ricorso è fondato e rendere manifesto in che cosa essi consistano. La semplice enunciazione astratta di questi ultimi non risponde alle prescrizioni dello Statuto e del regolamento di procedura della Corte.

3. Quando la Corte è competente in forza di una clausola compromissoria contenuta in un contratto di diritto pubblico o di diritto privato essa non può esaminare un mezzo, come l'arricchimento senza causa, non fondato su rapporti contrattuali.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-330/88 *

I — Antefatti

1. Dal marzo 1980 il Grifoni ha ripetutamente prestato la sua attività in qualità d'appaltatore d'opere da lattoniere e da fabbro presso il Centro comune di ricerca (in prosieguo: il « CCR »). Tale attività è stata prestata nell'ambito di una regolamentazione quadro preventivamente convenuta, dapprima, a seguito di una sua offerta del 21 novembre 1979 e, poi, a seguito di una successiva offerta del 10 marzo 1984, accettata dalla Commissione con lettera raccomandata 21 maggio 1984. L'accordo quadro conteneva, fra l'altro, le seguenti clausole:

a) una clausola che prevede, in deroga all'art. 17 del capitolato d'appalto, l'applicabilità del diritto italiano (art. 16);

b) una clausola che fa rinvio all'art. 16 del capitolato d'appalto applicabile ai contratti stipulati dalla Commissione; questo articolo attribuisce competenza esclusiva alla Corte in ordine alla risoluzione di controversie relative all'esecuzione o all'interpretazione del contratto (art. 17);

c) una clausola secondo cui il Grifoni avrebbe dovuto essere retribuito secondo l'Elenco prezzi delle opere edili in Milano, edito dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Milano (art. 3);

d) una clausola che fissa in un anno la durata del contratto, a decorrere dalla data del primo ordine (art. 2);

e) una clausola ai sensi della quale qualora nel corso dell'esecuzione delle opere si presentasse la necessità di dover eseguire lavori non compresi nell'ordine, questi dovranno essere preventivamente autorizzati per iscritto dalla direzione lavori, dietro presentazione da parte dell'impresa

* Lingua processuale: l'italiano.

di un conteggio dettagliato e definitivo. Lavori eseguiti in modo diverso non saranno riconosciuti e quindi non retribuiti. Il conteggio sarà redatto fin dove è possibile con i prezzi dell'Elenco prezzi delle opere edili in Milano; i prezzi non compresi nell'Elenco saranno concordati come detto all'art. 3, n. 2 (art. 6);

f) detto art. 3, n. 2, contiene una clausola ai sensi della quale le eventuali voci non comprese nell'Elenco prezzi saranno concordate di volta in volta dietro presentazione di un'analisi dettagliata;

g) una clausola secondo cui i lavori saranno contabilizzati « a misura » (art. 7).

2. In forza di detto accordo quadro la Commissione inoltrava diverse ordinazioni affidando al Grifoni l'esecuzione dei vari lavori; le ordinazioni, alcune delle quali sono riportate in allegato al controricorso, ricordavano che le quantità ivi esposte erano indicative e che i lavori sarebbero stati contabilizzati « a misura secondo le quantità effettivamente eseguite » (lett. B dell'ordinazione).

3. Ogni ordinazione comportava però anche la clausola G, dal contenuto identito a quello del citato art. 6 dell'accordo quadro. Essa conteneva anche il richiamo seguente: « lavori eseguiti in modo diverso da quanto sopra descritto non saranno riconosciuti e quindi non retribuiti ».

4 Il rapporto del Grifoni con la Commissione si è interrotto nel maggio 1987, ed egli ha ritenuto che per il periodo trascorso la Commissione gli dovesse ancora almeno un importo di 450 597 910 LIT. Egli ha sollecitato il pagamento del saldo di cui ritiene essere ancora creditore. Poiché la Commissione ha rifiutato di provvedere al pagamento richiesto, il Grifoni ha promosso il presente ricorso.

II — Fase scritta del procedimento e conclusioni delle parti

5. Il ricorso del Grifoni è stato registrato nella cancelleria della Corte il 14 novembre 1988.

6. La fase scritta si è svolta ritualmente. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. La causa è stata assegnata alla Quarta Sezione.

7. Il *ricorrente* conclude che la Corte, disattesa ogni contraria istanza e previa ogni più opportuna declaratoria, accerti l'inadempimento della Comunità europea dell'energia atomica (CEEA), condannandola a rifondere al ricorrente l'importo di 450 597 910 LIT, oltre interessi e rivalutazione monetaria dal dovuto al saldo, od il diverso importo che dovesse risultare di giustizia, oltre alla rifusione di ogni ulteriore danno, ivi incluse le spese del presente giudizio.

8. La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare il ricorrente alle spese.

III — Mezzi ed argomenti delle parti

9. Il Grifoni sostiene nel ricorso che a ragione del particolare meccanismo di pagamento utilizzato dalla Commissione non è stato retribuito secondo quanto convenuto, cioè « a misura ».

10. Nel controricorso la Commissione tenta innanzitutto di dare consistenza alla tesi esposta nel ricorso. A suo parere, il ricorrente chiede in pratica il pagamento di lavori supplementari. Essa esamina due ipotesi: quella di un errore materiale nella redazione dei calcoli contenuti nei documenti che essa definisce fatture, e quella dell'esistenza effettiva di un supplemento di lavori eseguiti a modifica dell'ordinazione.

11. Per quanto riguarda la prima ipotesi, la Commissione sottolinea che l'onere della prova di un errore materiale incombe al ricorrente. Per quanto riguarda la seconda, rinvia alla clausola secondo cui l'esecuzione delle opere non comprese nell'ordinazione esige la previa autorizzazione scritta della direzione lavori, che non è mai stata data dalla Commissione. La richiesta del ricorrente è pertanto priva di fondamento.

A — *Sulla qualificazione dei documenti prodotti (fatture o conteggi?)*

12. La Commissione afferma nel controricorso che effettivamente i lavori dovevano essere contabilizzati a misura, sistema che esclude il lavoro a forfait e mediante il quale vengono pagate le prestazioni effettivamente eseguite anche se eventualmente diverse da quelle ordinate all'inizio. Essa ritiene però, producendo talune ordinazioni scritte nonché documenti ad esse relativi che essa definisce fatture, che le opere eseguite dal ricorrente siano state effettivamente contabilizzate e pagate secondo il sistema convenuto, cioè a misura, e che il pagamento della fattura esaurisce il rapporto.

13. La nota definita « Residuo di contabilità », prodotta dal ricorrente e da cui risulta un credito a suo favore, non può essere giustificata perché, secondo la Commissione, egli non può pretendere di essere pagato una seconda volta per lavori già pagati con la contabilizzazione a misura, dietro presentazione delle fatture con la dizione « Stato finale dei lavori ».

14. Nella replica il Grifoni sostiene che la Commissione si è limitata a produrre documenti che essa erroneamente definisce « fatture » mentre a suo parere trattasi di atti di « contabilità » di lavori eseguiti. Queste contabilità non possono, a parere del ricorrente, rivestire alcun effetto liberatorio. Egli sottolinea che le fatture regolarmente emesse a seguito dei pagamenti effettuati non risultano prodotte in atti.

B — *Sul meccanismo utilizzato per le ordinazioni e il pagamento*

15. Il Grifoni sostiene nella replica che il rapporto fra l'impresa omonima e la Commissione ha sempre prescisso dalla formalizzazione prevista per mere esigenze contabili. A suo parere, le prestazioni rese dalla sua impresa al CCR sono sempre state convenute in modo orale; solo per consentire agli organi a ciò preposti di effettuare i relativi pagamenti, s'è poi provveduto a compilare, di volta in volta, gli ordini e la contabilità, senza però curarsi più di tanto di quanto era stato nel caso effettivamente convenuto ed eseguito. Egli sostiene che il fatto che la contabilità abbia tenuto conto d'opere non previste nell'ordine non porta ad escludere che l'impresa Grifoni abbia nel caso svolto altri lavori oltre a quelli così contabilizzati bensì, unicamente, a desumere che l'attività lavorativa prestata dall'impresa prescindeva da quello che era il contenuto del relativo ordine.

16. Su questo punto la Commissione sostiene nella replica che quanto affermato dal Grifoni è falso, e rinvia in proposito all'art. 32 del regolamento finanziario (GU L 356, pag. 1), a norma del quale un ordine può essere emesso solo dopo che sia stato eseguito l'impegno a copertura garantita dell'ordine ed a favore del destinatario dell'ordine stesso. Essa aggiunge, citando esempi, che il funzionamento dell'art. 32 del regolamento finanziario è estremamente semplice e rapido, richiamando poi l'art. 6 della convenzione fra la Commissione e l'impresa Grifoni, a norma del quale varianti od opere aggiuntive devono fare oggetto di un preventivo scritto e possono essere eseguite solo dopo l'approvazione del responsabile della divisione infrastrutture del CCR. La Commissione sottolinea che se le domande supplementari del Grifoni fossero giustificate il pagamento sarebbe garantito con una procedura semplificata (visto per il benestare, impegno supplementare), ma poiché l'impresa Grifoni ha manifestato una certa tendenza ad ignorare detta norma, una lettera di richiamo gli venne inviata dal capodivisione infrastrutture del CCR.

17. Il Grifoni analizza dettagliatamente nella replica il meccanismo che a suo parere è stato utilizzato nei suoi rapporti con la Commissione onde eludere le formalità previste per il pagamento: le contabilità sono state compilate di volta in volta con esclusivo riferimento agli importi impegnati (secondo il ricorrente tutte le contabilità appaiono infatti di poche lire inferiori all'ammontare dei relativi ordini), prescindendosi invece da quelli che erano i lavori nel caso effettivamente svolti e dunque da pagare. A suo dire, la Commissione indicava all'impresa Grifoni l'ammontare delle varie contabilità predisponendo la minuta che egli ricopiava su propria carta intestata, inviandola poi alla Commissione per il pagamento. Secondo il ricorrente tale meccanismo comportava come inevitabile conseguenza che l'impresa Grifoni poteva essere pagata non già in relazione all'attività effettivamente resa, bensì con esclusivo riferimento all'importo stanziato a mezzo dell'ordine. Egli sottolinea che dato che i lavori effettuati dalla sua impresa si sono quasi sempre invece rivelati d'importo superiore a quello stanziato a mezzo del relativo ordine, egli ha finito per rimanere creditore nei confronti della Commissione di importi sempre maggiori.

18. Il Grifoni illustra poi i metodi con cui la Commissione effettuava il pagamento dei la-

vori supplementari (compilazione delle contabilità per un importo superiore, ordini supplementari per lavori già eseguiti). Per quanto riguarda l'applicazione della clausola G degli ordinativi, a norma della quale per eseguire lavori non compresi nell'ordine avrebbe dovuto ottenere la previa autorizzazione scritta dalla direzione lavori, il ricorrente sostiene che non ci si trova in presenza di un « supplemento di lavori » e che detta clausola non può ritenersi applicabile perché superata dal comportamento delle parti, comportamento peraltro imposto alla parte debole.

19. Il Grifoni sostiene di essersi immediatamente reso conto della situazione, ma che la Commissione gli ha imposto di accettare tale stato di cose garantendogli, da un lato, che i maggiori importi gli sarebbero stati corrisposti attraverso la predisposizione di ordini fittizi e minacciandolo, dall'altro, della perdita di ogni successivo lavoro qualora non si fosse prestato a quanto così richiestogli. Avrebbe dovuto tenersi conto del legittimo affidamento ingenerato dalla Commissione presso il Grifoni.

20. Sottolineando che gli ordini inoltrati dalla Commissione prescindevano completamente dai lavori effettivamente ordinati ed eseguiti nonché dalle date di effettiva prestazione delle opere, il Grifoni addebita alla Commissione le ragioni della mancata corrispondenza fra gli ordini e quanto invece effettivamente eseguito. A suo parere la Commissione non si è conformata alle limitazioni di carattere formale che avrebbe dovuto osservare. Egli illustra dettagliamente la situazione citando esempi dedotti dagli atti prodotti in allegato alla replica e sottolineando tre punti:

— l'esistenza presso la Commissione di una procedura semplificata, che egli definisce « action directe », quando si tratta di ordini di un ammontare inferiore a 7 300 000 LIT, attivabile attraverso l'emissione d'apposito « Bon de commande »;

— il fatto che a mezzo degli ordini — gara - contratti-quadro — non si possono impegnare importi superiori a 75-80 milioni di LIT;

— il fatto che nell'ambito di un ordine il cosiddetto nuovo prezzo, cioè il prezzo dei manufatti non contemplati dal bollettino della Camera di commercio di Milano nel caso applicabile, non dovrebbe incidere per oltre il 50% del valore dell'ordine stesso.

21. La Commissione sostiene nella controreplica che le affermazioni del ricorrente sono false. Essa sottolinea che il ricorrente si fonda su procedure inesistenti o stravolte, in particolare per quel che riguarda gli ordini in « entente directe » e non « action directe » come egli ha erroneamente citato. Essa precisa che il regolamento finanziario della Commissione prevede che per i lavori di ammontare non superiore a 5 000 ECU (circa 7 500 000 LIT) si possa evitare il ricorso ad una gara e si possa emettere un ordine in « entente directe ». Accordo diretto significa, secondo la Commissione, trattative con un unico fornitore, rimanendo l'obbligo per l'ordinatore che l'accordo sia fatto a prezzi convenienti.

22. La Commissione chiarisce che le cose avvengono in pratica in questo modo: si richiede un'offerta ad una ditta; se l'offerta è inferiore ai 5 000 ECU e il prezzo è conveniente si passa all'ordine; se l'offerta è superiore ai 5 000 ECU l'offerta non può essere accettata e si passa alla gara. Nel caso citato dal Grifoni, vi è stata effettivamente un'offerta di 10 600 000 LIT che non ha potuto essere accettata in accordo diretto. Di conseguenza l'impresa Grifoni ha rinunciato, per evitare una gara, a una parte delle sue pretese ed ha rifatto un'offerta per 7 300 000 LIT ottenendo l'ordine. Quanto al resto, l'affermazione di regolare per altre vie il residuo di 3 300 000 LIT è, secondo la Commissione, pura fantasia.

23. La Commissione sostiene che d'altronde i fatti smentiscono le affermazioni del ricorrente secondo cui si sarebbe indebitato avendo egli anticipato lavori per la Commissione che a sua volta avrebbe pagato con dilazioni. Comunque sia, il fatto che le contabilità sono quasi coincidenti con l'ammontare dei relativi ordini non prova la divergenza fra gli importi impegnati ed i lavori effettivamente svolti e quindi da pagare. Secondo la Commissione, la coincidenza deriva dal fatto che gli ordini vengono fatti in base ad un accordo di prezzi, cioè in base a prezzi unitari offerti dalla ditta in sede di gara.

C — *Sui mezzi istruttori*

24. Nella replica il Grifoni ritiene che la decisione della causa venga a dipendere dall'accertamento del fatto se quanto affermato dalla convenuta corrisponda o meno a verità. A riprova di queste affermazioni produce una voluminosa documentazione che a suo parere dimostra:

— l'esistenza di lavori commissionati oralmente ed eseguiti prescindendo in toto dall'ordine scritto, per i quali l'ordine scritto è stato emesso quando i lavori erano già stati ultimati;

— la non corrispondenza fra quanto formalmente commissionato e quanto effettivamente convenuto e fornito secondo le intese realmente intercorse;

— l'assoluta inattendibilità delle contabilità in base alle quali s'è provveduto al pagamento dei lavori eseguiti dal ricorrente.

25. Il Grifoni aggiunge inoltre che la prova può essere apportata attraverso la verifica dei materiali introdotti per l'esecuzione e attraverso l'accertamento in loco. Egli chiede pertanto che la Corte disponga mezzi istruttori. Egli ritiene che incomba alla convenuta l'onere di avanzare specifiche contestazioni circa la mancata esecuzione e/o l'erronea quantificazione dei lavori che il Grifoni asserisce eseguiti e non liquidati. Inoltre chiede che la Corte voglia procedere all'accertamento dei lavori effettivamente eseguiti dall'impresa Grifoni ed al calcolo degli importi conseguentemente dovutigli attraverso l'ammissione di tutti quanti i mezzi istruttori di cui all'art. 45, n. 2, del regolamento di procedura. Nel sottoporre alla Corte un elenco di testimoni che possono dare conferma della veridicità di quanto lo stesso ha asserito, fa presente che un particolare rilievo dovrebbe essere attribuito alla comparizione personale delle parti nonché all'esperimento d'apposita perizia attraverso cui accertare:

— quali siano stati i lavori effettivamente eseguiti dal Grifoni;

— quali siano gli importi dovutigli per l'effettuazione di tali lavori;

— quali siano gli importi corrispostigli;

— quali siano gli importi di cui il Grifoni risulti ancora creditore nei confronti della convenuta.

26. La Commissione sostiene che è necessario contestare in toto la richiesta di ammissione di mezzi istruttori avanzata dal ricorrente. Essa ritiene che l'interrogatorio personale non porti a dei risultati concreti e che un'eventuale consulenza tecnica sia inutile oppure non possa essere ammessa in quanto ciò che si richiede non è nella competenza del perito. La Commissione sostiene che in realtà non spetta ad un perito bensì all'impresa Grifoni fornire la prova di aver eseguito dei lavori supplementari. Inoltre per stabilire quali siano gli eventuali importi di cui il ricorrente risulta ancora creditore non vi è bisogno di un perito o di una perizia contabile, in quanto i criteri per stabilire i prezzi sono fissati nel contratto.

27. La Commissione ritiene poi che non possa ammettersi una prova testimoniale poiché il ricorrente non specifica quali sarebbero i capi di prova su cui i testi dovrebbero essere sentiti. Questo tipo di prova è vietato dall'art. 2722 del Codice civile italiano e da una precisa clausola contrattuale già citata che domanda l'accordo scritto per tutte le modifiche al contratto.

D — *Sull'esistenza di un nuovo mezzo*

28 Nelle conclusioni in sede di replica il ricorrente chiede un importo diverso da quello inizialmente chiesto nel ricorso. Egli precisa di aver omesso nel ricorso di procedere ad una specifica quantificazione degli importi dovuti per l'attività prestata relativamente all'esecuzione di più ordini, a titolo di assistenza alla posa di canali, di scossaline e di tetti nonché di demolizione tetti, essendosi lasciati in bianco gli importi dovuti per tali voci. A seguito delle precisazioni fornite dalla Camera di commercio di Milano, s'è potuto ora finalmente procedere anche ad una quantificazione di tali voci. Per il resto, il residuo credito dell'impresa Grifoni risulta dovuto o per lavori che non sono mai stati pagati o per lavori che sono stati pagati in misura inferiore a quella effettivamente dovuta secondo quanto convenuto nell'accordo quadro concluso fra le parti. L'importo totale di cui è creditore nei confronti della Commissione ammonta pertanto, a suo dire, a 993 494 064 LIT.

29. Nella controreplica la Commissione sostiene che il ricorrente ha modificato nella replica le sue precedenti conclusioni. Essa considera questa modifica una deduzione di mezzi nuovi vietata dall'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura.

30. Per quanto concerne le conclusioni del ricorrente, la Commissione constata che circa l'80% delle somme da egli richieste si

trova sotto la voce « Varie » e che questo significa in pratica che la somma manca di dettaglio analitico.

31. La Commissione conclude che la richiesta di condanna al pagamento di 993 494 064 LIT è tardiva e pertanto inammissibile, e chiede alla Corte di assolverla da tutte le altre domande proposte nel ricorso iniziale.

C. N. Kakouris
giudice relatore