissione contesta, inoltre, l'affermazione secondo cui, al momento della gara interistituzionale, essa sarebbe stata a conoscenza dell'entità delle difficoltà che sarebbero sorte a seguito della desistenza delle istituzioni. Infatti, solamente in data 8 marzo 2004, in occasione della riunione con la WT, sarebbero emersi i problemi di ordine tecnico e amministrativo che rendevano impossibile l'esecuzione dell'appalto «in-plant» a decorrere dal 1° aprile 2004. La Commissione ritiene, pertanto, che si è avuto conoscenza dei problemi solamente a seguito della chiusura della gara, obbligando l'istituzione a trovare una soluzione adeguata.

82 La Commissione sottolinea che, conformemente al capitolato d'oneri, la licenza IATA sarebbe stata necessaria solamente prima dell'inizio delle prestazioni, vale a dire successivamente alla chiusura del procedimento di gara. Inoltre, tale licenza non costituirebbe minimamente un criterio di valutazione qualitativa.

83 La WT contesta, dal canto suo, il fatto che un contraente in loco debba automaticamente ottenere il punteggio più elevato.

84 Per quanto attiene alle licenze IATA, la WT sottolinea che essa ben disponeva di una licenza globale comprendente le proprie attività in Belgio e di licenze IATA per ognuna delle proprie agenzie. La WT ritiene che nessuna impresa offerente, ad eccezione della ricorrente, poteva disporre di una licenza riguardo ai locali ubicati all'interno della Commissione. Inoltre, la WT sottolinea che dall'allegato 1 del capitolato d'oneri (clausola 2.2) emerge che il fatto di disporre di un numero di licenze IATA specifico per l'esecuzione del contratto non costituiva minimamente una condizione di ricevibilità delle offerte.

85 Infine, per quanto attiene al numero di dipendenti, la WT ricorda che essa rispondeva al requisito indicato nel bando di gara. Infatti, essa disponeva quantomeno di 70 dipendenti in Belgio, i quali, a suo dire, erano per la maggior parte in possesso delle qualifiche professionali previste dall'art. 5.2 dell'allegato 1 del capitolato d'oneri.

Giudizio del Tribunale

86 Si deve rammentare, in limine, che, secondo costante giurisprudenza, la qualità delle offerte dev'essere valutata in base alle offerte stesse e non in base all'esperienza acquisita dalle offerenti con l'amministrazione aggiudicatrice in occasione di precedenti contratti o in base ai criteri di selezione, come la capacità tecnica dei candidati, che sono già stati accertati nella fase di selezione delle candidature e che non possono essere nuovamente presi in considerazione ai fini del raffronto delle offerte (v. sentenza della Corte 20 settembre 1988, causa 31/87, Beentjes, Racc. pag. 4635, punto 15, e sentenza Esedra/Commissione, citata supra, punto 158).

87 Nella specie, dall'art. 6 del capitolato d'oneri emerge che i criteri di attribuzione dell'appalto sono due, vale a dire la qualità dei servizi proposti e i prezzi offerti. Per quanto attiene alla qualità dell'offerta, essa dev'essere valutata sulla base di quattro criteri: i) il personale, ii) i mezzi tecnici e logistici, iii) la gestione e la comunicazione dell'informazione e iv) la capacità di negoziare le migliori tariffe.

88 Pertanto, la precedente esperienza della ricorrente non può costituire un ostacolo alla presentazione di un'offerta da parte di un'altra impresa concorrente, capace di offrire una qualità di servizi superiore a quella della ricorrente stessa e rispondente in modo adeguato ai quattro criteri determinanti ai fini dell'accertamento della qualità richiesta.

89 Per quanto riguarda il numero di dipendenti, la WT ha proposto, per il lotto n. 1, 29 dipendenti laddove la ricorrente ne ha offerti 39. La stima della WT è stata tale da apparire affidabile alla Commissione, tenuto conto che la produttività e l'efficacia della WT, da quest'ultima illustrate in una delle risposte scritte al Tribunale e menzionate supra al punto 65, possono giustificare un numero più ridotto di dipendenti rispetto alla ricorrente, senza con ciò compromettere l'attesa qualità delle prestazioni.

90 Si deve rilevare, inoltre, che né il regolamento finanziario né le modalità di esecuzione esigono che un'impresa concorrente disponga effettivamente, al momento della presentazione della propria offerta, del personale necessario ai fini dell'esecuzione di un futuro contratto che potrebbe esserle attribuito. Infatti, ogni concorrente aggiudicatario dell'appalto dev'essere in grado di cominciare a fornire le prestazioni alla data fissata nel contratto risultante dal procedimento di gara e non prima dell'aggiudicazione dell'appalto stesso. Esigere che l'impresa offerente disponga già al momento del deposito dell'offerta del numero di dipendenti richiesto si risolverebbe nel privilegiare l'impresa offerente già incaricata del servizio e farebbe quindi venir meno l'essenza stessa della gara. Nella specie, il capitolato d'oneri imponeva unicamente che l'impresa offerente disponesse, al momento del deposito dell'offerta, quantomeno di 70 dipendenti in Belgio, condizione soddisfatta dalla WT.

91 Si deve ricordare che le difficoltà di esecuzione incontrate dalla WT, che non era in grado di ottenere la licenza IATA richiesta e di fornire, conseguentemente, i servizi all'interno dell'istituzione sin dal 1° aprile 2004, erano connesse con la desistenza di talune istituzioni, il che ha reso necessario indire una seconda gara, e si sono manifestate solo successivamente all'aggiudicazione dell'appalto. Infatti, tali difficoltà sono emerse solamente in data 8 marzo 2004, in occasione della riunione tra la Commissione e la WT. Pertanto, è privo di pertinenza l'argomento della ricorrente secondo cui le difficoltà di esecuzione della WT nel corso dei primi tre mesi del contratto non avrebbero potuto giustificare l'ottenimento di un punteggio elevato e avrebbero dovuto indurre la Commissione a risolvere il contratto infine concluso con la WT stessa.

92 Alla luce del progetto di contratto allegato al capitolato d'oneri, la possibilità di risoluzione costituiva solamente una delle facoltà offerte all'istituzione, contrariamente a quanto invece preteso dalla ricorrente. Orbene, nella specie, la Commissione ha ritenuto che i servizi di cui trattasi non fossero stati forniti con ritardo eccessivo e che la loro esecuzione non avesse generato un ritardo inaccettabile, tenendosi inoltre presente che la WT ha iniziato a fornire i propri servizi sin dal 1° aprile 2004, secondo le modalità stabilite e adattate nel relativo atto di modifica.

93 Inoltre, alla luce del capitolato d'oneri, la capacità di eseguire immediatamente le prestazioni non costituiva un criterio di valutazione qualitativo, atteso che nel capitolato era prevista solamente una data limite per l'inizio dell'esecuzione delle prestazioni, vale a dire il 1° luglio 2004. Conseguentemente, il fatto che la WT non sia stata in grado di fornire i propri servizi all'interno dell'istituzione sin dal 1° aprile 2004 non può costituire una violazione del capitolato d'oneri, atteso che quest'ultimo prevedeva solamente una data limite per l'inizio delle prestazioni. Infatti, la WT ha fornito servizi «in-plant» a decorrere dal 24 maggio 2004, vale a dire oltre un mese prima della data limite fissata nel capitolato d'oneri.

94 Per quanto riguarda la licenza specifica per l'esecuzione del contratto, nel capitolato d'oneri si afferma che «prima dell'inizio delle attività (...) sarà necessario disporre (...) di un numero di licenze IATA specifico per l'esecuzione del contratto nonché di un'attestazione delle autorità locali competenti per il settore delle agenzie di viaggi» [allegato 1 al capitolato d'oneri (clausola 2.2)]. La WT ha fatto presente all'udienza

di aver ricevuto, in data 10 maggio 2004, la licenza «A», richiesta per poter ottenere successivamente una licenza IATA. Nella specie, la WT ha ottenuto la detta licenza IATA il 18 maggio 2004. Conseguentemente, la WT si è conformata alle prescrizioni del capitolato d'oneri, essendo in possesso della detta licenza già prima del 1° luglio 2004.

95 Per quanto attiene al ricorso alla procedura negoziata, l'art. 126, n. 1, lett. c), delle modalità di esecuzione afferma che «le amministrazioni aggiudicatrici possono ricorrere ad una procedura negoziata senza pubblicazione preventiva di un bando di gara (...) nella misura strettamente necessaria, qualora per l'estrema urgenza, determinata da avvenimenti imprevedibili e non imputabili all'amministrazione aggiudicatrice e tali da presentare un rischio per gli interessi della Comunità, non possano essere osservati i termini richiesti per le altre procedure (...)».

96 Quanto al carattere imprevedibile e non imputabile all'amministrazione aggiudicatrice dell'evento, si deve rilevare che, a seguito della desistenza di altre istituzioni, la Commissione ha proceduto, in data 29 luglio 2003, ad una nuova pubblicazione della gara d'appalto, con conseguente ritardo nel calendario dei tempi previsti. Nella sua risposta ad un quesito scritto del Tribunale, la Commissione ha fatto presente che il Parlamento, dopo aver espresso il proprio accordo alla pubblicazione del bando di gara, ha manifestato reticenze a partecipare alla gara in occasione di una riunione svoltasi il 3 giugno 2003. Il Parlamento ha espresso, in particolare, riserve in ordine all'aggiudicazione dell'appalto sulla base di un lotto per ogni singola città. Con nota 11 giugno 2003, il direttore generale del personale del Parlamento ha comunicato l'impossibilità per il Parlamento di ultimare il capitolato d'oneri prima del 30 ottobre 2003. Il rispetto della scadenza proposta dal Parlamento avrebbe compromesso lo svolgimento della gara rispetto alla scadenza ultima del contratto in corso, vale a dire il 31 marzo 2004. L'8 luglio 2003 il Parlamento ha comunicato la propria desistenza, cui ha fatto seguito quella di altre istituzioni. La Commissione ha parimenti precisato di non aver potuto specificare alcuna data di inizio delle prestazioni nel bando di gara, bensì semplicemente una data limite, atteso che ogni singolo lotto presentava caratteristiche proprie, in particolare scadenze differenti, il che rendeva impossibile la fissazione di una data unica di inizio delle prestazioni di servizi per tutti i lotti dell'appalto. Inoltre, solamente in occasione della riunione dell'8 marzo 2004 la Commissione è venuta a conoscenza del fatto che il procedimento per ottenere la licenza IATA, richiesta per poter prestare i servizi «in-plant», richiedeva del tempo, potendo in tal modo provocare un certo ritardo nell'esecuzione delle prestazioni.

97 Pertanto, al fine di poter far fronte a tale difficoltà risultante dalla desistenza iniziale delle istituzioni, la Commissione ha chiesto alla ricorrente di garantire i servizi per un periodo transitorio di 6-8 settimane, cosa che quest'ultima ha rifiutato.

98 Il Tribunale ritiene dunque che il calendario, perturbato dall'imprevedibile desistenza di talune istituzioni e dal rifiuto della ricorrente di fornire i servizi per un periodo transitorio, non consentisse alla Commissione di mantenere la continuità dei servizi di agenzia di viaggi senza ricorrere alla conclusione di un atto di modifica del contratto che consentisse alla WT di fornire i servizi «ex-plant» dal 1° aprile al 19 maggio 2004, e ciò al fine di porre rimedio alla situazione d'urgenza imperativa cui l'istituzione si trovava a dover far fronte.

99 Risulta, inoltre, che la Commissione non ha svolto alcun ruolo con riguardo alle menzionate desistenze, imprevedibili e non imputabili all'istituzione, considerato che le riserve del Parlamento sono state espresse solo successivamente alla pubblicazione iniziale del bando di gara.

100 In considerazione del pericolo per gli interessi della Comunità, si deve ritenere che l'importanza della continuità dei servizi oggetto della presente controversia, riguardanti circa 57 000 missioni all'anno, era tale che la Commissione doveva garantirne la continuità, ricorrendo a tal fine ad una procedura negoziata.

101 Il Tribunale rileva che la procedura negoziata non è stata minimamente utilizzata nell'ambito della gara d'appalto. Si è infatti ricorso a tale procedura unicamente per concludere un atto di modifica del contratto principale, scaturito dalla gara d'appalto e già sottoscritto il 31 marzo 2004. Pertanto, l'atto di modifica era unicamente diretto a consentire una prestazione «ex-plant» dei detti servizi per il periodo compreso tra il 1° aprile e il 19 maggio 2004, a fronte del rifiuto della ricorrente di garantire i servizi per un periodo transitorio.

102 Il Tribunale ritiene parimenti, alla luce del capitolato d'oneri, che l'impresa offerente dovesse essere in grado di fornire i servizi all'interno dell'istituzione non alla data del deposito dell'offerta, bensì al 1° luglio 2004. In considerazione del rifiuto della ricorrente di prorogare il contratto successivamente alla scadenza del contratto quadro, avvenuta il 31 marzo 2004, la Commissione è stata quindi costretta a trovare un accordo contrattuale con la WT al fine di garantire la continuità dei servizi. Infatti, appare legittimo che un'esecuzione anticipata dei servizi al 1° aprile 2004 necessitasse di un adattamento contrattuale, consentendo, segnatamente, di prestare temporaneamente i servizi «ex-plant». A tale riguardo si deve parimenti rilevare che la WT è stata ben in grado di rispondere alle esigenze indicate nel capitolato d'oneri, essendo stato in grado di fornire i servizi all'interno dell'istituzione già dal 24 marzo 2004, vale a dire oltre un mese prima della data limite fissata nel capitolato medesimo.

103 Si deve pertanto ritenere che sussistessero i requisiti indicati nell'art. 126, n. 1, lett. c), delle modalità di esecuzione e che il ricorso alla procedura negoziata fosse giustificato.

104 Per quanto attiene, in ultimo luogo, al motivo dedotto dalla ricorrente nella replica relativo alla violazione dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione sanciti dall'art. 89, n. 1, del regolamento finanziario, si deve rilevare che, a termini dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura, la produzione di nuovi motivi in corso di causa è vietata, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento. Atteso che tali motivi non sono stati indicati nel ricorso e che non si tratta di un elemento emerso nel corso del procedimento, il motivo medesimo dev'essere dichiarato irricevibile.

105 Alla luce delle suesposte considerazioni, non risulta che la Commissione sia incorsa in un errore manifesto nella valutazione qualitativa dell'offerta accolta. Conseguentemente, il secondo motivo dev'essere respinto.

3. *Sulla domanda di produzione di documenti relativi all'aggiudicazione del lotto n. 1*

106 Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento il Tribunale ha chiesto, in particolare, all'interveniente di produrre taluni dati relativi alla propria offerta. Il Tribunale si ritiene pertanto sufficientemente istruito sulla base degli atti di causa per poter risolvere la controversia senza dover ordinare alla Commissione la produzione di tutta la documentazione relativa all'aggiudicazione del lotto n. 1, come richiesto dalla ricorrente sulla base dell'art. 64 del regolamento di procedura.

Sulla domanda di risarcimento del danno

107 Dalle suesposte considerazioni emerge che la Commissione non è incorsa in un manifesto errore di valutazione nella scelta dell'impresa offerente aggiudicataria e non ha inoltre commesso alcuna violazione del regolamento finanziario. Inoltre, la ricorrente non invoca nessun altro elemento, distinto dai due motivi dedotti, che possa costituire un illecito idoneo a far sorgere la responsabilità della Comunità. Conseguentemente, la domanda di risarcimento del danno dev'essere ritenuta infondata, senza che il Tribunale debba pronunciarsi sulla sua ricevibilità.

108 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, il ricorso dev'essere respinto in toto.

Sulle spese

109 Ai termini dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La ricorrente, essendo rimasta soccombente, dev'essere condannata a sopportare le spese della Commissione e dell'interveniente, ivi comprese quelle attinenti al procedimento sommario.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La ricorrente è condannata alle spese sopportate dalla Commissione e dall'interveniente, ivi comprese quelle relative al procedimento sommario.**

Pirrung Forwood Papasavvas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 6 luglio 2005.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

J. Pirrung

Indice

Contesto normativo ..... II - 2632

Fatti all'origine della controversia ..... II - 2633

Procedimento e conclusioni delle parti ..... II - 2637

Sulla domanda di annullamento ..... II - 2640

1. Sul primo motivo, relativo alla violazione dell'art. 146 delle modalità di esecuzione e ad un errore manifesto di valutazione delle offerte finanziarie ... II - 2640

Argomenti delle parti ..... II - 2640

Giudizio del Tribunale ..... II - 2645

Sui costi del personale ..... II - 2647

Sui costi di funzionamento ..... II - 2649

Sui costi generali ..... II - 2649

Sul sistema di interessenze ..... II - 2651

2. Sul secondo motivo, relativo al manifesto errore nella valutazione dell'offerta tecnica ..... II - 2652

Argomenti delle parti ..... II - 2652

Giudizio del Tribunale ..... II - 2655

3. Sulla domanda di produzione di documenti relativi all'aggiudicazione del lotto n. 1 ..... II - 2661

Sulla domanda di risarcimento del danno ..... II - 2661

Sulle spese ..... II - 2661