RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa 30/88 *

I — Antefatti

1. Nel maggio 1979, in vista di un rilancio dell'associazione CEE-Turchia, il Consiglio ha regolato la posizione della Comunità per i negoziati nell'ambito delle istanze dell'associazione. Nel settore della cooperazione finanziaria, la Comunità era pronta ad iniziare i negoziati di un quarto protocollo finanziario. Per il periodo di transizione fino alla sua entrata in vigore, la Comunità era pronta a prevedere, in 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 19 settembre 1980, il consiglio d'associazione ha preso atto dell'offerta della Comunità di accordare alla Turchia un aiuto eccezionale di 75 milioni di ecu ed ha determinato le condizioni per l'attuazione di questa offerta. Ha deciso a tal proposito (decisione n. 2/80 del consiglio d'associazione):

« 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 ».

Una dichiarazione del Consiglio relativa all'attuazione a livello interno della decisione del consiglio d'associazione CEE-Turchia n. 2/80 », figurante nel verbale della sessione del Consiglio del 30 giugno 1980, è del seguente tenore:

« Per quanto riguarda la procedura per l'approvazione dei progetti, il Consiglio concorda di applicare quella seguita per l'attuazione dei protocolli finanziari conclusi con i paesi del Mediterraneo ».

Secondo questa procedura, solo i progetti di finanziamento trasmessi dalla Commissione e dalla Banca europea per gli investimenti che fossero approvati all'unanimità dal gruppo competente potevano essere considerati accolti. Applicabile dall'inizio 1979, la *procedura ad hoc* aveva carattere provvisorio, in attesa dell'entrata in vigore dei regolamenti finanziari relativi all'applicazione dei

* Lingua processuale: il greco.

protocolli finanziari con taluni paesi del bacino mediterraneo.

I primi tre progetti di aiuto speciale sono stati in tal modo istituiti dalla Commissione ed approvati, nel luglio 1981, secondo la procedura ad hoc.

2. Visto lo sviluppo antidemocratico della politica interna in Turchia, alla fine del 1981 la Comunità ha deciso di congelare i suoi rapporti con questo paese, soprattutto per quanto riguarda gli aiuti finanziari. Per questo motivo, il quarto protocollo, siglato nel giugno 1981, non è stato concluso. L'aiuto speciale è stato sospeso dopo che erano stati spesi 46 milioni di ecu; restavano quindi da impegnare 29 milioni.

All'inizio del 1986, la Commissione ha ritenuto che gli sviluppi intervenuti in Turchia permettessero una ripresa delle relazioni. In occasione della sessione del Consiglio del 17 febbraio 1986, si è manifestato un largo consenso sulla proposta di normalizzare, a tappe, le relazioni tra la Comunità e la Turchia ed in particolare di riprendere la cooperazione finanziaria sbloccando il resto dell'aiuto speciale.

Con lettera del 17 aprile 1986, la Commissione ha proposto all'autorità di bilancio un trasferimento diretto di 10 milioni di ecu dal capitolo 100 (stanziamenti provvisori), voce 9631 (quarto protocollo finanziario con la Turchia), al capitolo 96 (cooperazione con paesi del bacino mediterraneo), voce 9632 (aiuto speciale alla Turchia), sulla base della procedura di cui all'art. 21, § 2, del regolamento finanziario. Non avendo preso il Consiglio alcuna decisione formale, la proposta di trasferimento è stata ritenuta approvata, in forza di questa disposizione, il 2 giugno 1986. Con sentenza 27 settembre 1988 (Grecia/Consiglio, causa 204/86, Racc. 1988, pag. 5323), la Corte ha respinto un ricorso diretto all'annullamento del trasferimento.

3. A seguito del trasferimento, la Commissione ha invitato la Turchia a sottometterle progetti che potrebbero essere finanziati da nuovi stanziamenti d'impegno a titolo di aiuto speciale. Quando la Turchia ha risposto a questo invito e presentato alcuni progetti ritenuti convenienti dalla Commissione, quest'ultima ha ritenuto in primo luogo che il potere di eseguire il bilancio le spettava in via esclusiva. In secondo luogo, la Commissione ha ritenuto che la procedura ad hoc per l'approvazione di progetti presentati per l'attuazione dei protocolli finanziari con i paesi mediterranei non era più applicabile, essendo stata sostituita dal regolamento del Consiglio 22 dicembre 1986, n. 3973, concernente l'applicazione dei protocolli relativi alla cooperazione finanziaria con l'Algeria, il Marocco, la Tunisia, l'Egitto, il Libano, la Giordania, la Siria, Malta e Cipro (GU L 370, pag. 5). In occasione dell'adozione di questo regolamento, il Consiglio e la Commissione hanno dichiarato 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 sarebbe stata emanata in funzione delle caratteristiche proprie di ciascuno.

In queste condizioni, la Commissione ha deciso che conveniva approfittare dell'esperienza degli Stati membri nell'ambito dei progetti di aiuto alla Turchia e che il modo più semplice di farlo era di consultarli in quanto *membri* del « comitato di cui all'art. 6 » del regolamento n. 3973/86, senza tuttavia considerare che le procedure di questo comitato fossero applicabili di diritto in materia. Conseguentemente, la Commissione

ha iscritto tre progetti a favore della Turchia all'ordine del giorno del comitato di cui all'art. 6, ossia un progetto « business-week » CEE-Turchia, un programma di lotta contro il paludismo nella regione costiera del Mediterraneo orientale in Turchia ed un progetto relativo allo sfruttamento dell'energia geotermica nell'Anatolia occidentale. Nonostante le obiezioni formulate da parte greca sulla legittimità della procedura seguita, i progetti hanno avuto parere favorevole da parte dei membri del comitato. Con decisioni del 17 novembre e del 10 dicembre 1987, la Commissione ha approvato il finanziamento di questi progetti a titolo di aiuto speciale.

II — Fase scritta del procedimento e conclusioni delle parti

Con ricorso depositato alla cancelleria della Corte il 27 gennaio 1988, la Repubblica ellenica ha presentato contro la Commissione il presente ricorso di annullamento, in forza dell'art. 173 del trattato.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia, essa ha invitato la Commissione ed il Consiglio a rispondere per iscritto ad un quesito della Corte; tale invito è stato ottemperato nei termini stabiliti.

La *Repubblica ellenica* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso ricevibile;

— annullare le decisioni della Commissione, in data 17 novembre e 10 dicembre 1987, di approvazione dei progetti finanziati a titolo di aiuto speciale alla Turchia;

— condannare la Commissione delle Comunità europee alle spese.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso di annullamento della Repubblica ellenica;

— condannare la Repubblica ellenica alle spese.

III — Mezzi ed argomenti delle parti

La Repubblica ellenica fa valere quattro motivi a sostegno del ricorso, ossia: 1) violazione del diritto comunitario, 2) violazione delle forme essenziali, 3) abuso di procedura e 4) incompetenza della Commissione ad adottare l'atto impugnato.

1. *Violazione del diritto comunitario*

Il *governo ellenico* ricorda che, perché una spesa possa essere effettuata nell'ambito delle competenze della Commissione, conformemente all'art. 205 del trattato, occorre che alla base esista un provvedimento riguardante la spesa di cui trattasi costituente il fondamento legale dell'operazione di pagamento. Un tale provvedimento mancherebbe per la linea 9632 del bilancio relativo all'esercizio 1986. Anche nell'ipotesi in cui la decisione n. 2/80 abbia creato, a livello internazionale, degli obblighi per la Comunità nei confronti della Turchia, non è stato adottato alcun provvedimento ai sensi dell'art. 2 dell'accordo intergovernativo « relativo ai provvedimenti da prendere e alle procedure da seguire per l'applicazione dell'accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia » (GU 217 del 29.12.1964, pag. 3703).

Il § 1 di questa disposizione, secondo cui « le decisioni e raccomandazioni adottate dal consiglio di associazione in quei settori che, ai termini del trattato che istituisce la Comunità, sono di competenza della Comunità stessa, formano oggetto, ai fini della loro applicazione, di atti emanati dal Consiglio che delibera all'unanimità, previa consultazione della Commissione », è chiaro e preciso in questi termini e non lascia alcuna possibilità di deroga agli organi comunitari competenti. Pertanto, il Consiglio non dispone di alcun potere discrezionale di emettere o meno un atto in materia al fine del recepimento delle decisioni del consiglio d'associazione nell'ordinamento giuridico comunitario.

La *Commissione* ritiene in primo luogo che la decisione n. 2/80 costituisca l'atto su cui si fonda la linea di bilancio 9632. Per quanto concerne la questione del recepimento delle decisioni del consiglio d'associazione nel diritto comunitario, la Commissione osserva che l'interpretazione dell'art. 2, § 1, dell'accordo intergovernativo proposta dal governo ellenico non è conforme né al senso di questa disposizione né alla prassi seguita in materia dal Consiglio.

Il senso dell'art. 2, § 1, non è quello di obbligare il Consiglio a recepire ogni decisione del consiglio d'associazione rientrante nella competenza comunitaria. L'espressione « ai fini della loro applicazione » va interpretata nel senso « se è necessario per la loro applicazione nella Comunità » e non nel senso « in quanto è necessario (o: indispensabile) alla loro applicazione nella Comunità ».

In questo contesto, la Commissione fa valere che la sua interpretazione dell'art. 2, § 1, si trova sulla stessa linea della tesi avanzata dal Consiglio nella citata causa 204/86, ossia « che la stessa decisione n. 2/80 contiene gli elementi essenziali (importo dell'aiuto, modo di presentazione dei progetti da parte della Turchia) e costituisce pertanto una base giuridica sufficiente per l'esecuzione degli stanziamenti corrispondenti iscritti nel bilancio delle Comunità ».

La prassi del Consiglio in questo settore è largamente conforme a questa interpretazione. Infatti, un primo esame delle decisioni e dei regolamenti emanati dal Consiglio in esecuzione delle decisioni del consiglio d'associazione ha condotto ad individuare una sola decisione e un solo regolamento (8 dicembre 1967, GU 301, rispettivamente pag. 11 e pag. 2), che si basano direttamente sull'art. 2 dell'accordo intergovernativo. Gli altri regolamenti emanati in esecuzione di decisioni del consiglio d'associazione datano tutti degli anni '70 e si basano tutti sull'art. 113 del trattato. Ciò potrebbe costituire un'indicazione che il Consiglio ritiene che l'accordo intergovernativo sia superato dallo sviluppo ulteriore del diritto comunitario.

La Commissione osserva a tal proposito che tutti questi regolamenti hanno lo scopo di attuare decisioni del consiglio d'associazione relative alla cooperazione amministrativa nell'ambito doganale od alla nozione di « prodotti originari » della Turchia. Siffatte decisioni hanno evidentemente un'incidenza sulla normativa comunitaria e richiedono un adattamento di essa. Pertanto, sono necessari regolamenti che assicurino la loro applicazione nella Comunità. Invece, in altri casi, come nella fattispecie, non è presente una tale incidenza sulla normativa comunitaria e non è necessario un regolamento di applicazione.

La Commissione osserva altresì che norme quali l'art. 2 dell'accordo intergovernativo sono sempre state limitate agli accordi di associazione misti, come quelli con la Repubblica ellenica, la Turchia ed i paesi africani e malgasci (le due convenzioni di Yaoundé del 1964 e 1969). Invece, le tre convenzioni di Lomé, pur sempre connesse ad un accordo interno, non comportano più disposizioni come il § 1 del citato art. 2. Ciò indica che il recepimento nel diritto comunitario delle norme dell'associazione non è più regolato in modo esplicito.

2. *Violazione delle forme essenziali*

La *Repubblica ellenica* sostiene che la Commissione avrebbe dovuto ottenere un accordo unanime degli Stati membri nell'ambito della procedura ad hoc del 1978 al fine di essere autorizzata ad impegnare fondi al titolo di aiuto speciale alla Turchia. È sulla base di questa procedura che si è effettuata l'attuazione dei protocolli finanziari relativi ai paesi mediterranei fino al 1° gennaio 1987. Dopo questa data, il regolamento del Consiglio n. 3973/86 ha istituito una procedura speciale, integralmente regolata, ma unicamente per i paesi e le materie da esso indicati.

Facendo riferimento alla citata dichiarazione del Consiglio e della Commissione del 22 dicembre 1986, secondo cui il regolamento n. 3973/86 « non può in alcun caso costituire un precedente per l'applicazione degli altri protocolli finanziari al di fuori delle materie indicate dal presente regolamento », la Repubblica ellenica sottolinea che un'applicazione analogica del regolamento n. 3973/86, in particolare delle procedure che esso comporta per paesi e finanziamenti diversi da quelli enumerati nelle sue disposizioni, contrasta con la volontà del suo autore. Nella fattispecie, secondo la Repubblica ellenica, la Commissione avrebbe dovuto continuare a seguire la procedura ad hoc istituita nel 1978.

In questo contesto, la Repubblica ellenica respinge l'argomento della Commissione secondo cui il ricorso alla procedura di cui all'art. 6 del regolamento n. 3973/86 poteva essere considerato un « gesto politico ». Essa ritiene che, in quanto si trattava di una semplice consultazione, la Commissione non avrebbe dovuto procedere al voto nell'ambito del comitato di cui all'art. 6.

L'argomento della Commissione è inoltre da essa stessa contraddetto avendo essa riconosciuto che la procedura di cui all'art. 6 « ha contribuito a meglio fondare le decisioni di finanziamento della Commissione ».

La *Commissione* ritiene, in primo luogo, che spetta ad essa l'esecuzione del bilancio in forza dell'art. 205 del trattato. In principio, la Commissione non può essere vincolata da pareri emessi dagli Stati membri nell'esercizio dei suoi poteri di esecuzione del bilancio. Già per questo motivo, la Commissione contesta di aver commesso una violazione delle forme essenziali.

In secondo luogo, la Commissione sottolinea di aver consultato i *membri* del comitato di cui all'art. 6, sia per potersi avvalere della loro esperienza nell'ambito dei progetti di sviluppo nel Mediterraneo, sia per compiere un gesto politico nei confronti degli altri Stati membri. In queste circostanze, la Commissione ha considerato inopportuna l'inosservanza della procedura di voto normalmente seguita nell'ambito del comitato di

cui all'art. 6. Per la Commissione, si è tuttavia trattato di un voto indicativo. Il parere in tal modo espresso non ha costituito per la Commissione un parere del comitato, ma un parere dei rappresentanti degli Stati membri (riuniti nell'ambito del comitato) senza gli effetti giuridici che risultano da un simile parere ai sensi del regolamento n. 3973/86.

In terzo luogo, la Commissione ritiene che essa potesse ricorrere ad una consultazione dei membri del comitato di cui all'art. 6, dato che non era più applicabile la procedura ad hoc. Una volta adottato il nuovo regolamento relativo all'applicazione dei protocolli finanziari relativi al Mediterraneo, la Commissione ha ritenuto che la procedura « seguita per l'attuazione dei protocolli finanziari conclusi con i paesi del Mediterraneo » (termini della dichiarazione del Consiglio fatta in occasione dell'adozione della citata decisione del consiglio d'associazione n. 2/80) fosse in principio quella di cui al nuovo regolamento n. 3973/86. Evidentemente, la Commissione era consapevole del fatto che il regolamento n. 3973/86 non andava applicato in quanto tale, a causa della stretta limitazione del suo ambito d'applicazione ai paesi indicati nel titolo e nell'art. 12, § 3. La Commissione ha quindi optato non per un'applicazione del regolamento n. 3973/86 in quanto tale, ma per una consultazione dei membri del comitato di cui all'art. 6 « per analogia ». Con questa espressione, la Commissione intende che essa era disponibile a seguire nei fatti le regole di questo comitato pur senza essere giuridicamente tenuta a farlo.

La Commissione conclude di non aver violato forme essenziali seguendo una procedura di consultazione dei membri del comitato di cui all'art. 6, in quanto l'art. 205 le attribuisce il pieno potere di eseguire il bilancio, compresa la linea 9632 — aiuto speciale alla Turchia —, e che per conseguenza essa era libera di consultare gli Stati membri, secondo le forme che le apparissero più appropriate, essendo scaduta il 1° gennaio 1987 la procedura ad hoc concordata nel passato. Nel caso in cui la Corte consideri che la Commissione non fosse libera nella scelta di una procedura di consultazione, essa ritiene di non aver in ogni caso commesso violazione delle forme essenziali, in quanto ha utilizzato la procedura più adatta alle circostanze e tale da rispettare il senso della dichiarazione emessa dal Consiglio in occasione dell'adozione della decisione del consiglio d'associazione n. 2/80.

3. *Abuso di procedura*

Il *governo ellenico* sostiene che la Commissione, agendo in tal modo, ha commesso egualmente un abuso di procedura. È vero che la procedura ad hoc non è più applicata a tutti quei paesi mediterranei che sono stati oggetto di un regolamento finanziario concernente l'applicazione dei protocolli finanziari con essi conclusi. A tal proposito, il regolamento n. 3973/86 ha sostituito, per i paesi che esso considera (e solo per questi), la procedura ad hoc. Invece, la procedura ad hoc resta « provvisoriamente » in vigore per ogni altro paese che, come la Turchia, non è compreso nel suo campo di applicazione e non ha costituito l'oggetto di un altro regolamento finanziario specifico.

Il governo ellenico ritiene che, se la Commissione credeva che non fosse più in vigore la procedura ad hoc, essendo d'altra parte consapevole dell'impossibilità d'applicare il regolamento n. 3973/86 alla Turchia, avrebbe dovuto presentare una proposta di regolamento specifico al fine di risolvere definitivamente la questione e non ricorrere ad altre procedure illegittime.

La *Commissione* osserva che il regolamento n. 3973/86 si applica ai « protocolli relativi alla cooperazione finanziaria con l'Algeria, il Marocco, la Tunisia, l'Egitto, il Libano, la Giordania, la Siria, Malta e Cipro » e che, poiché questi Stati erano gli unici con cui la Comunità aveva concluso un protocollo contemplante aiuti non rimborsabili o prestiti condizionali a carico del bilancio comunitario, non vi erano altri protocolli cui potesse applicarsi la procedura ad hoc. Questa procedura ha cessato di essere applicabile con l'entrata in vigore del regolamento n. 3973/86.

La Commissione fa valere inoltre che un regolamento specifico di attuazione dell'aiuto speciale alla Turchia non è necessario. Tutti gli elementi necessari ad indicare l'utilizzo dell'aiuto sono già contenuti nella decisione del consiglio d'associazione n. 2/80, in particolare nel suo paragrafo 2. Per il resto, tutte le norme tecniche per la spesa dei fondi possono rinvenirsi nel regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 (GU L 356, pag. 1). Ciò costituisce tutto quanto è giuridicamente richiesto per un'esecuzione corretta dell'aiuto speciale. Al fine di assicurare un fondamento economicamente e politicamente più solido per le decisioni riguardanti i progetti da finanziare, la Commissione ha ottenuto il parere dei membri del comitato di cui all'art. 6. Essa è libera di farlo, ma non vi è giuridicamente tenuta.

4. *Incompetenza della Commissione*

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 è riservato il potere esclusivo di adottare gli atti giuridici necessari alla sua attuazione mediante una procedura ad hoc. Nella misura in cui consideri opportuno modificare questa procedura, solo il Consiglio ha competenza a farlo e può sempre procedere all'adozione di un regolamento al fine di regolare in modo definitivo il finanziamento dell'aiuto alla Turchia, esattamente come aveva fatto per gli altri paesi mediterranei con il regolamento n. 3973/86.

Il governo ellenico osserva inoltre che la posizione della Commissione, secondo cui essa sarebbe la sola competente per l'esecuzione del bilancio e, conseguentemente, per l'approvazione dei progetti di aiuto speciale alla Turchia, si trova in contraddizione con la prassi fino ad oggi seguita. Spetta al Consiglio fissare le modalità di approvazione dei progetti specifici rientranti nell'ambito dei diversi protocolli finanziari.

Infine, il governo ellenico sottolinea che, secondo l'art. 205 del trattato, la Commissione esercita il potere di esecuzione del bilancio ad essa riconosciuto nell'ambito e conformemente alle disposizioni « del regolamento stabilito in esecuzione dell'art. 209 », ossia del regolamento finanziario specifico in ogni caso particolare.

Conseguentemente, in quanto « le regole di gestione della cooperazione finanziaria, (...) la procedura d'orientamento, di esame e di approvazione degli aiuti e (...) le modalità di controllo dell'utilizzazione di questi ultimi » sono elementi costitutivi del regolamento finanziario necessario per l'applicazione dei protocolli relativi alla cooperazione finanziaria e tecnica (terzo considerando del regolamento n. 3973/86), ogni tentativo della

Commissione di regolare da sola queste questioni costituisce una sua ingerenza in settori di competenza del Consiglio.

La *Commissione* ritiene che l'approvazione di progetti specifici in esecuzione di una linea di bilancio rientri nel potere di esecuzione del bilancio che, ai sensi dell'art. 205 del trattato, spetta esclusivamente alla Commissione. Il Consiglio potrebbe, nell'ambito del suo potere legislativo, emanare linee direttrici o criteri globali per l'approvazione di aiuti iscritti in bilancio (per esempio i criteri indicati dalla delegazione della Comunità al consiglio d'associazione per l'utilizzazione dell'aiuto straordinario di cui alla decisione n. 2/80), che vanno seguiti dalla Commissione, ma l'approvazione di singoli progetti è un compito esecutivo che rientra nella competenza esclusiva della Commissione.

In questo contesto, la Commissione si richiama alla sua posizione rispetto all'art. 205 esposta esaurientemente nel suo ricorso nella causa 16/88 (Commissione/Consiglio).

La Commissione fa valere inoltre che il « regolamento stabilito in esecuzione dell'art. 209 », ossia il citato regolamento finanziario del 21 dicembre 1977, è un regolamento molto specifico, in cui sono incluse tutte le norme tecniche necessarie all'esecuzione del bilancio.

Secondo la Commissione, il significato dell'art. 205 è che essa esegue il bilancio sotto la propria responsabilità, pur rispettando le norme tecniche di cui al regolamento finanziario. Nel caso dell'aiuto speciale alla Turchia, la Commissione doveva rispettare solo gli orientamenti della decisione del consiglio d'associazione n. 2/80 nonché le norme tecniche del regolamento finanziario. La Commissione ritiene pertanto di non aver per nulla usurpato le competenze del Consiglio. Al contrario, secondo la Commissione, se il Consiglio avesse esercitato un'influenza decisiva sul finanziamento di progetti individuali attraverso regole speciali di approvazione, avrebbe usurpato la competenza di esecuzione della Commissione.

IV — Risposte al quesito posto dalla Corte

La Corte ha invitato la Commissione e il Consiglio a precisare quali sono i criteri da essi seguiti nell'interpretazione dell'art. 2, § 1, dell'accordo intergovernativo CEE-Turchia (GU L 217 del 29.12.1964, pag. 3703) per decidere se era necessario procedere ad un atto di conversione in diritto comunitario in taluni casi e non in altri.

1. La *Commissione* ha fornito la seguente risposta.

Il Consiglio, con l'ausilio della Commissione, ha stabilito una tabella più completa possibile di tutte le decisioni del consiglio d'associazine CEE-Turchia dall'inizio del suo funzionamento e di tutti gli atti di recepimento di queste decisioni.

Questa tabella conferma l'interpretazione dell'art. 2, § 1, dell'accordo interno relativo all'associazione CEE-Turchia, ossia che un recepimento delle decisioni del consiglio d'associazione è attuato dal Consiglio CEE solo se necessario alla loro applicazione nella Comunità. Nella maggior parte dei casi la natura stessa della decisione del consiglio d'associazione ha reso indispensabile

un recepimento nel diritto comunitario. In altri casi, la natura della decisione (esempi: decisioni nn. 1/64, 2/64, 3/64, 1/65, 2/69 e 2/80) o il fatto che essa era indirizzata in primo luogo alla Turchia (esempi: nn. 2/71, 3/71, 1/72, 2/72, 3/72) o agli Stati membri della Comunità (esempi: nn. 1/64, 2/65, 1/66 ed, in parte, n. 1/88) ha reso superfluo tale recepimento.

Per quanto riguarda il modo in cui in pratica è stato effettuato il recepimento, risulta che l'art. 2, § 1, dell'accordo interno è stato utilizzato solo fino al 31 dicembre 1969, data di scadenza del periodo transitorio e dell'attuazione della politica commerciale comune. Da allora, la Commissione ha seguito una prassi costante consistente nel basare le sue proposte per il recepimento delle decisioni del consiglio d'associazione sui relativi articoli del trattato CEE (normalmente l'art. 113 e, in alcuni casi, l'art. 43) e non più sull'art. 2, § 1, dell'accordo interno. La Commissione è stata seguita dal Consiglio: a decorrere dal 1971 tutti gli atti di recepimento adottati da quest'ultimo sono stati basati sugli artt. 113 o 43 o su entrambi. Queste due istituzioni comunitarie hanno evidentemente condiviso l'opinione secondo cui l'accordo interno relativo all'associazione CEE-Turchia è stato superato dall'evoluzione del diritto comunitario dopo la scadenza del periodo transitorio. Questa prassi di recepimento delle decisioni del consiglio d'associazione CEE-Turchia si inserisce in una prassi costante relativa anche ad altri accordi con paesi terzi, in particolare la convenzione di Lomé.

La Commissione ritiene che risulti chiaramente dalla menzionata tabella che la decisione n. 2/80 è di natura da non richiedere un recepimento nel diritto comunitario e tale posizione è implicitamente condivisa dalla Corte nella sentenza 27 settembre 1988, Repubblica ellenica/Consiglio, citata. La Commissione aggiunge inoltre che è altrettanto chiaro che un'eventuale procedura da stabilire al fine di esaminare i progetti finanziati dall'aiuto speciale alla Turchia non potrebbe mai costituire decisione ai sensi dell'art. 2, § 1, dell'accordo interno. Una tale procedura non ha nulla a che vedere con il recepimento di una decisione del consiglio d'associazione CEE-Turchia nel diritto comunitario.

2. Il *Consiglio* ha fornito la risposta seguente.

Fra gli accordi attualmente in vigore conclusi dalla Comunità ed i suoi Stati membri con Stati terzi ai sensi dell'art. 238 del trattato CEE, solo l'accordo d'associazione tra la CEE e la Turchia (firmato ad Ankara il 12 settembre 1963) e la terza convenzione ACP-CEE di Lomé sono integrati da un accordo interno relativo ai provvedimenti da prendere ed alle procedure da seguire per la loro applicazione. Nel caso di accordi misti, l'esecuzione delle decisioni prese dagli organi può prendere la forma vuoi di provvedimenti nazionali vuoi di provvedimenti comunitari. La risposta del Consiglio riguarda solo questi ultimi.

La formula utilizzata nell'accordo interno Turchia all'art. 2, § 1, ricalca quella utilizzata per l'accordo d'associazione tra la CEE e la Grecia (firmato ad Atene il 9 luglio 1961). Gli accordi interni relativi alle convenzioni successive ACP-CEE di Lomé non contengono disposizioni dello stesso tipo per le materie rientranti nella competenza della Comunità. Sono solo indicati gli atti che gli Stati membri devono emanare per l'applicazione delle decisioni del consiglio ACP-CEE nei settori sottoposti alla loro competenza.

Il Consiglio non è mai stato indotto a stabilire esplicitamente dei criteri sull'interpretazione dell'art. 2, § 1, dell'accordo interno CEE-Turchia per decidere in quali casi si dovesse procedere ad un atto di recepimento nel diritto comunitario.

In realtà, la prassi seguita dal Consiglio nell'ambito dell'accordo d'associazione CEE-Turchia per l'applicazione, ossia il recepimento nel diritto interno della Comunità, delle decisioni adottate dal consiglio d'associazione mostra che il Consiglio ha sempre adottato gli atti interni per l'applicazione di queste decisioni quando questi erano giuridicamente necessari.

Ai fini della risposta alla Corte, si è proceduto ad una ricerca negli archivi del segretariato generale del Consiglio. L'esito di questa ricerca è presentato sotto forma di elenco comprendente le decisioni del consiglio d'associazione ed a proposito degli atti di recepimento adottati.

Risulta dall'esame di questo elenco che in tutti i casi in cui una decisione del consiglio d'associazione CEE-Turchia ha richiesto per la sua attuazione a livello interno l'adozione da parte del Consiglio di un atto giuridico (nella maggior parte dei casi di un regolamento), si è proceduto in tal modo. Possono formularsi le seguenti constatazioni:

— in soli cinque casi (precedenti al 1970) per gli atti di recepimento adottati si è fatto ricorso come base giuridica all'art. 2, § 1, dell'accordo interno (unanimità del Consiglio previa consultazione della Commissione). Due di questi testi costituiscono semplicemente una proroga di un regolamento precedente;

— per quanto concerne gli anni successivi, gli atti di recepimento adottati dal Consiglio, su proposta della Commissione, hanno preso la forma di regolamenti fondati quasi in tutti i casi sull'art. 113 del trattato CEE, salvo eventuale riferimento all'art. 43;

— rispetto alle decisioni adottate dal consiglio d'associazione nel 1980 (decisioni nn. 1, 2 e 3/80), il Consiglio osserva più in particolare:

— la decisione n. 1/80 comporta tre capitoli, ossia un capitolo sull'agricoltura, un capitolo relativo a disposizioni sociali ed un capitolo 3 sulla cooperazione economica e tecnica. Il capitolo agricolo è stato oggetto di un'attuazione interna nell'ambito di una serie di regolamenti del Consiglio adottati sulla base dell'art. 113 che contemplavano quattro disarmi tariffari successivi.

Le disposizioni sociali di questa decisione riguardano solo provvedimenti da attuare a livello nazionale da ciascuno degli Stati membri ai sensi dell'art. 2, § 2, dell'accordo interno.

Le norme in materia di cooperazione economica e tecnica, che riguardano essenzialmente il rafforzamento di diversi settori di cooperazione sotto l'egida del consiglio d'associazione, non richiedono in quanto tali l'adozione di atti giuridici interni di applicazione;

— la decisione n. 2/80, relativa all'aiuto speciale, ha ricevuto applicazione a livello interno nell'ambito della pro-

cedura di bilancio mediante l'iscrizione di uno stanziamento alla voce 9632 (aiuto speciale alla Turchia);

— per quanto riguarda la decisione n. 3/80, essa è stata oggetto di una proposta da parte della Commissione di un regolamento del Consiglio per la sua applicazione (GU C 110 del 25.4.1983, pag. 1). Essa si fonda sull'art. 238 del trattato CEE e non è ancora stata adottata.

L'esame dell'elenco conduce a confermare che il Consiglio ha proceduto, quando ciò era opportuno e necessario, all'adozione di un « atto di trasformazione in diritto comunitario ». I casi in cui ciò non è avvenuto riguardano situazioni in cui l'adozione di un atto giuridico di trasformazione non era necessario [decisioni del consiglio d'associazione nn. 1/64, 2/64, 3/64, 1/65, 2/71, 3/71, 1/72, 2/72, 3/72, 2/75, 1/80 (capitolo III) e 2/80] o in cui si trattava di materie rientranti nelle competenze degli Stati membri [decisioni del consiglo d'associazione nn. 4/64, 2/65, 1/66, 2/76, 1/80 (capitolo II)]. A tal proposito, ed in modo più generale, il Consiglio è del parere che l'espressione di cui all'art. 2, § 1, dell'accordo interno « ai fini della loro applicazione » vada interpretata nel senso che tale applicazione è giuridicamente necessaria nella Comunità per attribuire efficacia interna alla decisione del consiglio d'associazione. In un certo senso, l'art. 2, § 1, obbliga a recepire solo le decisioni che non potrebbero essere altrimenti applicate.

Per quanto riguarda la base giuridica degli « atti di trasformazione in diritto comunitario », ci si è fondati sull'art. 2, § 1, solo nei rari casi risalenti agli anni 1967-1968. A decorrere dagli anni ' 70 e tenuto conto dell'evoluzione del diritto comunitario, in particolare in materia di politica commerciale comune, si è proceduto all'adozione di atti del Consiglio fondati principalmente sull'art. 113 del trattato, che costituisce la sola base giuridica idonea nel caso dell'attuazione a livello interno di provvedimenti di natura commerciale nelle relazioni tra la CEE e la Turchia.

Il Consiglio ricorda quindi infine che, come già menzionato, le tre convenzioni ACP-CEE di Lomé (facenti seguito alle convenzioni di Yaoundé) sono integrate da un accordo interno che non comporta più disposizioni quali il § 1 dell'art. 2 dell'accordo interno CEE-Turchia. Il recepimento nel diritto comunitario delle decisioni del consiglio d'associazione ACP-CEE non è più regolato in modo esplicito. In pratica, esse sono oggetto di un recepimento sotto forma di atti delle istituzioni adottati sulla base delle disposizioni pertinenti del trattato CEE (in primo luogo l'art. 113). La stessa situazione giuridica si verifica per gli altri accordi della Comunità con paesi terzi (accordi di cooperazione con i paesi mediterranei, accordi AELE) nel senso che le decisioni degli organi misti possono costituire l'oggetto, quando ciò sia conveniente, di atti interni di recepimento.

M. Zuleeg
giudice relatore