SENTENZA DELLA CORTE
DEL 23 NOVEMBRE 1978 [1]

Agence européenne d'Interims S.A. contro Commissione delle Comunità europee

Causa 56/77

Massime

Licitazione — Conclusione di un contratto in seguito a licitazione — Potere di valutazione dell'amministrazione — Sindacato giurisdizionale — Limiti
(Regolamento finanziario n. 73/91 (CECA, CEE, Euratom), art. 59, n. 2)

Benché sia competente a sindacare le valutazioni espresse dagli uffici della Commissione, onde accertare gli eventuali vizi di sviamento di potere o di errore grave e manifesto di valutazione, la Corte è tenuta a rispettare il margine di discrezionalità attribuito agli organi competenti nella valutazione degli elementi di cui si deve tener conto, nell'interesse del servizio, allorché si tratti di decidere in merito alla stipulazione di un contratto in seguito a licitazione, a norma dell'art. 59, n. 2, del regolamento finanziario 25 aprile 1973.

Nella causa 56/77

AGENCE EUROPÉENNE D'INTERIMS S.A., società di diritto belga, con sede in Bruxelles, av. de la Renaissance 19, con gli avv. M. Waelbroeck e R. Libiez, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. A. Elvinger, 85, Grand' Rue,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. G. Campogrande, membro del servizio giuridico della Commissione, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. M. Cervino, membro del servizio giuridico della Commissione, Edificio J. Monnet, Kirchberg, Lussemburgo,

convenuta,

1 — Lingua processuale: il francese.

con l'intervento a sostegno di quest'ultima della

RANDSTAD S.A., società di diritto belga, con sede in Bruxelles, av. de la Forêt 184, con gli avv. L. Jedid e X. Magnée, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. E. Arendt, Centre Louvigny, Rue Philippe II 34/B/IV,

interveniente,

causa avente ad oggetto l'annullamento della decisione 1° marzo 1977, con cui la Commissione respingeva l'offerta di personale avventizio presentata dalla ricorrente, nonché la condanna della Commissione al pagamento di 26 600 000 FB a titolo di risarcimento del danno arrecato alla ricorrente mediante la decisione stessa e per effetto del comportamento di determinati dipendenti della Commissione stessa,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; J. Mertens de Wilmars e A. J. Mackenzie Stuart, presidenti di Sezione; A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. V. Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento, i mezzi e gli argomenti delle parti possono riassumersi come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

Dal 31 luglio 1970, l'impresa belga Agence européenne d'Interims S.A. (AEI) forniva alla Commissione, a Bruxelles, personale avventizio, in forza di contratti-quadro che non contenevano alcuna clausola d'esclusiva.

Nel novembre 1976, la Commissione decideva di non rinnovare il contratto con l'AEI, che sarebbe scaduto il 19 maggio 1977, e il 7 dicembre 1976 indiceva una licitazione ristretta ai sensi dell'art. 59, n.

2, del «Regolamento finanziario del 25 aprile 1973, applicabile al bilancio generale delle Comunità europee» (GU L 116, pag. 1).

Il n. 2 di detto art. 59 recita:

«Il contratto in base a licitazione viene concluso tra le parti contraenti in seguito a un bando di gara. In tal caso si può liberamente scegliere l'offerta giudicata più rispondente, tenuto conto del prezzo delle prestazioni, del costo di utilizzazione che esse implicano, del loro valore tecnico e del tempo necessario alla loro esecuzione, nonché delle garanzie professionali e finanziarie presentate da ciascun candidato.

La licitazione ... è detta ristretta quando vi sono ammessi solo i candidati che si è deciso di consultare in considerazione delle loro particolari qualifiche».

Sul contenuto e sul testo del bando di gara, nonché sul modo di procedere, la Commissione chiedeva previamente il parere (non obbligatorio) della commissione consultiva per gli acquisti e per i contratti (CCAC).

I passi del bando di gara rilevanti per la controversia sono i seguenti:

«*Oggetto:* Licitazione per l'assunzione di personale avventizio

1. La Commissione delle Comunità europee intende avvalersi, presso i suoi uffici di Bruxelles, delle prestazioni di servizi da parte di personale avventizio, alle condizioni indicate nell'allegato I.

2. ...

3. L'offerta deve:

   a) ...

   b) contenere l'accettazione espressa e senza riserve delle condizioni indicate nell'allegato I,

   c) essere redatta secondo lo schema di cui all'allegato II.

   La tariffa oraria è espressa in franchi belgi — retribuzione lorda a carico della Commissione e retribuzione lorda percepita dall'interessato.

   L'offerta dev'essere corredata da documenti o referenze comprovanti che la Vostra ditta è in grado di fornire le prestazioni richieste ed inoltre:

   a) dalle informazioni sulla Società (statuto sociale — capitale versato — sede sociale — eventuali ulteriori agenzie dislocate in altri paesi), nonché da un documento comprovante che la Società ha adempiuto tutti gli obblighi derivanti dalla vigente normativa in materia di disciplina ed autorizzazione di imprese di lavoro avventizio;

   b) da una copia del contratto-tipo con cui il personale è vincolato alla Società (diritti ed obblighi);

   c) dalla menzione delle clausole generali proposte per questo tipo di prestazioni.

4. ...

5. Ai partecipanti alla gara sarà comunicato l'esito avuto dalla loro offerta».

Tra le condizioni elencate nell'allegato I è opportuno ricordare le seguenti:

«1. ...

2. Il numero degli avventizi prevedibilmente necessario sarà di 50-100 persone al mese (agosto escluso).

3. Il personale dovrà essere suddiviso all'incirca come segue:

   75 % personale di segreteria
   25 % altre categorie.

4. I dati riportati ai nn. 2 e 3 sono indicativi e non possono, quindi, vincolare la Commissione.

...

7. Il contratto avrà durata biennale, con effetto dall'1. 4. 1977; ...

8. L'offerta dovrà contenere, fra l'altro, la clausola di revisione dei prezzi, e indicare le possibilità di sconto — e le condizioni di fatturazione — in

funzione del prevedibile fatturato mensile.

9. Il personale avventizio messo a disposizione deve fruire di tutti i vantaggi contemplati dalla legislazione belga che disciplina la loro attività».

L'AEI ed altri diciotto concorrenti presentavano offerte secondo le modalità stabilite dal bando di gara.

Essendo stato chiesto (come previsto dall'art. 62 del regolamento finanziario) il parere obbligatorio della CCAC sulle offerte, questo organo si pronunciava, il 25 febbraio 1977, in senso favorevole alla stipulazione del contratto con la Randstat S.A., per i seguenti motivi:

«— Si propone di accettare l'offerta che, per il complesso delle categorie di personale richieste e tenuto conto degli sconti concessi, risulta essere la più conveniente tra quelle che rispondono perfettamente e incondizionatamente a tutti i requisiti stabiliti nel bando di gara;

— gli stipendi effettivamente corrisposti al personale sono calcolati in rapporto ai prezzi più alti pagati dalla Commissione;

— il personale che, in passato, è stato occasionalmente messo a disposizione della Commissione da questa impresa si è sempre mostrato pienamente soddisfacente e l'impresa stessa ha sempre meritato la fiducia in essa riposta».

Poiché l'ordinatore si conformava a questo apprezzamento, si decideva, con l'approvazione del controllore finanziario, la stipulazione del contratto con la Randstad S.A. e se ne dava comunicazione alla ditta interessata.

Tutti gli altri offerenti, compresa l'AEI, venivano avvertiti del fatto che la loro offerta era stata respinta.

In seguito, la maggior parte degli avventizi dell'AEI offriva le proprie prestazioni alla Randstad S.A., che in effetti li assumeva alle sue dipendenze.

Il 29 aprile 1977 l'AEI proponeva ricorso contro la Commissione, con atto registrato nella cancelleria di questa Corte il 3 maggio 1977.

Con istanza depositata il 28 ottobre 1977 la Randstad S.A. chiedeva di poter intervenire a sostegno della Commissione. L'intervento veniva ammesso dalla Corte con ordinanza 30 novembre 1977.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale e di invitare le parti a presentare in udienza i loro argomenti circa la ricevibilità del ricorso, specie sotto il profilo degli artt. 178 e 183 del Trattato. Inoltre, la Corte ha invitato la Commissione a rispondere in udienza al quesito di cui al punto IV qui appresso.

II — Le conclusioni delle parti

Nell'atto introduttivo, la *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

in via principale

1. annullare la decisione impugnata,
2. condannare la Commissione a versare alla ricorrente FB 26 600 000 a titolo di risarcimento,
3. porre le spese a carico della Commissione;

in subordine

prima di pronunziarsi nel merito:

1. disporre la produzione dei seguenti documenti:
   a) offerta presentata dalla Randstad S.A. in risposta al bando di gara 7 dicembre 1976,
   b) parere della CCAC,
   c) verbale della riunione della Commissione nella quale si decideva di stipulare il contratto con la Randstad S.A.,
   d) elenco nominativo del personale avventizio fornito dalla Randstad S.A. alla Commissione a partire dal 21 marzo 1977;

2. autorizzare la ricorrente a dimostrare con tutti i mezzi previsti dalla legge, ivi comprese le testimonianze, i fatti esposti nella parte introduttiva del ricorso ed in particolare le circostanze nelle quali si è verificato il massiccio trasferimento alle dipendenze della S.A. Randstad del personale che la ricorrente aveva messo a disposizione della Commissione;
3. designare un perito per valutare l'entità del danno subito dalla ricorrente in quanto la sua offerta è stata illegittimamente respinta nella licitazione di cui sopra ed essa si è trovata nella necessità di riassumere personale onde poter continuare la sua attività.

Nel controricorso, la *Commissione* chiede che la Corte voglia:

1. respingere il ricorso,
2. porre le spese a carico della ricorrente.

Nella replica, la *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

dare atto alla ricorrente delle conclusioni già presentate, e completare nel seguente modo il provvedimento istruttorio sollecitato in subordine:

1. disporre la produzione dei seguenti documenti:
   f) elenco del personale avventizio messo a disposizione della Commissione da parte della S.A. Randstad dal 21 maggio 1977;
   g) tariffa delle retribuzioni corrisposte dalla Commissione ai dipendenti di ruolo che svolgono mansioni identiche a quelle degli avventizi delle categorie richieste nel bando di gara;
   h) tutte le offerte ricevute dalle imprese che avevano risposto al bando 7 dicembre 1976.

Nella controreplica, la *Commissione* conclude per la reiezione del ricorso e per la condanna della ricorrente alle spese.

Nelle sue osservazioni scritte, l'*interveniente* si associa agli argomenti svolti dalla Commissione, per chiedere la reiezione del ricorso, sia nel controricorso sia nella controreplica.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Sui fatti

La *ricorrente* osserva che, secondo l'allegato I del bando di gara, il contratto stipulato tra la Commissione e la S.A. Randstad doveva avere effetto dal 1° aprile 1977. Ora, già il 17 marzo 1977, la S.A. Randstad aveva proceduto, durante una riunione tenuta all'International Press Center di Bruxelles, alla riassunzione in massa di tutto il personale avventizio messo a disposizione della Commissione dalla AEI, sicché, dal 21 marzo, le stesse persone tornavano a lavorare per la Commissione, ma come personale Randstad.

Questo procedimento di assunzione si era svolto in condizioni irregolari. In effetti, il personale in questione, su istruzione degli uffici della Commissione presso i quali prestava servizio, si era messo in contatto con la Randstad, che aveva invitato gli interessati ad una «riunione d'informazione per il personale avventizio alle dipendenze della Commissione», indetta per il 17 marzo 1977.

Secondo la ricorrente, alla riunione erano presenti i sigg. J. P. Meunier, direttore della Randstad, e Y. Desbois, capo della divisione «assunzioni, nomine, promozioni» presso la direzione generale del personale e dell'amministrazione della Commissione, nonché altri dipendenti della Commissione.

La «riunione informativa» era stata seguita da una «operazione assunzione» in massa di tutto il personale avventizio della ricorrente, secondo liste nominative provenienti dall'ufficio «assunzioni» della Commissione, cosicché, dal 17 marzo 1977, vi era un vincolo contrattuale sistematicamente costituito per tutto il perso-

nale avventizio della ricorrente (160 persone circa) presente a detta riunione. Dal 21 marzo 1977 gli interessati erano nuovamente in servizio nei posti per cui erano stati precedentemente richiesti alla ricorrente, e che ancora occupavano il 17 marzo 1977. Da notare, inoltre, che la licitazione doveva riguardare solo un'offerta variabile dalle 50 alle 100 persone (media 75). Il sistema seguito si risolveva invece nel defraudare l'AEI, a favore della Randstad, di tutto il personale ch'essa aveva messo a disposizione della Commissione e gli uffici di quest'ultima collaboravano attivamente all'iniziativa.

La *Commissione* illustra il modo in cui si è svolta la licitazione nel caso specifico. Essa espone in particolare i criteri secondo cui sarebbero state esaminate le offerte ricevute, indicati nel bando e nei relativi allegati:

— il prezzo richiesto, ivi comprese «le possibilità di sconto ... in funzione del prevedibile fatturato mensile»,

— la retribuzione offerta agli avventizi,

— i documenti o referenze che confermavano la possibilità, da parte dell'offerente, di fornire le prestazioni richieste,

— le «dimensioni» dell'impresa offerente, anche in considerazione della possibilità di fornire personale nei vari Stati in cui hanno sede gli uffici della Commissione,

— i diritti e gli obblighi, ed in generale le clausole dei contratti che vincolano l'impresa offerente al personale messo a disposizione.

Essa osserva poi che, a termini del contratto stipulato con la ricorrente, e ai sensi delle disposizioni nazionali d'ordine pubblico che disciplinano la materia, essa doveva, nell'ultima settimana di ogni mese, richiedere per iscritto alla ricorrente il personale avventizio necessario per il mese successivo. La ricorrente procedeva allora all'assunzione, per lo stesso periodo, del personale richiesto, il quale veniva messo a disposizione della Commissione.

Il 22 febbraio 1977, dato che il contratto sarebbe scaduto il 19 marzo 1977, la Commissione aveva trasmesso una richiesta limitata al periodo 1-18 marzo, e la ricorrente aveva assunto personale in conseguenza.

Molti avventizi avevano allora chiesto agli uffici della Commissione quali fossero le ragioni di questa limitazione e la direzione del personale aveva risposto che il contratto con la AEI era giunto a scadenza e la Commissione aveva stipulato il nuovo contratto con la Randstad.

La Commissione contesta formalmente che i suoi uffici, ed in particolare la direzione del personale e la divisione «assunzioni, nomine, promozioni», abbiano fatto alcunché per suggerire o favorire il passaggio dei dipendenti AEI alla Randstad, anche se è possibile che determinati dipendenti di altri uffici abbiano consigliato alcuni avventizi sulla condotta da seguire per poter continuare a lavorare per la Commissione.

La Randstad aveva invitato la Commissione a precisare ai candidati avventizi le condizioni alle quali essi avrebbero lavorato per la Commissione. Per questo motivo la Commissione aveva incaricato il sig. Desbois, capo della divisione «assunzioni, nomine, promozioni», di presenziare alla riunione informativa organizzata dalla Randstad il 17 marzo 1977. Durante questa riunione, il sig. Desbois aveva precisato che:

— il personale avventizio sarebbe rimasto in tutto e per tutto alle dipendenze della Randstad;

— le condizioni e l'orario di lavoro sarebbero stati stabiliti per ogni avventizio dalla Randstad;

— il fatto di lavorare per la Commissione non avrebbe attribuito alcun diritto a partecipare ad eventuali concorsi interni, né avrebbe consentito di fruire delle deroghe ai limiti di età normalmente concessi ai dipendenti delle Comunità in caso di concorsi generali.

La Commissione esclude che altre informazioni siano state fornite dai suoi dipendenti, durante la riunione o in altre occasioni.

Nella *replica*, la *ricorrente* fa carico alla Commissione di aver affermato, nell'illustrare il procedimento di licitazione, che nel bando e negli allegati si indicavano i «criteri di valutazione delle offerte». In realtà, il bando e i suoi allegati, si limitavano ad enunciare le modalità secondo cui le offerte dovevano essere formulate e le condizioni che le offerte dovevano soddisfare.

Secondo la ricorrente, la valutazione della convenienza delle offerte doveva effettuarsi secondo i criteri elencati nel regolamento finanziario.

Ancor più grave di questa confusione, è però il fatto che la Commissione, nel controricorso, ha introdotto il criterio delle «dimensioni» delle imprese offerenti, in considerazione anche della possibilità di fornire personale nei vari Stati in cui vi sono sedi, stabilimenti o uffici della Commissione. Un siffatto criterio è in pieno contrasto con il tenore del bando di gara, in cui si dichiarava testualmente: «La Commissione ... intende avvalersi, *presso i suoi uffici di Bruxelles*, delle prestazioni di servizi da parte di personale avventizio, condizioni indicate nell'allegato I». L'offerta più conveniente può determinarsi solo in funzione dell'oggetto dell'offerta stessa.

L'affermazione della Commissione secondo cui la ricorrente «assumeva» il personale avventizio necessario dopo aver preso visione delle richieste della Commissione non è veritiera. In realtà, sarebbe stato impossibile «assumere» personale nel brevissimo lasso di tempo intercorrente tra la richiesta e la data stabilita per dar seguito alla stessa. Il personale poteva venir fornito solo perché esso era già a disposizione della ricorrente.

Dopo aver contestato anche il fatto che la Commissione era in pratica, per la ricorrente, l'unico cliente importante, l'AEI esamina l'assunto della controparte secondo cui la Randstad l'avrebbe invitata a precisare agli interessati a quali condizioni essi avrebbero lavorato per la Commissione. Da questa ammissione si desume che, prima di giovedì 17 marzo 1977, la Randstad non disponeva ancora del personale avventizio che avrebbe messo a disposizione della Commissione dal lunedì 21 marzo successivo. Inoltre, la Commissione aveva inviato un suo rappresentante a presenziare alla riunione per facilitare le assunzioni da parte della Randstad. La ricorrente rinnova, a questo proposito, le sue offerte di prova circa la vera funzione avuta dal sig. Desbois in questa riunione.

Pur se l'intervento del sig. Desbois non avesse avuto scopo diverso da quello indicato dalla Commissione, la ricorrente ritiene che questo dipendente, partecipando ad una riunione organizzata da un'impresa privata, è venuto meno al suo obbligo di riserbo.

La *Commissione* nega di aver introdotto un nuovo criterio di valutazione rispetto alle indicazioni del bando di gara. In effetti, nel bando si invitavano gli offerenti a fornire informazioni, fra l'altro, sul loro statuto sociale, sull'entità del capitale versato, sulla sede sociale e sulle *«eventuali ulteriori agenzie dislocate in altri paesi . . .»*.

Anche se il bando non conteneva una rubrica specifica «criteri di valutazione», è incontestabile, secondo la Commissione, che l'indicazione degli elementi sui quali si sarebbe basato il giudizio metteva gli offerenti in condizione di sapere chiaramente secondo quali criteri la Commissione avrebbe vagliato la convenienza delle offerte. La possibilità di far appello, se del caso, ai servizi della stessa impresa in vari Stati, al di fuori del contratto-quadro stipulato per Bruxelles, costituiva un elemento, almeno accessorio, di valutazione della convenienza dell'offerta.

L'affermazione secondo cui la ricorrente «disponeva del personale idoneo» non va affatto intesa nel senso che l'interessata vorrebbe invece attribuirle, cioè nel senso

che gli avventizi erano a questa legati da contratti di lavoro anche in periodi non coincidenti con quelli in cui venivano messi a disposizione di terzi.

Quanto alle «dimensioni» dell'impresa ricorrente, la Commissione osserva che questa non è riuscita a menzionare un solo cliente, oltre la Commissione, nelle referenze richieste dal bando.

Relativamente ai fatti, la Commissione ricorda, quanto da essa già esposto circa la sua presunta partecipazione all'assunzione dei candidati avventizi da parte della S.A. Randstad ed aggiunge che l'assunzione da parte di quest'impresa, dal 17 marzo 1977, degli avventizi dipendenti in precedenza dalla ricorrente e che lo richiedevano, non è in alcun modo in contraddizione col fatto che questa offerente disponesse, fin dall'inizio e senza bisogno di assumere gli avventizi della ricorrente, del personale sufficiente a far fronte alle richieste della Commissione.

In diritto

1. Violazione delle forme sostanziali

La *ricorrente* sostiene che la decisione negativa impugnata viola le forme sostanziali, in quanto non è motivata. La motivazione è indispensabile sia per permettere a coloro la cui offerta sia stata respinta di sincerarsi che la decisione nei loro confronti è stata presa dalla Commissione in conformità ai dettami dell'art. 59, n. 2, del regolamento finanziario e del relativo regolamento d'attuazione, sia per consentire alla Corte di esercitare efficacemente il suo sindacato. Ogni provvedimento di reiezione privo di espressa motivazione è dunque in contrasto con l'art. 190 del Trattato e con il principio generale del diritto alla difesa, del quale questa disposizione rappresenta solo un'espressione particolare.

Secondo la *Commissione*, la decisione di stipulare il contratto con la Randstad è regolarmente motivata, giacché l'ordinatore si è conformato al parere espresso dalla CCAC. La decisione ha lo scopo di designare l'aggiudicatario, non già di eliminare gli altri offerenti. La motivazione deve quindi giustificare espressamente la scelta dell'aggiudicatario; quanto alle ragioni per cui sono state respinte le altre offerte, basta ch'esse risultino da un'interpretazione «a contrario».

2. Violazione del regolamento finanziario

La *ricorrente* assume che la decisione impugnata viola l'art. 59, n. 2, del regolamento finanziario, in quanto con essa viene respinta l'offerta della ricorrente, mentre

a) sotto il profilo degli elementi di giudizio indicati nello stesso articolo, detta offerta era più conveniente di quella che è stata accettata;

b) la Commissione non ha esaminato a fondo le offerte presentate e, in particolare, quella poi accettata.

A) Alla luce dei criteri di cui all'art. 59, n. 2, l'offerta della ricorrente appare indiscutibilmente più conveniente di quella della Randstad. In effetti:

i) per quel che riguarda il prezzo delle prestazioni e le spese generali che le stesse implicano, l'offerta della ricorrente è, per quasi tutti i posti, inferiore a quella della Randstad;

ii) il fatto che le prestazioni fornite fossero tecnicamente valide, ch'esse venissero fornite tempestivamente e che le garanzie professionali e finanziarie della ricorrente fossero pienamente soddisfacenti è provato ad abundantiam dai precedenti rapporti dell'impresa con la Commissione. Quest'ultima, nella decisione impugnata, riconosce espressamente il livello qualitativo delle prestazioni fornite e non l'ha peraltro rimesso in dubbio.

A questo proposito, è strano che la Randstad sia riuscita ad offrire prestazioni e garanzie superiori a quelle della ricorrente, giacché essa non di-

sponeva ancora del personale necessario al momento in cui presentava l'offerta e poteva procurarselo solo mediante la riassunzione in massa del personale della ricorrente, grazie all'illecito appoggio di determinati dipendenti della Commissione.

B) Secondo la ricorrente, un esame comparativo delle offerte condotto con serietà avrebbe messo in luce l'impossibilità della Randstad di fornire tempestivamente le prestazioni richieste. Adottando la decisione impugnata, la Commissione ha quindi violato le norme della buona amministrazione.

La *Commissione* obietta che dal raffronto, in base ai criteri di valutazione indicati nel bando di gara, tra l'offerta della Randstad e quella della AEI è risultato quanto segue:

— sotto il profilo dei prezzi per il complesso delle categorie di personale richieste, e tenuto conto degli sconti concessi, l'offerta della Randstad è la più conveniente tra quelle che rispondevano esattamente e senza riserve a tutti i requisiti specificati nel bando;

— le retribuzioni effettivamente versate dalla Randstad al personale sono, rispetto ai prezzi pagati dalla Commissione, tra le più elevate. A questo proposito va sottolineato che, in forza della legge belga 28 giugno 1976 sul lavoro avventizio, «la retribuzione dell'avventizio non può essere inferiore a quella che gli sarebbe spettata se fosse stato assunto alle stesse condizioni come lavoratore permanente da parte del beneficiario delle prestazioni» (art. 10). Le retribuzioni proposte dalla ricorrente sono molto inferiori a quelle corrisposte dalla Commissione ai suoi dipendenti che svolgono mansioni identiche a quelle affidate agli avventizi (all. 5 del ricorso);

— le prestazioni della Randstad sono sempre state soddisfacenti, allorché la Commissione si è ad essa rivolta, nei casi in cui la ricorrente non era in grado di fornirle il personale necessario. D'altro canto, gli uffici della Commissione, nel commento presentato alla CCAC con le offerte (all. 7 del controricorso), muovevano vari appunti alla ricorrente;

— la Randstad — le cui dimensioni garantivano fin dall'inizio, e senza bisogno di assumere gli avventizi della ricorrente, la disponibilità del personale necessario alla Commissione (dai registri della Randstad risulta che, a quell'epoca essa faceva fronte in media a 3 500 richieste annue) — ha indicato nell'offerta ben undici imprese multinazionali o di notevoli dimensioni operanti nel Belgio, alle quali essa forniva normalmente personale. La ricorrente non ha dato indicazioni analoghe, giacché la Commissione era in realtà il suo unico cliente di rilievo;

— contrariamente alla Randstad, la ricorrente non ha fornito alcuna referenza circa la sua possibilità di garantire prestazioni nei vari paesi in cui la Commissione ha sedi, stabilimenti o uffici.

Le considerazioni che hanno indotto i vari organi della Commissione — dopo esame comparativo — a preferire l'offerta della Randstad appaiono fondate. Esse hanno consentito di trovare la soluzione meglio rispondente alle esigenze dell'istituzione e agli interessi finanziari della Comunità.

La *ricorrente* replica che, se «il commento presentato alla CCAC» è la relazione contemplata dall'art. 65 del regolamento d'attuazione del regolamento finanziario, non è ammissibile che la CCAC si accontenti di convalidare le osservazioni e le critiche del dipendente che ha redatto tale relazione.

Per di più, il parere emesso dalla CCAC il 25 febbraio 1977 si riferiva ad un'altra relazione, mai prodotta in giudizio (CCAC 77/186). La ricorrente deve perciò concludere che in realtà non vi è mai

stato un vero e proprio esame da parte della CCAC.

La ricorrente produce con la replica (all. 3) una tabella comparativa da cui risulta che le tariffe applicate dall'AEI nel 1976 e nei primi tre mesi del 1977 sono molto meno elevate di quelle della Randstad, nello stesso periodo. In realtà le tariffe Randstad superano di 548,275 FB al mese quelle della ricorrente.

L'affermazione contenuta nel parere CCAC, secondo cui «le retribuzioni realmente versate sono, relativamente ai prezzi pagati, tra le più elevate» lascia perplessi. Secondo il bando di gara, le offerte dovevano prevedere che il personale fruisse delle disposizioni della legislazione belga cui è soggetto. L'offerta della ricorrente risponde a questo requisito (all. 2 all'offerta). Dal momento che il problema d'ordine sociale è facilmente superato grazie alla legislazione belga, quale importanza può avere l'entità delle retribuzioni effettivamente versate agli avventizi? Anche ammesso che la retribuzione a questi corrisposta costituisca un valido criterio di valutazione, ciò non giustificherebbe ancora la scelta della Randstad. Infatti:

— se le tariffe base dell'AEI e quelle della Randstad fossero state entrambe conformi alle disposizioni della legge belga e, di conseguenza, alle esigenze poste dal bando di gara, avrebbe dovuto prevalere l'offerta più conveniente;

— se le tariffe base dell'AEI fossero state, a differenza di quelle della Randstad, inferiori alle retribuzioni corrisposte dalla Commissione ai suoi dipendenti, avrebbe trovato applicazione la clausola di revisione (all. II all'offerta AEI), e la Commissione avrebbe dovuto raffrontare le tariffe modificate dell'AEI e quelle della Randstad;

— se nessuna delle due tariffe base fosse stata corrispondente ai requisiti della legge belga 1976, sarebbe stato opportuno raffrontare le tariffe dopo la rettifica.

La ricorrente chiede alla Corte di imporre alla Commissione:

— di render nota l'offerta completa della Randstad, onde poter verificare se essa contenga una clausola che garantisca l'applicazione della legge del 1976;

— di precisare l'entità delle retribuzioni da essa corrisposte ai dipendenti di ruolo che svolgono le stesse mansioni degli avventizi richiesti, onde controllare se le retribuzioni offerte dalla Randstad fossero conformi alla legge belga.

La ricorrente contesta punto per punto le osservazioni contenute nel «commento» (all. 7 del controricorso) circa le esperienze negative fatte dalla Commissione con la ricorrente. Inoltre, essa contesta formalmente le affermazioni contenute nel suddetto documento e secondo cui essa non avrebbe firmato la lettera di accompagnamento dell'offerta ed avrebbe messo in discussione il contenuto dell'allegato al bando di gara.

Quanto alle «dimensioni» della Randstad, che renderebbero quest'impresa più idonea della ricorrente a far fronte alle richieste della Commissione, la ricorrente ripete che la Randstad aveva dovuto organizzare una riunione d'assunzione, cui aveva invitato tutti gli avventizi della ricorrente, i quali venivano assunti in massa in tale occasione.

La ricorrente chiede che la Corte voglia ingiungere alla Commissione di produrre l'elenco degli avventizi messi a sua disposizione dalla Randstad a decorrere dal 21 marzo 1977, il che consentirebbe di constatare che si tratta delle stesse persone già fornite dalla ricorrente.

Inoltre, nel marzo 1977, la Randstad ha inserito annunci nei giornali per l'assunzione di personale con qualifiche esattamente corrispondenti a quelle richieste nel bando di gara della Commissione (all. 9 della replica).

In base ai fatti suesposti si può concludere che, allorché presentava la sua of-

ferta, la Randstad non disponeva ancora di personale sufficiente.

Circa l'omessa indicazione delle referenze sulla «possibilità di fornire personale nei vari paesi in cui la Commissione ha sedi, stabilimenti o uffici», l'omissione appare logica se si pensa che la licitazione si riferiva agli uffici della Commissione a Bruxelles. La presa in considerazione di questo ulteriore elemento altera la posizione di parità tra gli offerenti e la necessaria comparabilità delle offerte.

Nella controreplica, la *Commissione* sostiene, in limine, che da vari argomenti della ricorrente, nonché da tutte le sue richieste d'istruttoria, risulta che l'AEI non chiede solo (com'è suo diritto) il sindacato della legittimità dell'atto emanato, ma anche un controllo sulla realtà, sull'esattezza e sulla pertinenza dei fatti sui quali la Commissione ha fondato la sua valutazione. La ricorrente vorrebbe riesaminare, per sindacarne l'opportunità, gli atti preparatori del parere della CCAC, le discussioni svoltesi in seno alla stessa, la valutazione data dagli uffici della Commissione circa le esigenze di personale avventizio e la decisione della Commissione di seguire il parere della CCAC. La Commissione contesta questo tentativo di ampliare la portata del ricorso contemplato dall'art. 173 del Trattato.

La Commissione indica poi che alla CCAC è stata sottoposta, dall'ufficio competente, una relazione in cui venivano esaminate le offerte pervenute, corredata dalle offerte stesse e dalla documentazione ad esse allegata. Tale relazione era contrassegnata dal n. CCAC/77/186. Da questo documento la Commissione ha stralciato le osservazioni riguardanti la ricorrente (all. 7 del controricorso, rubrica «Studio comparativo delle offerte»). La Commissione ha il dovere di mantenere il segreto, verso la ricorrente, circa i dati relativi alle altre imprese che hanno partecipato alla gara.

Il verbale della CCAC (all. 3 del controricorso) conferma che la suddetta relazione è stata esaminata dall'organo tecnico consultivo della Commissione, che ha potuto constatare la realtà e la pertinenza di tutti gli elementi per cui è stata scelta l'offerta della Randstad.

La ricorrente vorrebbe andar oltre il semplice sindacato della legittimità dell'atto, per estendere il controllo alla valutazione dei fatti operata dalla CCAC.

Elementi che hanno fatto preferire l'offerta Randstad

Le tariffe

I calcoli presentati dalla ricorrente nell'all. 3 della replica sono privi di fondamento. Essi si basano infatti su prezzi uguali a quelli proposti nell'offerta della ricorrente, senza tener conto della clausola di aumento. Visto che si doveva applicare la legge belga sul lavoro avventizio, le tariffe che la Commissione avrebbe dovuto applicare erano molto più elevate.

In effetti, la Commissione ha esaminato i prezzi della ricorrente in base alla clausola di aumento. Partendo da questa base, tenuto conto dei probabili sconti (che sarebbero stati concessi in funzione della politica del personale che la Commissione avrebbe seguito in futuro), l'offerta della Randstad appariva la più conveniente tra quelle rispondenti appieno ai requisiti del bando.

L'estrapolazione, operata dalla ricorrente nell'all. 3 della replica, tra il periodo gennaio 1976-marzo 1977 e i due anni d'applicazione del nuovo contratto è basata su una valutazione soggettiva della ricorrente, mentre le previsioni per il futuro dipendono dalla valutazione della Commissione circa la sua politica del personale, che può implicare notevoli variazioni (punto 2, all. I del bando di gara).

Il livello delle retribuzioni degli avventizi

A parità di prezzo e di ogni altra condizione, è innegabile che la Commissione

aveva interesse a preferire l'offerta in cui, proporzionalmente al prezzo richiesto, le retribuzioni del personale risultassero tra le più elevate. Il rapporto prezzo-retribuzione era molto più vantaggioso nell'offerta Randstad che nell'offerta della ricorrente.

L'esperienza negativa fatta con la ricorrente ed indicata nello studio comparativo delle offerte

La Commissione esamina punto per punto gli argomenti svolti dalla ricorrente nella replica e produce, come esempio, una serie di documenti comprovanti la fondatezza delle critiche mosse nello «studio comparativo delle offerte».

Essa tiene a sottolineare che il fatto che le prestazioni della ricorrente abbiano in passato lasciato a desiderare, nonché altri aspetti negativi della sua offerta (come la mancanza di firma sulla lettera di accompagnamento, allegata con il n. 4) hanno costituito solo uno degli elementi presi in considerazione nell'ambito della valutazione che l'ha portata a scegliere l'offerta della Randstad.

La Commissione ricorda infine che, in ogni caso, nell'ambito di una licitazione, rientra nelle sue facoltà stabilire l'importanza da attribuire ai vari criteri di giudizio per l'aggiudicazione.

3. Violazione del regolamento della Commissione 30 giugno 1975, «che stabilisce le modalità d'esecuzione di alcune disposizioni del regolamento finanziario del 25 aprile 1973» (GU L 170 del 1° luglio 1975)

Secondo la *ricorrente*, la decisione impugnata viola l'art. 61, 2° comma, del suddetto regolamento il quale recita:

«Le offerte che non corrispondono ai requisiti specificati nel bando vengono eliminate».

Ora, il punto 3 del bando stabiliva che l'offerta doveva essere corredata «da documenti o referenze comprovanti che l'offerente è in grado di fornire le prestazioni richieste». Poiché, al momento della presentazione dell'offerta, la Randstad non era assolutamente in grado di fornire queste prestazioni, la Commissione avrebbe dovuto, a norma dell'art. 61, 2° comma, del regolamento d'attuazione, respingere la sua offerta.

La *Commissione* obietta che l'offerta della Randstad era corredata da referenze e documenti debitamente comprovanti che essa era in grado di fornire le prestazioni richieste.

4. Sviamento di potere

La *ricorrente* assume che il procedimento di licitazione è stato utilizzato non già per offrire alla Commissione la possibilità di scegliere le prestazioni più convenienti, bensì per favorire illecitamente una delle imprese concorrenti, cioè la Randstad. Ciò risulta non solo dal fatto che i prezzi offerti dalla ricorrente erano più vantaggiosi di quelli della Randstad, ma anche dal sistema di riassunzioni messo in pratica subito dopo la licitazione ed al quale hanno partecipato dipendenti della Commissione, intervento indispensabile per far sì che la Randstad fosse in grado di far fronte ai suoi impegni verso la Commissione.

La *Commissione* specifica che la finalità lecita della decisione era quella di procurarsi, a condizioni economiche adeguate, i servizi giudicati più rispondenti alle esigenze della Commissione. Essa ritiene di aver dimostrato che la scelta della Randstad — per la quale si sono espressi favorevolmente tutti gli organi tecnici, esecutivi e di controllo — era giustificata e opportuna, in considerazione delle molteplici esigenze dell'istituzione.

Per confutare le allegazioni della ricorrente relative a quanto costituirebbe un indizio di sviamento di potere, la Commissione si richiama alle proprie precedenti considerazioni, aggiungendo, per quel che riguarda i prezzi offerti dalla Randstad da una parte e dalla ricorrente dall'altra, che questa presenta i dati in modo tendenzioso, mettendo a con-

fronto (all. 9 del ricorso) i suoi prezzi al netto di sconto e i prezzi lordi della Randstad.

5. La domanda di risarcimento

Nell'*atto introduttivo,* la *ricorrente* sostiene che, respingendo la sua offerta e dando la preferenza a quella della Randstad, pur essendo questa meno vantaggiosa e comunque non rispondente ai requisiti del bando, la Commissione ha commesso un illecito che implica il suo obbligo di risarcire il danno così arrecato alla ricorrente. L'illiceità dell'azione della Commissione è provata dall'insolito comportamento di alcuni suoi dipendenti, e in particolare del capo della divisione «assunzioni, nomine, promozioni».

Tenuto conto della durata biennale del contratto, prevista nel bando, dell'entità media del fatturato realizzato dalla ricorrente nei rapporti con la Commissione durante i tre anni precedenti e del pregiudizio arrecato al suo buon nome in occasione delle manovre per la riassunzione del suo personale a decorrere dal 17 marzo 1977, la ricorrente valuta il danno da lei subito in:

— 20 000 000 di FB per la mancata stipulazione del contratto,

— 6 500 000 FB per la perdita del personale e

— 100 000 FB per il danno morale.

Nel *controricorso,* la *Commissione* sottolinea che, pur se la Corte decretasse l'annullamento della decisione impugnata, la ricorrente non potrebbe chiedere il risarcimento del danno per mancata stipulazione del contratto senza fornire la prova del proprio diritto di essere l'unica prescelta tra gli altri offerenti.

La Commissione ha già precisato di non aver impegnato la propria responsabilità, tramite taluni dipendenti, al momento della riassunzione, da parte della Randstad, di avventizi che la ricorrente aveva messo a disposizione della Commissione. Ad ogni buon conto, i contratti stipulati dalla ricorrente con gli avventizi in questione, così come quello tra la ricorrente e la Commissione, venivano a scadenza simultaneamente.

Quanto al danno morale, la Commissione osserva che la ricorrente non apporta nemmeno un accenno di prova quanto al pregiudizio assertivamente subito, né precisa su quali principi di diritto sia fondata la sua pretesa nel caso di specie.

La ricorrente non fornisce la minima prova quanto alla valutazione del presunto danno.

Nella *replica,* la *ricorrente* chiede alla Corte di disporre la produzione delle diciannove offerte, onde controllare se la propria offerta sia la più vantaggiosa.

Quanto al danno, la ricorrente precisa che dal 1970 al 1976 le sue spese di assunzione e di selezione sono state dell'ordine di 10 285 207 FB (all. 11 della replica). I suoi sforzi sono stati resi inutili dal comportamento della Commissione, la quale ha cooperato alla riassunzione del personale in questione ad opera della Randstad. La stima del danno subito, valutato in 6 500 000 FB, è dunque particolarmente contenuta.

D'altra parte, i risultati ottenuti dalla ricorrente nella gestione complessiva degli ultimi tre esercizi annuali ammontano, al lordo di imposte, a 31 545 000 FB. La mancata stipulazione del contratto, previsto per un minimo di 2 anni, costituisce una perdita media così calcolabile:

$$\frac{31\,545\,000 \times 2}{3} =$$

oltre 20 000 000 di FB. La perizia richiesta potrebbe confermare queste cifre.

Nella *controreplica,* la *Commissione* contesta in particolare l'esistenza di qualsiasi pregiudizio per effetto della perdita del personale. Il pregiudizio infatti, sarebbe stato concepibile soltanto in caso d'impossibilità di assolvere impegni già assunti. Ora, non solo la ricorrente non ha provato di essere vincolata da impegni del genere, ma per di più è manifesto che

essa non aveva alcun impegno, giacché il suo unico cliente era la Commissione. Anche qualora si dovesse ammettere l'esistenza di un danno teorico, nel senso che la ricorrente non sarebbe stata più in grado di ottenere nuovi contratti, la perdita di questi, dovuta alla mancanza di personale, dovrebbe attribuirsi direttamente al gioco della concorrenza. È chiaro infatti che, se la ricorrente lascia disoccupati i suoi lavoratori avventizi, non essendo in grado di offrire loro immediatamente nuovi contratti, il personale si disperde automaticamente in funzione delle offerte di lavoro da parte delle altre imprese.

La Commissione aggiunge che la somma di 6 500 000 FB, pretesa come risarcimento a questo titolo, non tiene conto della circostanza che le spese sostenute dalla ricorrente sono state fatte in relazione ai contratti da essa stipulati con la Commissione tra il 1970 e il 1977. Si trattava quindi di spese di normale amministrazione, effettuate per adempiere gli obblighi contrattuali già assunti, e non di un «investimento in personale» per il futuro.

Infine, quanto alla somma di 20 000 000 di FB chiesta come risarcimento per la mancata stipulazione del contratto, la cifra è priva di ogni fondamento, giacché una dichiarazione sui risultati della gestione dell'impresa, fatta dalla stessa ricorrente, non può venir presa in considerazione.

La S.A. Randstad, *interveniente,* dichiara di condividere appieno gli argomenti svolti dalla Commissione per chiedere la reiezione del ricorso. Ciononostante, essa ritiene di dover presentare alcune osservazioni per giustificare la domanda d'intervento.

Sui fatti

L'interveniente precisa che alla fine del febbraio 1977, allorché essa non aveva ancora avuto notizia dell'accettazione della sua offerta da parte della Commissione, parecchi dei suoi avventizi, che lavoravano già presso la Commissione, come pure degli avventizi della ricorrente, si presentavano presso i suoi uffici di Bruxelles per farsi iscrivere.

Nessun indirizzo le è stato fornito dalla Commissione. Il personale della ricorrente, appena saputo che il contratto AEI-Commissione sarebbe scaduto il 19 marzo 1977 e che da quel momento il personale sarebbe stato fornito dall'interveniente, si era infatti iscritto spontaneamente presso quest'ultima, prima ancora di essere convocato per lettera alla riunione del 17 marzo 1977.

L'interveniente specifica di essere stata perfettamente in grado di far fronte ai suoi impegni con la Commissione sin dal 21 marzo 1977. In effetti, durante il 1976, essa disponeva di 1 302 avventizi, mentre nel 1977 essi erano saliti a 2 173. Più particolarmente, dal 1° dicembre 1976 al 25 marzo 1977, l'interveniente ha avuto 489 adesioni di avventizi.

Se 116 dipendenti avventizi della ricorrente sono stati assunti dall'interveniente, in condizioni di perfetta legittimità, ciò non è stato provocato da carenze d'organico, ma è avvenuto per chiare ragioni d'umanità, cioè per evitare a questo personale il licenziamento. Inoltre si doveva evitare di disorganizzare taluni uffici della Commissione.

L'interveniente produce in giudizio la sua offerta del 21 dicembre 1976, dalla quale si può rilevare che essa ha fornito tutti i chiarimenti e gli elementi richiesti nella licitazione indetta dalla Commissione.

In diritto

Pur condividendo il punto di vista della Commissione, secondo la quale i calcoli di cui all'all. 3 della replica sono privi di fondamento, in quanto effettuati in base ai prezzi (aliquote orarie) indicati nell'offerta e quindi senza tener conto della *clausola d'aumento,* la parte interveniente fornisce dati supplementari (in particolare tabelle riguardanti la differenza di fatturazione tra lei stessa e la ricorrente)

circa gli errori che essa ravvisa nel raffronto tra le offerte operato dalla ricorrente in quell'allegato. Da queste precisazioni risulta che, espressa in percentuale, la differenza di fatturazione è in realtà solo del 4,6 % a favore della ricorrente.

Nelle sue osservazioni scritte in risposta alla memoria dell'interveniente, la *ricorrente* sostiene in particolare che la riunione del 17 marzo 1977 aveva lo scopo, con l'assenso e l'aiuto della Commissione, di trasferire il personale avventizio della ricorrente alle dipendenze dell'interveniente. Sotto questo aspetto l'operazione riusciva appieno, giacché dopo questa riunione 163 avventizi (e non 116, come erroneamente sostiene l'interveniente) cambiavano datore di lavoro.

Quanto al raffronto delle offerte, la ricorrente sottolinea che, anche dopo aver «corretto» le cifre contenute nell'offerta della ricorrente, l'interveniente ammette che quest'offerta era la più vantaggiosa, anche se la differenza reale di fatturazione, in percentuale, è solo del 4,6 % a favore della S.A. Agence européenne d'Interims. Ciò stride apertamente con l'affermazione della Commissione, secondo cui l'offerta Randstad era la più conveniente tra quelle perfettamente corrispondenti ai requisiti del bando.

I fatti così esposti confermano, rafforzandoli, i mezzi invocati dalla ricorrente a sostegno della sua domanda.

1. Violazione delle forme sostanziali

Il fatto che l'interveniente ammetta che la sua offerta non era più conveniente di quella della ricorrente dimostra chiaramente che le ragioni addotte dalla Commissione per respingere l'offerta della ricorrente erano infondate.

2. Violazione del regolamento finanziario

Risulta chiaramente che, nonostante le disposizioni dell'art. 59, n. 2, del regolamento finanziario, non è stata prescelta l'offerta più conveniente. L'interveniente lo ha riconosciuto apertamente, pur facendo notare che la differenza si riduceva al 4,6 %. Secondo la ricorrente, la differenza è invece del 10 %.

La ricorrente osserva inoltre che il prezzo «cliente» da essa offerto resta il più basso, anche se lo si adegua, come prescrive peraltro la legge 28 giugno 1976 (art. 10), in funzione dell'ammontare delle retribuzioni percepite dai dipendenti di ruolo della Comunità. La ricorrente ne ha fornito la dimostrazione (all. 5 alle osservazioni) per quanto riguarda le addette al telex multilingui e le dattilografe bilingui. Questa prova le è però impossibile per le altre categorie di personale, non avendo dati relativi alle retribuzioni corrisposte dalla Comunità a questi dipendenti. Essa ribadisce quindi la richiesta di produzione di documenti, formulata in subordine al punto 1 g) della replica.

Quanto agli sconti concessi dalla ricorrente, se sono forse meno forti di quelli concessi dall'interveniente, si applicano però anche su prezzi base inferiori, cosicché i prezzi fatturati dalla ricorrente, *anche al netto di sconto,* restano molto meno elevati di quelli dell'interveniente.

3. Sviamento di potere

Ammesso, come vorrebbe l'interveniente, che già dalla fine del febbraio 1977, cioè prima che si conoscesse ufficialmente l'esito della licitazione, gli avventizi della ricorrente abbiano offerto i loro servizi all'interveniente, ciò è dovuto al fatto che erano trapelate indiscrezioni sulla scelta della Commissione. Simili informazioni potevano giungere solo dagli uffici della stessa Commissione. Questa circostanza, che si aggiunge agli altri indizi già elencati, dimostra la mancanza d'obiettività con cui la Commissione ha esaminato le offerte, a danno della ricorrente e a vantaggio dell'interveniente.

Pur condividendo le conclusioni e, in linea di massima, gli argomenti esposti dall'interveniente nella sua memoria, la *Commissione* fa rilevare, tuttavia, che il raffronto dei prezzi di cui trattasi nella «ta-

bella relativa alla differenza di fatturazione tra la S.A. Randstad e la S.A. AEI» di cui all'all. 2 di detta memoria, è basato, per l'interveniente, sui prezzi realmente praticati e, per la ricorrente, sui prezzi indicati nell'offerta, senza tener conto della clausola di aumento che si doveva applicare per adeguare l'offerta della ricorrente alle disposizioni dell'art. 10 della legge belga 28 giugno 1976.

Su questo punto, quindi, la Commissione si richiama agli argomenti già svolti nella controreplica.

IV — Quesito rivolto alla Commissione

Data la constatazione fatta dall'interveniente a pag. 2 delle sue osservazioni, la Commissione è stata pregata di illustrare particolareggiatamente, e tenendo conto di tutti gli elementi essenziali della questione (clausole di adattamento, clausole d'indicizzazione, sconti), perché ritenesse l'offerta della Randstad più conveniente di quella della ricorrente.

V — La fase orale del procedimento

All'udienza del 15 giugno 1978 hanno presentato difese e osservazioni orali: la ricorrente, rappresentata dagli avvocati M. Waelbroeck, P. Gigon e G. Vandersanden, del foro di Bruxelles; la Commissione, rappresentata dal suo agente sig. P. Campogrande; l'interveniente, rappresentata dagli avvocati L. Jedid e X. Magnée del foro di Bruxelles.

Rispondendo al quesito formulato per iscritto dalla Corte, l'agente della Commissione ha fornito spiegazioni circa il raffronto tra i prezzi indicati nelle offerte della ricorrente e dell'interveniente ed ha dichiarato che, qualora la Corte lo ritenesse opportuno, la Commissione era disposta a produrre in causa un documento contenente una serie di tabelle comparative, comunicato ai patroni della ricorrente prima dell'udienza.

Con lettera inviata alla Corte il 20 giugno 1978 e, ancor prima a voce, in udienza, i patroni della ricorrente si sono opposti alla produzione in giudizio di questo documento cui si era riferito in udienza l'agente della Commissione e non trasmesso in tempo utile alla controparte, né versato agli atti, come pure al fatto che la Corte prendesse in considerazione le spiegazioni della Commissione fondate su detto documento.

Il 29 giugno 1978, dopo aver invitato la Commissione a produrre il documento in questione, la Corte ha disposto la riapertura della fase orale ed ha fissato la nuova udienza di trattazione per il 18 settembre 1978.

Il 15 settembre 1978 la ricorrente ha depositato nella cancelleria della Corte osservazioni scritte sul documento summenzionato.

All'udienza del 19 settembre 1978 la ricorrente, rappresentata dagli avvocati R. Libiez, P. Gigon e G. Vandersanden, del foro di Bruxelles, la Commissione, rappresentata dal suo agente sig. P. Campogrande, e l'interveniente, rappresentata dagli avvocati L. Jedid e X. Magnée, hanno presentato osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza dell'11 ottobre 1978.

In diritto

1 Con atto pervenuto alla cancelleria della Corte il 3 maggio 1977, la ricorrente, Agence européenne d'Intérims S.A., chiede, da un lato, l'annullamento della decisione della Commissione 1° marzo 1977, con cui veniva respinta l'offerta da essa presentata nell'ambito di una licitazione ristretta indetta dalla Commissione per l'assunzione di personale avventizio e, dall'altro, la condanna della Commissione al risarcimento del danno assertivamente subito dalla ricorrente per effetto di detta decisione e a causa del comportamento di determinati dipendenti della Commissione stessa;

2 dal fascicolo risulta che la Commissione, avendo deciso nel novembre 1976 di denunciare gli accordi stipulati con la ricorrente per la messa a disposizione di personale avventizio, accordi che la vincolavano alla ricorrente dal 1970, il 7 dicembre 1976 indiceva una licitazione ristretta, ai sensi dell'art. 59, n. 2, del «regolamento finanziario del 25 aprile 1973, applicabile al bilancio generale delle Comunità europee» (GU L 116, pag. 1), per l'offerta di personale avventizio, e che la ricorrente partecipava con una regolare offerta a tale gara;

3 la Commissione chiedeva previamente il parere, non obbligatorio, della commissione consultiva per gli acquisti e per i contratti (CCAC), sia quanto al contenuto e al testo del bando di gara, sia sul procedimento da seguire;

4 la ricorrente ed altre diciotto offerenti presentavano offerte secondo le modalità stabilite dal bando;

5 a norma dell'art. 62 del regolamento finanziario, le offerte venivano sottoposte all'esame della CCAC, che il 25 febbraio 1977 esprimeva parere favorevole alla stipulazione del contratto con l'impresa Randstad S.A. (in prosieguo Randstad) per la messa a disposizione della Commissione di personale avventizio;

6 avendo l'ordinatore emesso una valutazione conforme a quella della CCAC, la Commissione, dopo l'apposizione del visto da parte del controllore finanziario, decideva di stipulare il contratto con la Randstad;

7 con lettera 1° marzo 1977, la Commissione comunicava alla ricorrente che la sua offerta era stata respinta;

8 in seguito, la maggior parte degli avventizi che in precedenza erano alle dipendenze della ricorrente, offriva i propri servigi alla Randstad, che in effetti procedeva alla loro assunzione.

9 Con ordinanza 30 novembre 1977, la Corte ha accolto l'istanza d'intervento della Randstad a sostegno delle conclusioni della Commissione, intese ad ottenere la reiezione del ricorso.

10 La ricorrente chiede l'annullamento della decisione 1° marzo 1977, con cui la Commissione respingeva la sua offerta e deduce a tal fine i mezzi di violazione delle forme sostanziali, violazione del regolamento finanziario 25 aprile 1973, nonché delle modalità di attuazione di quest'ultimo, sviamento di potere, mezzi che vengono contestati dalla Commissione;

11 dall'atteggiamento delle parti non risulta che queste sollevino questioni vertenti sulla legittimità del provvedimento con cui la Commissione ha fatto ricorso all'assunzione di avventizi per disporre del personale necessario allo svolgimento di mansioni permanenti.

12 In primo luogo, invocando la violazione delle forme sostanziali, la ricorrente sostiene che la Commissione — con lettera 1° marzo 1977 — ha respinto la sua offerta senza motivare affatto questa decisione, e ciò in contravvenzione all'obbligo di motivazione che le incombe a norma dell'art. 190 del Trattato.

13 Poiché il provvedimento negativo quanto all'offerta della ricorrente era solo la necessaria e inevitabile conseguenza della decisione di stipulare il contratto con la Randstad, non era necessaria una separata motivazione.

14 In secondo luogo, la ricorrente assume che la decisione adottata a favore dell'interveniente viola l'art. 59, n. 2, del regolamento finanziario, in quanto con essa viene respinta l'offerta della ricorrente, mentre

a) sotto il profilo degli elementi di giudizio indicati nello stesso articolo, detta offerta era più conveniente di quella che è stata accettata;

b) la Commissione non ha esaminato a fondo le offerte presentate e, in particolare, quella poi accettata;

15 l'art. 59, n. 2, del regolamento finanziario recita:

«Il contratto in base a licitazione viene concluso tra le parti contraenti in seguito a un bando di gara. In tal caso si può liberamente scegliere l'offerta giudicata più rispondente, tenuto conto del prezzo delle prestazioni, del costo di utilizzazione che esse implicano, del loro valore tecnico e del tempo necessario alla loro esecuzione, nonché delle garanzie professionali e finanziarie presentate da ciascun candidato.

La licitazione ... è detta ristretta quando vi sono ammessi solo i candidati che si è deciso di consultare in considerazione delle loro particolari qualifiche.»

16 A norma della summenzionata disposizione del regolamento finanziario, l'amministrazione può scegliere liberamente l'offerta che ritiene più vantaggiosa, il che le lascia un certo margine discrezionale;

17 non è stabilito che, nella valutazione degli elementi tecnici e finanziari, il prezzo debba costituire l'unico parametro di giudizio;

18 lo stesso regolamento finanziario, allorché stabilisce, all'art. 62, che i contratti superiori alle 12 000 unità di conto vanno sottoposti, in ogni istituzione, prima della decisione dell'ordinatore, al parere di una commissione consultiva per gli acquisti e per i contratti, implica un sistema di controllo del potere discrezionale dell'amministrazione;

19 nella fattispecie, la proposta di stipulare il contratto con la Randstad veniva favorevolmente giudicata dalla CCAC;

20 benché sia competente a sindacare le valutazioni espresse dagli uffici della Commissione, onde accertare gli eventuali vizi di sviamento di potere o di errore grave e manifesto di valutazione, la Corte è tenuta a rispettare il margine di discrezionalità attribuito agli organi competenti, ivi compresa la CCAC, nella valutazione, degli elementi di cui si deve tener conto, nell'interesse del servizio, allorché si tratti di decidere in merito alla stipulazione di un contratto per la messa a disposizione dell'istituzione di personale avventizio.

21 La ricorrente ha voluto dimostrare, in particolare mediante produzione di tabelle comparative sui conteggi, la palese erroneità della conclusione della Commissione, secondo cui l'offerta della Randstad era la più conveniente;

22 la Commissione, da parte sua, ha prodotto in causa, su richiesta della Corte, calcoli a sostegno della propria affermazione secondo cui i prezzi offerti dalla Randstad erano più vantaggiosi di quelli proposti dalla ricorrente;

23 la ricorrente ha presentato osservazioni scritte sui calcoli della Commissione.

24 Nei limiti in cui la Commissione ha soppesato le offerte in modo equo, sulla stessa base e secondo gli stessi criteri, la scelta dei metodi di raffronto tra le offerte non può venir posta in discussione.

25 È perciò necessario prendere in esame i metodi di raffronto usati dalla Commissione;

26 questa ha esposto secondo quali principi i suoi uffici hanno proceduto ai calcoli nel valutare i prezzi indicati nelle offerte;

27 secondo le sue spiegazioni, essa aveva elaborato una tariffa di retribuzioni orarie nette dei suoi dipendenti ed agenti che svolgono mansioni corrispondenti a quelle previste, nel bando di gara, per gli avventizi;

28 le retribuzioni lorde proposte dagli offerenti sono state ridotte al netto aggiungendovi il 14,8 % per il peculio vacanze e sottraendone l'anticipo fiscale e gli oneri sociali a carico del lavoratore;

29 poiché un raffronto degli importi così calcolati con la tabella delle retribuzioni nette dei dipendenti o agenti della Commissione ha messo in luce che l'offerta della ricorrente non era consona, nella maggior parte dei casi, all'art. 10 della legge belga 28 giugno 1976 (Moniteur belge, 7 agosto 1976) entrata in vigore il 1° dicembre 1976, il quale impone che la retribuzione dell'avventizio non sia inferiore a quella cui avrebbe avuto diritto qualora fosse stato assunto da colui che fruisce del servizio alle stesse condizioni di un dipendente stabile, la Commissione dichiara di aver effettuato il calcolo dei necessari coefficienti di aumento conformemente alla clausola di revi-

sione inclusa nell'offerta della ricorrente, e di averli applicati ai prezzi chiesti dalla ricorrente;

30 con l'applicazione della clausola di revisione si è constatato che i prezzi della ricorrente erano quasi tutti superiori ai prezzi della Randstad, che a loro volta erano già tutti più elevati della tariffa della Commissione;

31 avendo poi fatto un preventivo d'impiego degli avventizi secondo la politica del personale che essa intendeva seguire, la Commissione ha raffrontato il costo delle offerte moltiplicando i prezzi orari proposti dagli offerenti — nel caso della ricorrente, previa applicazione della clausola di revisione — per il numero di ore indicate nel preventivo e tenendo conto dell'eventuale variazione dell'indice e defalcando gli sconti;

32 per l'indice, si è assunto come base il suo andamento nel 1976;

33 dalle operazioni di cui sopra risulta che i prezzi della ricorrente erano più elevati di quelli della Randstad.

34 Le critiche mosse dalla ricorrente ai metodi di calcolo seguiti dalla Commissione vertono essenzialmente sugli elementi di valutazione che gli stessi metodi comportano, e particolarmente sulla scelta, come criterio di conformità all'art. 10 della legge belga, delle retribuzioni nette vigenti per i dipendenti della Commissione il 31 dicembre 1976, sul preventivo d'impiego degli avventizi e sul riferimento, quanto all'indicazione, all'andamento dell'indice nel 1976;

35 tenuto conto del fatto che, al momento in cui la Commissione ha dovuto applicare la legge belga per operare i suoi calcoli, questa legge era appena entrata in vigore e della mancanza di indicazioni precise, non si può far carico alla Commissione di aver adottato, come criterio di conformità delle due offerte all'art. 10 della legge belga, la retribuzione oraria netta vigente al 31 dicembre 1976 per i dipendenti della Commissione che svolgevano mansioni corrispondenti a quelle indicate, nel bando di gara, per il personale avventizio;

36 d'altro canto, la Commissione ha dovuto valutare le offerte fra l'altro in funzione di una stima delle sue esigenze future e più precisamente del numero

delle ore di lavoro degli avventizi, nonché della suddivisione di questi ultimi nelle varie categorie professionali, stima che solo la Commissione è in grado di compiere;

37 come risulta dai conteggi della Commissione, detta stima si impernia a sua volta sul calcolo dell'importo degli sconti offerti dalla ricorrente e, rispettivamente, dalla Randstad;

38 tuttavia, gli elementi forniti dalla ricorrente non riescono a dimostrare che i metodi di calcolo della Commissione o i criteri di valutazione da essa seguiti siano tali da falsare il rapporto fra i prezzi proposti nelle due offerte o la conclusione della Commissione secondo cui l'offerta della Randstad era la più vantaggiosa;

39 in un procedimento di licitazione, il fatto che la scelta della Commissione sia caduta su un'impresa la cui offerta era situata ad un livello di prezzo superiore a quello delle altre offerte non costituisce, di per sé, uno sviamento di potere;

40 altri elementi indicati dalla Commissione per giustificare la sua scelta, come le referenze della Randstad e il fatto che la retribuzione versata da quest'ultima al personale avventizio fosse, rispetto ai prezzi pagati dalla Commissione, tra le più elevate, entravano tra le considerazioni d'ordine tecnico di cui la Commissione, in forza dell'art. 59, n. 2, del regolamento finanziario, poteva tener conto per decidere.

41 Come è già stato indicato, la ricorrente deduce il mezzo di sviamento di potere allegando che il procedimento di licitazione non ha avuto lo scopo di fornire alla Commissione i servizi più vantaggiosi tra tutti quelli proposti dagli offerenti, bensì quello di favorire la Randstad;

42 ciò risulterebbe non solo dal fatto che i prezzi offerti dalla ricorrente erano più vantaggiosi di quelli offerti dalla Randstad, ma anche dalla riassunzione, da parte di quest'ultima, del personale avventizio della ricorrente, riassunzione avvenuta nel marzo 1977, immediatamente dopo il procedimento di licitazione e alla quale avrebbero partecipato anche dipendenti della Commissione, intervento indispensabile per consentire alla Randstad di far fronte ai suoi impegni contrattuali nei confronti della Commissione;

43 il 17 marzo 1977, durante una riunione svoltasi a Bruxelles, la Randstad avrebbe infatti proceduto, con la illecita collaborazione di alcuni dipendenti della Commissione, ad assumere quasi tutti gli avventizi che la ricorrente aveva messo a disposizione della Commissione;

44 questo illecito comportamento dei dipendenti della Commissione verrebbe a corroborare la tesi della ricorrente secondo cui il procedimento di licitazione sarebbe stato utilizzato per favorire uno solo degli offerenti, cioè la Randstad.

45 Tuttavia, un siffatto comportamento, d'altronde contestato dalla Commissione, non può costituire un motivo per criticare la scelta della Randstad, fatta in precedenza dalla Commissione, considerato che la ricorrente non è riuscita a provare che detta scelta non fosse giustificata sotto il profilo delle esigenze della Commissione e tenuto conto dell'art. 59, n. 2, del regolamento finanziario;

46 per questi motivi, la domanda d'annullamento va respinta.

47 Nell'atto introduttivo la ricorrente sostiene inoltre che, respingendo la sua offerta per accettare quella — meno vantaggiosa — della Randstad, la Commissione ha commesso un illecito, aggravato dal suddetto comportamento dei suoi dipendenti, il che implica il suo obbligo a risarcire il danno conseguitone per la ricorrente a causa della mancata stipulazione del contratto, aggiudicato alla Randstad, e della perdita di personale;

48 nella replica la ricorrente precisa, in particolare, che i suoi sforzi di assunzione e di selezione del personale sono stati in gran parte resi vani dal comportamento della Commissione, che avrebbe cooperato alla riassunzione del personale ad opera della Randstad.

49 Non essendo stato provato che l'accettazione dell'offerta della Randstad si sia fondata su motivi non plausibili, la domanda di risarcimento della ricorrente per la mancata stipulazione del contratto va respinta;

50 quanto al danno assertivamente subito dalla ricorrente per la perdita del proprio personale avventizio, si desume dagli atti che il vincolo contrattuale tra la ricorrente e detto personale veniva meno contemporaneamente all'estin-

zione del contratto esistente tra la ricorrente e il beneficiario delle prestazioni del personale avventizio;

51 ne consegue che la ricorrente non può vantare un interesse giuridicamente protetto a conservare alle sue dipendenze il personale avventizio dopo l'estinzione del rapporto col suddetto beneficiario;

52 d'altra parte, pare che la ricorrente non avesse in realtà altri clienti importanti all'infuori della Commissione, sicché non avrebbe potuto offrire grandi prospettive di lavoro agli avventizi che ad essa si erano rivolti in precedenza;

53 stando così le cose, pur se eventualmente determinati dipendenti della Commissione avessero fatto in modo che il personale avventizio interessato venisse a conoscenza del proposito della Commissione di rinunciare alla collaborazione della ricorrente e gli avessero lasciato intravvedere la possibilità di continuare a lavorare presso la Commissione passando alle dipendenze della Randstad, questo comportamento, dettato da motivi d'interesse del servizio o di ordine sociale, non potrebbe impegnare la responsabilità della Commissione nei confronti della ricorrente;

54 da quanto precede si desume che anche la domanda di risarcimento per la perdita del personale avventizio va respinta.

Sulle spese

55 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura la parte soccombente è condannata alle spese;

la ricorrente è rimasta soccombente;

57 tuttavia, è opportuno porre a carico della Commissione le spese relative alla riapertura della fase orale del procedimento, provocata dalla tardiva comunicazione dei conteggi di cui sopra da parte della Commissione.

Per questi motivi,

LA CORTE,

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La ricorrente è condannata alle spese, eccettuate quelle relative alla riapertura del dibattimento, le quali sono poste a carico della Commissione.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 23 novembre 1978.

Per il Cancelliere
il Cancelliere-aggiunto
J. Pompe

Per il Presidente
il Presidente della Prima Sezione
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DELL'11 OTTOBRE 1978 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Mi sia lecito premettere quanto segue circa gli antefatti della causa:

La ricorrente, società di diritto belga Agence européenne d'Intérims S.A. (AEI), dal 31 luglio 1970 aveva fornito alla Commissione in Bruxelles «personnel intérimaire» (personale avventizio), in forza di contratti-quadro. Dopoché, nel novembre 1976, la convenuta aveva deciso di non prorogare ulteriormente il contratto con la ricorrente, che sarebbe scaduto il 19 marzo 1977, il 7 dicembre 1976 veniva organizzata una licitazione ristretta ai sensi dell'art. 59, n. 2 del regolamento finanziario 25 aprile 1973 (GU L 116 del 1° maggio 1973, pag. 1), il quale recita:

«Il contratto in base a licitazione viene concluso tra le parti contraenti in seguito a un bando di gara. In tal caso si può liberamente scegliere l'offerta giudicata più rispondente, tenuto conto del prezzo delle prestazioni, del costo di utilizzazione che esse implicano, del loro valore tecnico e del tempo necessario alla loro esecuzione, nonché delle garanzie profes-

1 — Traduzione dal tedesco.