SENTENZA DELLA CORTE
14 novembre 1989 *

Nella causa 30/88,

Repubblica ellenica, rappresentata dal sig. G. Kranidiotis, segretario speciale presso il Ministero degli affari esteri, assistito dal sig. S. Perrakis, professore universitario, dal sig. S. Zisimopoulos, esperto in seno al servizio delle Comunità europee presso il Ministero degli affari esteri, e dalla sig.ra C. Samonis, membro del servizio del contenzioso delle Comunità europee presso il Ministero degli affari esteri, con domicilio eletto in Lussemburgo nella sede dell'ambasciata della Repubblica ellenica, 117, Val-Sainte-Croix,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. P. J. Kuiper, membro del suo servizio giuridico, assistito dall'avv. S. Afendras del foro di Atene, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. G. Kremlis, membro del servizio giuridico della Commissione, Centro Wagner,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento di tre decisioni con cui sono stati approvati, il 17 novembre e il 10 dicembre 1987, progetti di finanziamento nell'ambito dell'aiuto speciale a favore della Turchia,

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, M. Zuleeg, presidenti di sezione, T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse e M. Díez de Velasco, giudici,

avvocato generale: G. Tesauro
cancelliere: J.-G. Giraud

* Lingua processuale: il greco.

vista la relazione d'udienza ed a seguito della trattazione orale del 25 aprile 1989,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 4 luglio 1989,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 27 gennaio 1988, la Repubblica ellenica ha presentato, a norma dell'art. 173, 1° comma, del trattato CEE, un ricorso inteso all'annullamento di tre decisioni della Commissione in data 17 novembre e 10 dicembre 1987 relative a progetti di finanziamento nell'ambito di un aiuto speciale alla Turchia.

2 Dal fascicolo risulta che nel 1979 la Comunità si dichiarava pronta a prevedere, a favore della Turchia, un'azione specifica — sotto forma di donazioni per un importo di 75 milioni di ecu in due anni — destinata a finanziare azioni di cooperazione. Il consiglio di associazione CEE-Turchia prendeva atto dell'offerta della Comunità di concedere alla Turchia un aiuto straordinario di 75 milioni di ecu e determinava le condizioni per l'attuazione di tale aiuto (decisione del consiglio d'associazione n. 2/80). La decisione è così formulata:

« 1) Per l'attuazione dell'aiuto straordinario di 75 milioni di unità di conto europee messo a disposizione della Turchia dalla Comunità, la Turchia e la Comunità cooperano in seno al comitato di associazione.

2) Per la presentazione dei progetti specifici, la Turchia si rivolge direttamente alla Commissione, che procede al loro esame alla luce dei criteri indicati dalla delegazione della Comunità al consiglio d'associazione per l'utilizzo dell'aiuto straordinario.

3) La Comunità informa la Turchia del seguito dato alle sue domande.

4) Il comitato di associazione segue l'attuazione dell'aiuto. A tal fine, si riunirà a richiesta di una delle due parti.

5) La presente decisione entra in vigore il 1° luglio 1980 ».

3 In base ad una « dichiarazione del Consiglio relativa all'attuazione a livello interno della decisione n. 2/80 », che figura nel verbale della sessione del Consiglio del 30 giugno 1980, « per quanto riguarda la procedura per l'approvazione dei progetti, il Consiglio concorda nell'applicare quella per l'attuazione dei protocolli finanziari conclusi con i paesi del Mediterraneo ». Secondo questa « procedura ad hoc » solo i progetti di finanziamento trasmessi dalla Commissione e dalla Banca europea per gli investimenti, che fossero stati approvati all'unanimità dal gruppo ad hoc, istituito a tale occasione, potevano essere considerati accolti. I primi tre progetti di aiuto speciale sono stati in tal modo istruiti dalla Commissione ed approvati, nel luglio 1981, secondo la procedura ad hoc.

4 In considerazione dell'andamento della politica interna in Turchia, la Comunità decideva, alla fine del 1981, di congelare i suoi rapporti con questo paese, soprattutto nel settore della cooperazione finanziaria. L'aiuto speciale veniva sospeso, dopo che erano stati spesi 46 milioni di ecu. Rimaneva quindi disponibile un importo di 29 milioni.

5 A seguito della ripresa delle relazioni tra la Comunità e la Turchia nel 1986, la Commissione invitava la Turchia a sottoporle progetti che potessero essere finanziati mediante nuovi stanziamenti d'impegno nell'ambito dell'aiuto speciale. Ottenuta dalla Turchia una risposta a tale invito, la Commissione riteneva che la procedura ad hoc per l'approvazione di progetti presentati per l'attuazione dei protocolli finanziari con i paesi mediterranei non dovesse più applicarsi, dato che nel frattempo il Consiglio aveva adottato il regolamento 22 dicembre 1986, n. 3973, concernente l'applicazione dei protocolli relativi alla cooperazione finanziaria e tecnica conclusi dalla Comunità con l'Algeria, il Marocco, la Tunisia, l'Egitto, il Libano, la Giordania, la Siria, Malta e Cipro (GU L 370, pag. 5).

6 In occasione dell'adozione di quest'ultimo regolamento, il Consiglio e la Commissione dichiaravano infatti che esso « non può in alcun caso costituire un precedente per l'attuazione dei protocolli finanziari diversi da quelli menzionati nel regolamento » e che « la procedura per l'attuazione di questi altri protocolli sarà decisa in funzione delle caratteristiche proprie di ciascuno ». La Commissione riteneva però che convenisse approfittare dell'esperienza degli Stati membri nel campo dei progetti di sviluppo nei paesi del Mediterraneo e decideva di conseguenza di consultarli in quanto « membri » del « comitato dell'art. 6 » del regolamento n. 3973/86, senza tuttavia applicare le procedure di tale comitato.

7 La Commissione inseriva quindi tre progetti di aiuto a favore della Turchia nell'ordine del giorno del « comitato dell'art. 6 », cioè un progetto « business-week » CEE-Turchia, un programma di lotta contro il paludismo nella regione costiera del Mediterraneo orientale in Turchia e un progetto relativo allo sfruttamento dell'energia geotermica nell'Anatolia occidentale. Nonostante le obiezioni formulate dalla delegazione greca sulla legittimità della procedura seguita, i progetti formavano oggetto di pareri favorevoli da parte dei membri del comitato, a maggioranza qualificata. Con decisioni 17 novembre e 10 dicembre 1987, la Commissione approvava il finanziamento di questi progetti a titolo di aiuto speciale.

8 Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi ed argomenti delle parti si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

9 La Repubblica ellenica deduce quattro mezzi a sostegno del suo ricorso, cioè la mancanza di fondamento giuridico, la violazione del diritto comunitario, la violazione delle forme sostanziali, l'abuso di procedura e l'incompetenza della Commissione ad adottare gli atti impugnati.

Sul mezzo relativo alla mancanza di fondamento giuridico

10 Il governo ellenico sostiene che dal combinato disposto dell'art. 2, n. 1, dell'accordo 64/737/CEE, relativo ai provvedimenti da prendere e alle procedure da seguire per l'applicazione dell'accordo che crea un'associazione tra la Comunità eco-

nomica europea e la Turchia (GU 1964, 217, pag. 3703, in prosieguo: « accordo intergovernativo »), e degli artt. 7 e 22 dell'accordo di associazione CEE-Turchia (GU 1964, 217, pag. 3685), risulta che le decisioni del consiglio di associazione, ai fini della loro applicazione, formano oggetto di atti adottati dal Consiglio che delibera all'unanimità, previa consultazione della Commissione. In mancanza di tale atto di applicazione nella fattispecie, la Commissione non disponeva di alcun fondamento giuridico per il finanziamento dei progetti in Turchia. Secondo il governo ellenico, l'art. 2, n. 1, dell'accordo intergovernativo è chiaro e preciso a tal riguardo e non lascia alle istituzioni comunitarie competenti alcuna possibilità di derogare ad esso.

11 La Commissione sostiene che l'oggetto dell'art. 2, n. 1, non mira a obbligare il Consiglio a recepire ciascuna decisione del consiglio d'associazione che rientra nella competenza comunitaria. L'esigenza di un accordo unanime nell'ambito del Consiglio « ai fini dell'applicazione » delle decisioni del consiglio d'associazione dovrebbe essere intesa nel senso di « se è necessario per la loro applicazione nella Comunità », e non « poiché è necessario o indispensabile alla loro applicazione nella Comunità ». La prassi del Consiglio in tale campo sarebbe del resto ampiamente conforme a tale interpretazione. La Commissione ritiene quindi che la decisione n. 2/80 costituisca il fondamento giuridico della linea di bilancio 9632 relativa all'aiuto speciale alla Turchia, in quanto essa contiene gli elementi essenziali per l'attuazione dei corrispondenti stanziamenti, così iscritti nel bilancio delle Comunità.

12 Preliminarmente, bisogna ricordare che, secondo la costante giurisprudenza della Corte (vedasi, da ultimo, sentenza 30 settembre 1987, causa 12/86, Demirel, punto 7 della motivazione, Racc. pag. 3719), le disposizioni di un accordo concluso dal Consiglio, in conformità degli artt. 228 e 238 del trattato, formano, dal momento dell'entrata in vigore dell'accordo stesso, parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario.

13 Per la realizzazione degli obiettivi fissati dall'accordo d'associazione CEE-Turchia e nei casi previsti da quest'ultimo, l'art. 22 di tale accordo conferisce un potere di decisione al consiglio d'associazione. Per quanto riguarda la decisione n. 2/80, la Corte ha già dichiarato nella sentenza 27 settembre 1988, Repubblica ellenica/ Consiglio, punto 20 della motivazione (causa 204/86, Racc. 1988, pag. 5323), che, creando una cooperazione « per l'attuazione dell'aiuto (...) messo a disposizione

della Turchia », il consiglio d'associazione ha collocato questo aiuto nell'ambito istituzionale dell'associazione. Dato il suo collegamento diretto all'accordo di associazione, la decisione n. 2/80 forma dunque parte integrante, dal momento della sua entrata in vigore, dell'ordinamento giuridico comunitario.

14 Sulla base di queste considerazioni bisogna quindi esaminare gli argomenti della Repubblica ellenica, secondo cui le decisioni del consiglio d'associazione, per poter essere eseguite, devono costituire oggetto di un accordo unanime nell'ambito del Consiglio.

15 Secondo l'art. 7 dell'accordo d'associazione, le parti contraenti adottano tutte le misure generali o particolari idonee ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dall'accordo e si astengono da qualsiasi misura che possa compromettere la realizzazione degli scopi dell'accordo. L'art. 22 dell'accordo d'associazione prevede che ciascuna delle due parti è tenuta ad adottare le misure necessarie all'esecuzione delle decisioni adottate dal consiglio d'associazione.

16 Nella fattispecie, la decisione n. 2/80 ha determinato precisamente le condizioni alle quali l'aiuto speciale alla Turchia doveva essere attuato. Infatti, essa ha fissato gli elementi essenziali a tal riguardo, quale il suo importo, le modalità di presentazione dei progetti da parte della Turchia e l'esame di questi progetti da parte della Commissione. Essa ha precisato del resto che il comitato d'associazione seguiva l'attuazione dell'aiuto. I termini delle disposizioni della decisione n. 2/80 consentivano pertanto la loro esecuzione senza l'adozione preliminare di misure integrative. Pertanto, l'art. 2 dell'accordo intergovernativo non trova in ogni caso applicazione.

17 Va quindi respinto il primo mezzo della Repubblica ellenica.

Sui mezzi relativi alla violazione delle forme sostanziali, all'abuso di procedura e all'incompetenza della Commissione

18 Sollevando i mezzi di violazione delle forme sostanziali, di abuso di procedura e di incompetenza, il governo ellenico contesta alla Commissione il fatto di non aver seguito una procedura legittima ai fini dell'approvazione dei tre progetti di finan-

ziamento in Turchia. A tal riguardo, il governo ellenico sostiene che l'approvazione dell'aiuto speciale rientra nella competenza del Consiglio, che, sulla base di un « gentlemen's agreement » del 1980, si sarebbe riservato il potere esclusivo di adottare gli atti giuridici necessari alla sua attuazione, secondo una procedura ad hoc. Nell'ambito di tale procedura, la Commissione avrebbe dovuto ottenere l'accordo unanime degli Stati membri al fine di essere autorizzata ad impegnare fondi a titolo di aiuto speciale.

19 Il governo ellenico sottolinea inoltre che il regolamento n. 3973/86 soprammenzionato ha sostituito la procedura ad hoc solo per i paesi che esso interessa, ma che quest'ultima rimarrebbe « provvisoriamente » in vigore per ogni altro paese che, come la Turchia, non sia compreso nel suo ambito di applicazione e non abbia formato oggetto di un regolamento finanziario specifico, la cui adozione rientrerebbe del resto nella competenza esclusiva del Consiglio.

20 La Commissione ritiene che la procedura « seguita per l'attuazione dei protocolli finanziari conclusi con i paesi del Mediterraneo », così come risulta dalla dichiarazione del Consiglio espressa all'atto dell'adozione della decisione n. 2/80 del consiglio d'associazione, corrisponda a quella istituita dal nuovo regolamento n. 3973/86, in quanto la validità della procedura ad hoc in precedenza vigente era venuta meno. La Commissione dichiara tuttavia di essere stata cosciente del fatto che non andava applicato il regolamento n. 3973/86 in quanto tale, a causa della stretta limitazione del suo ambito di applicazione ai paesi elencati da tale normativa. Essa avrebbe quindi optato per un'applicazione in via analogica del regolamento n. 3973/86 limitando quest'ultima ad una consultazione dei membri del « comitato dell'art. 6 » « per analogia ».

21 La Commissione sottolinea inoltre che un regolamento specifico per l'attuazione dell'aiuto speciale alla Turchia non si imponeva, in quanto tutti gli elementi necessari alla sua attuazione erano già contenuti nella decisione del consiglio d'associazione n. 2/80, in particolare nel n. 2 di quest'ultima. Per il resto, tutte le norme tecniche per l'erogazione dei fondi figuravano nel regolamento finanziario 21 dicembre 1977 (GU L 356, pag. 1). La Commissione aggiunge che, al fine di assicurarsi un fondamento economico e politico più solido per le sue decisioni relative ai progetti da finanziare, essa ha chiesto il parere dei membri del « comitato dell'art. 6 », senza tuttavia essere giuridicamente tenuta a farlo.

22 Bisogna anzitutto constatare che la decisione n. 2/80 stabilisce, al n. 2, che, « per la presentazione dei progetti specifici, la Turchia si rivolge direttamente alla Commissione, che procede al loro esame alla luce dei criteri indicati dalla delegazione della Comunità al consiglio d'associazione per l'utilizzo dell'aiuto straordinario ». Da tale disposizione risulta che, sulla base dei criteri indicati dalla delegazione della Comunità al consiglio d'associazione, la Commissione è la sola competente a definire le modalità dell'utilizzo dell'aiuto e ad approvare progetti concreti. Tale competenza comporta la possibilità di attuare procedure particolari per l'esame di progetti specifici. La Commissione ha dunque la facoltà di chiedere, sia al Consiglio che agli Stati membri, ogni parere necessario alla gestione dell'aiuto e di consultare esperti nonché di ricorrere alle procedure stabilite in settori analoghi.

23 Nella fattispecie, la Commissione ha consultato i membri del « comitato dell'art. 6 » del regolamento n. 3973/86 per poter approfittare della loro esperienza relativa ai progetti di sviluppo nei paesi del Mediterraneo. Nessun elemento del fascicolo consente di ritenere che la Commissione abbia così proceduto in modo incompatibile con le disposizioni della decisione n. 2/80, in particolare discostandosi dai criteri indicati dalla delegazione della Comunità al consiglio d'associazione ai fini dell'utilizzo dell'aiuto. La tesi della Repubblica ellenica non può quindi essere accolta.

24 Da quanto precede risulta che il secondo, il terzo e il quarto mezzo sollevati dalla Repubblica ellenica vanno respinti.

25 Va quindi respinto il ricorso nel suo insieme.

Sulle spese

26 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. La ricorrente è risultata soccombente e quindi va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Repubblica ellenica è condannata alle spese.

Due Slynn Kakouris Schockweiler Zuleeg

Koopmans Mancini Joliet O'Higgins

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Grévisse Díez de Velasco

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 novembre 1989.

Il cancelliere
J.-G. Giraud

Il presidente
O. Due