SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

6 novembre 2008 *

Nel procedimento C-203/07 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'art. 56 dello Statuto della Corte di giustizia, proposta il 16 aprile 2007,

Repubblica ellenica, rappresentata dal sig. P. Mylonopoulos, dalle sig.re S. Trekli e Z. Stavridi, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. I. Zervas e D. Triantafyllou, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta in primo grado,

* Lingua processuale: il greco.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. J.-C. Bonichot, J. Makarczyk (relatore), P. Kūris e L. Bay Larsen, giudici,

avvocato generale: sig. J. Mazák
cancelliere: sig.ra C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 5 marzo 2008,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 maggio 2008,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso d'impugnazione, la Repubblica ellenica chiede alla Corte di annullare, per quanto riguarda la parte sul suo debito relativo al progetto Abuja II, la sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 17 gennaio 2007, causa T-231/04, Grecia/Commissione (Racc. pag. II-63; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), che ha respinto il ricorso diretto all'annullamento dell'atto 10 marzo 2004 con cui la Commissione delle Comunità europee ha effettuato il recupero per mezzo di compensazione di somme dovute da tale Stato membro per la sua partecipazione a

progetti immobiliari riguardanti la rappresentanza diplomatica della Commissione e di determinati Stati membri dell'Unione europea a Abuja (Nigeria) (in prosieguo: l'«atto controverso»).

Contesto normativo

Il diritto internazionale

2 Ai sensi dell'art. 18 della convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati, firmata il 23 maggio 1968 (in prosieguo: la «convenzione di Vienna»):

«Obbligo di non privare un Trattato del suo oggetto e del suo scopo prima della sua entrata in vigore

Uno Stato deve astenersi da atti che priverebbero il Trattato del suo oggetto e del suo scopo:

a) quando esso ha firmato il Trattato o ha scambiato gli strumenti costitutivi del Trattato con riserva di ratifica, di accettazione o di approvazione, finché esso non abbia manifestato la sua intenzione di non divenire parte al Trattato; o

b) quando esso ha manifestato il suo accordo ad essere vincolato dal Trattato, nel periodo che precede l'entrata in vigore del Trattato e a condizione che quest'ultima non sia indebitamente ritardata».

3 L'art. 31 della convenzione di Vienna così recita:

«Regola generale di interpretazione

1. Un Trattato deve essere interpretato in buona fede seguendo il senso ordinario da attribuire ai termini del Trattato nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo.

2. Ai fini dell'interpretazione di un Trattato, il contesto comprende, oltre al testo, il preambolo e gli allegati ivi compresi:

a) ogni accordo in rapporto col Trattato e che è stato concluso fra tutte le parti in occasione della conclusione del Trattato;

b) ogni strumento posto in essere da una o più parti in occasione della conclusione del Trattato e accettato dalle parti come strumento in connessione col Trattato.

3. Si terrà conto, oltre che del contesto:

a) di ogni accordo ulteriore intervenuto fra le parti in materia di interpretazione del Trattato o dell'applicazione delle sue disposizioni;

b) di qualsiasi prassi successivamente seguita nell'applicazione del Trattato attraverso la quale si sia formato un accordo delle parti in materia di interpretazione del medesimo;

c) di qualsiasi regola pertinente di diritto internazionale applicabile nei rapporti fra le parti.

4. Un termine verrà inteso in un senso particolare se risulta che tale era l'intenzione delle parti».

Il diritto comunitario

4 L'art. 71, nn. 1 e 2, del regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 25 giugno 2002, n. 1605, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento finanziario»), così recita:

«1. L'accertamento di un credito è l'atto dell'ordinatore delegato o sottodelegato avente il seguente oggetto:

a) verifica dell'esistenza dei debiti a carico del debitore;

b) determinazione o verifica dell'esistenza e dell'importo del debito;

c) verifica dell'esigibilità del debito.

2. Le risorse proprie messe a disposizione della Commissione ed ogni credito appurato come certo, liquido ed esigibile devono essere oggetto di accertamento mediante un ordine di riscossione destinato al contabile, seguito da una nota di addebito indirizzata al debitore; entrambi i documenti sono emessi dall'ordinatore competente».

5 Ai sensi dell'art. 72, n. 1, del regolamento finanziario:

«L'emissione dell'ordine di riscossione è l'atto con il quale l'ordinatore delegato o sottodelegato competente impartisce al contabile l'istruzione di recuperare un credito accertato».

6 L'art. 73, n. 1, del regolamento finanziario prevede quanto segue:

«Il contabile prende a carico gli ordini di riscossione dei crediti debitamente stabiliti dall'ordinatore competente. È tenuto ad assicurare l'afflusso delle entrate delle Comunità e a vigilare sulla conservazione dei loro diritti.

Il contabile procede al recupero mediante compensazione e a debita concorrenza dei crediti delle Comunità, se il debitore è titolare di un credito certo, liquido e esigibile nei confronti delle Comunità».

7 Ai sensi dell'art. 78, nn. 1 e 2, del regolamento (CE, Euratom) della Commissione 23 dicembre 2002, n. 2342, recante modalità d'esecuzione del regolamento n. 1605/2002 (GU L 357, pag. 1):

«1. L'accertamento di un credito da parte dell'ordinatore è il riconoscimento del diritto vantato dalle Comunità nei confronti di un debitore e la formazione del titolo ad esigere dal debitore il pagamento del debito.

2. Con l'ordine di riscossione l'ordinatore competente dà istruzione al contabile di recuperare il credito accertato».

8 L'art. 79 del regolamento n. 2342/2002 dispone quanto segue:

«Per accertare un credito, l'ordinatore competente verifica quanto segue:

a) il carattere certo del credito, che non deve essere soggetto a condizioni;

b) il carattere liquido del credito, il cui importo deve essere determinato in danaro e con esattezza;

c) il carattere esigibile del credito, che non deve essere soggetto ad un termine;

d) l'esattezza della designazione del debitore;

e) l'esattezza dell'imputazione in bilancio degli importi da recuperare;

f) la regolarità dei documenti giustificativi, e

g) la conformità con il principio di una sana gestione finanziaria (…)».

9 L'art. 83 del regolamento n. 2342/2002 è così formulato:

«In qualsiasi fase del procedimento, il contabile, dopo aver informato l'ordinatore competente ed il debitore, procede al recupero per compensazione del credito accertato qualora il debitore sia titolare nei confronti delle Comunità di un credito certo, liquido ed esigibile avente per oggetto una somma di denaro accertata da un ordine di pagamento».

Fatti

10 I fatti sono stati illustrati ai punti 7-44 della sentenza del Tribunale come segue:

«7 In seguito al trasferimento della capitale della Nigeria da Lagos ad Abuja, la Commissione, dal 1993, affittava un edificio ad Abuja destinato a ospitare la sua delegazione nonché, provvisoriamente, le rappresentanze di taluni Stati membri, tra cui la Repubblica ellenica. Nell'ambito di un accordo con tali Stati membri (in prosieguo: il "progetto Abuja I"), la Commissione subaffittava taluni uffici e forniva taluni servizi alle rappresentanze di cui trattasi. Gli Stati membri si sono accordati sulla ripartizione dei costi collegati alle loro rappresentanze. Il contributo della Repubblica ellenica ammontava a 5,5% dei costi totali. La Commissione, ritenendo che la Repubblica ellenica non avesse pagato i suoi debiti a tale riguardo, nel 2004, ha disposto il recupero per mezzo di compensazione delle somme corrispondenti (v. punto 44 infra).

8 Il 18 aprile 1994 il Regno del Belgio, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, l'Irlanda, la Repubblica italiana, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica portoghese e la Commissione (in prosieguo: i "partecipanti"), sulla base dell'art. J.6 del Trattato sull'Unione europea (divenuto, in seguito a modifica, art. 20 UE), hanno concluso un memorandum d'intesa (in prosieguo: il "memorandum iniziale") riguardante la costruzione, per le loro missioni diplomatiche ad Abuja, di un complesso comune

di ambasciate che utilizzavano servizi ausiliari comuni (in prosieguo: il "progetto Abuja II"). Il memorandum iniziale è stato completato, in seguito all'adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia, da un protocollo di adesione.

9 L'art. 1 del memorandum iniziale prevede che le ambasciate degli Stati membri e la delegazione della Commissione sono missioni diplomatiche distinte, assoggettate alla convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche e, per quanto riguarda gli Stati membri, anche alla convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari.

10 L'art. 10 del memorandum iniziale disponeva che la Commissione agisce, in quanto coordinatrice del progetto Abuja II, "per conto" degli altri partecipanti.

11 Secondo l'art. 11 del memorandum iniziale, la Commissione è responsabile per l'effettuazione di studi architettonici sulla fattibilità del progetto Abuja II, sulla stima dei costi e sugli sviluppi del progetto. Tale articolo prevede anche la conclusione di un memorandum aggiuntivo d'intesa riguardante "il piano particolareggiato dell'edificio, la ripartizione dei costi e i diritti dei singoli partecipanti sui locali a completamento del progetto [Abuja II]" (in prosieguo: "il memorandum aggiuntivo"). Infine, l'art. 11 istituisce un comitato direttivo permanente, composto da rappresentanti di ciascuna della parti e presieduto dalla Commissione, per coordinare e controllare il progetto Abuja II. Il comitato direttivo permanente fa pervenire relazioni periodiche al gruppo di lavoro "Affari amministrativi" istituito presso il Consiglio nel contesto della politica estera e di sicurezza comune (PESC) (in prosieguo: "il gruppo affari amministrativi PESC").

12 L'art. 12 del memorandum iniziale è formulato nel modo seguente:

"Dopo l'approvazione del [memorandum aggiuntivo] di cui all'art. 11, il progetto [Abuja II] sarà direttamente finanziato mediante contributi dei partecipanti in proporzione alla parte del progetto attribuita a ciascun partecipante. Il contributo della Commissione sarà a carico dell'appropriata voce di bilancio.

I costi di preparazione del progetto ('fase 1') saranno finanziati dalla Commissione sugli stanziamenti amministrativi. Tali costi sono stimati a 140 000 ECU. Se il progetto [Abuja II] sarà condotto a termine, questi costi saranno coperti mediante contributi di tutti i partecipanti in proporzione alle rispettive quote del progetto".

13 L'art. 13 del memorandum iniziale prevede quanto segue:

"Tutti i partecipanti garantiscono, dopo l'approvazione del [memorandum aggiuntivo], il pagamento dei costi totali loro attribuiti. I costi totali per ogni partecipante consisteranno:

a) nei costi totali della parte del progetto spettante ad ogni singolo partecipante e

b) nella quota dei costi per la zona comune e la zona pubblica spettante a ciascun partecipante in proporzione alla sua parte rispetto al totale delle zone ad uso esclusivo dei singoli partecipanti".

14 L'art. 14 del memorandum iniziale stabilisce che la Commissione, con l'accordo e la partecipazione degli Stati partecipanti, provvede a tutti i pagamenti dovuti ai terzi (contraenti).

15 L'art. 15, n. 1, del memorandum iniziale stabilisce quanto segue:

"Se un partecipante decide di ritirarsi dal progetto [Abuja II] non firmando il [memorandum aggiuntivo] di cui all'art. 11, il presente memorandum, comprese le disposizioni finanziarie di cui agli artt. 12 e 13, cesserà di applicarsi al partecipante che si ritira".

(…)

21 Il 27 dicembre 1995 la Commissione ha concluso il contratto principale. Esso riguardava la concezione di base e la fase intermedia del progetto Abuja II (artt. 4.4 e 4.5), nonché di eventuali piani dettagliati (art. 4.6).

22 Il 19 settembre 1996 il gruppo affari amministrativi PESC ha approvato la progettazione intermedia.

23 Il 21 novembre 1996 il gruppo affari amministrativi PESC ha invitato la Commissione ad adottare le misure ad hoc affinché gli architetti iniziassero l'elaborazione dei piani dettagliati. Il gruppo ha dichiarato che il contratto formale per tale fase sarebbe stato concluso dopo il completamento del memorandum aggiuntivo. In occasione di tale riunione, la Commissione ha indicato al gruppo

summenzionato l'importo dei costi da lei anticipati fino al 15 novembre 1996 per la preparazione del progetto Abuja II, e cioè circa EUR 2,8 milioni.

24 Il 24 febbraio 1997 questo stesso gruppo si è riunito ed ha deciso di non aspettare il completamento del memorandum aggiuntivo per elaborare piani dettagliati e i documenti contrattuali. Il verbale di tale riunione contiene le decisioni seguenti:

"La Commissione è invitata a concludere i necessari accordi con gli architetti per l'elaborazione dei documenti e ad anticipare i fondi necessari a tali lavori secondo le modalità concordate per il progetto. Come nei casi precedenti, gli anticipi così pagati dalla Commissione saranno successivamente rimborsati dagli altri partecipanti secondo le procedure previste a tale proposito nel [memorandum iniziale]".

25 Nel corso dei mesi successivi, numerosi Stati membri si sono ritirati dal progetto Abuja II. Il 28 aprile 1997 il gruppo affari amministrativi PESC ha incaricato la Commissione di concludere "accordi bilaterali con il Regno di Danimarca per il rimborso della quota di sua competenza nelle spese del progetto avviato dalla Commissione per conto dei partecipanti". Una decisione analoga è stata adottata dopo il ritiro dell'Irlanda nel settembre 1997, nonché della Repubblica portoghese, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia.

(…)

27 Il 18 giugno 1998 il gruppo affari amministrativi PESC ha menzionato l'eventualità di un ritiro del Regno del Belgio dal progetto Abuja II. Dal verbale di tale riunione risulta che il comitato direttivo permanente ha fatto rilevare che il Regno del Belgio avrebbe pagato la sua parte di costi come fissati dopo l'approvazione del progetto intermedio.

28 Il 10 giugno 1998 una nota di addebito (…) corrispondente alla parte della Repubblica ellenica nella fase iniziale del progetto, e cioè 5,06% delle spese totali, è stata inviata dalla Commissione alla Repubblica ellenica. Il termine di pagamento era stato fissato al 31 dicembre 1998.

29 Il 9 dicembre 1998 il memorandum aggiuntivo è stato firmato dalla Repubblica federale di Germania, dalla Repubblica ellenica, dalla Repubblica francese, dalla Repubblica italiana, dal Regno dei Paesi Bassi, dalla Repubblica d'Austria e dalla Commissione. L'art. 11 del memorandum aggiuntivo prevedeva la creazione di un fondo per il finanziamento del progetto.

30 In conformità del suo art. 14, il memorandum aggiuntivo si applica provvisoriamente a partire dal primo giorno del secondo mese successivo alla sua firma ed entra in vigore il primo giorno del secondo mese successivo alla data in cui gli Stati membri e la Commissione dichiarano che l'hanno ratificato.

31 Il 28 aprile 1999 la Commissione ha lanciato un bando di gara d'appalto per la costruzione delle ambasciate degli Stati membri interessati, nonché della delegazione della Comunità (GU 1999, S 82). In esso era precisato che l'ambasciata della Repubblica ellenica avrebbe avuto una superficie di 677 m^2.

32 Il 3 settembre 1999 la Commissione ha "reiterato" la sua richiesta del 1998 presso il gruppo affari amministrativi PESC affinché gli Stati membri le rimborsassero le somme che essa aveva pagato ai consulenti per la fase di progettazione intermedia. Essa ha comunicato che taluni Stati membri avevano già pagato gli importi dovuti, ma che altri, tra cui la Repubblica ellenica, non l'avevano rimborsata prima della scadenza del 31 dicembre 1998. La Commissione ha aggiunto che sarebbe stata inviata alle parti un'altra nota di addebito riguardante, da un lato, i costi dei piani dettagliati e, dall'altro, i costi della trasformazione dovuta al ritiro del Regno del Belgio, del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese.

33 Il 20 settembre 1999 il comitato direttivo permanente si è riunito per la preselezione delle società di costruzione. Il rappresentante della Repubblica ellenica ha firmato il verbale della riunione. Una gara d'appalto per il controllo della costruzione è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale S 54 del 17 marzo 2000.

34 Con ordine di pagamento del 17 febbraio 2000, la Commissione ha chiesto alla Repubblica ellenica di pagare una somma di EUR 168 716,94 per la costituzione del fascicolo sulle gare d'appalto relative ai piani dettagliati.

35 Il 22 giugno 2000 il comitato direttivo permanente ha deciso di adottare una nuova impostazione del progetto (in prosieguo: il progetto "Abuja II ridotto"), reso necessario dal ritiro della Repubblica francese. Il progetto Abuja II ridotto prevedeva, in particolare, la soppressione degli edifici e dei servizi ausiliari comuni, nonché una riduzione di superficie. Il rappresentante della Repubblica ellenica in tale riunione ha manifestato il suo accordo sul progetto, con riserva però di approvazione da parte dei suoi superiori. Il 29 giugno la Commissione ha trasmesso il verbale della riunione alla Repubblica ellenica e l'ha invitata a dare una risposta formale in merito al progetto Abuja II ridotto.

36 Il 5 settembre 2000 la Commissione ha reiterato la sua richiesta ai rappresentanti della Repubblica ellenica. Dopo un nuovo richiamo, in data 14 settembre 2000, la Commissione, il 25 settembre 2000, ha inviato una lettera via fax alla Repubblica ellenica, accompagnata da un termine di risposta fissato al 30 settembre 2000, segnalando che il suo silenzio sarebbe stato interpretato come un ritiro dal progetto. Il 2 ottobre 2000 le autorità elleniche hanno informato la Commissione che esse non erano in grado di dare una risposta in merito al progetto Abuja II ridotto. Di conseguenza, la Commissione alla stessa data ha risposto di aver incaricato gli architetti di procedere all'adattamento del progetto Abuja II ridotto, escludendone la Repubblica ellenica.

37 Con lettera del 28 gennaio 2002, la Commissione ha inviato alla Repubblica ellenica una nota di addebito (…) riguardante costi di costruzione relativi al progetto Abuja II. La Commissione ha successivamente annullato tale nota di debito.

38 Dopo aver stabilito la propria ambasciata ad Abuja, il 13 luglio 2002, la Repubblica ellenica ha lasciato i locali provvisori che essa occupava nell'ambito del progetto Abuja I.

39 Con lettera dell'11 ottobre 2002, la Commissione ha formalmente notificato alla Repubblica ellenica le note di debito non soddisfatte riguardanti i progetti Abuja I e Abuja II (…).

40 In seguito ai negoziati tra le parti, la Commissione ha ricordato alla Repubblica ellenica, con lettera del 31 gennaio 2003, che quest'ultima non aveva pagato i suoi debiti relativi ai progetti Abuja I e Abuja II e l'ha invitata a pagare una somma complessiva di EUR 516 374,96 e di USD 12 684,89 prima della fine del mese di febbraio 2003. La Commissione ha aggiunto che, in mancanza di pagamento alla data di scadenza, essa avrebbe disposto il recupero delle somme in questione utilizzando tutti i rimedi giurisdizionali esistenti.

41 Nel corso dei mesi seguenti, la Repubblica ellenica e la Commissione hanno discusso dell'importo delle somme dovute.

(…)

43 Il 16 febbraio 2004 la Commissione ha inviato alla Repubblica ellenica una lettera che individua i debiti non ancora saldati di quest'ultima in relazione ai progetti Abuja I e Abuja II. (…).

44 Il 10 marzo 2004 la Commissione ha corrisposto fondi alla Repubblica ellenica nell'ambito del programma operativo regionale per la Grecia continentale. Orbene, invece di pagare l'importo di EUR 4 774 562,67 (…), la Commissione ha solo versato EUR 3 121 243,03. Essa ha così disposto il recupero, per mezzo di compensazione, del saldo non ancora corrisposto dalla Repubblica ellenica, tra cui EUR 565 656,80 in relazione ai progetti Abuja I e Abuja II (…)».

Ricorso dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

11 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 22 aprile 2004, la Repubblica ellenica ha proposto un ricorso avente ad oggetto una domanda di annullamento dell'atto controverso.

12 Con ordinanza in data 8 giugno 2004, in applicazione dell'art. 2 della decisione del Consiglio 26 aprile 2004, 2004/407/CE, Euratom, che modifica gli articoli 51 e 54 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia (GU L 132, pag. 5), la Corte ha rinviato la causa dinanzi al Tribunale.

13 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto il ricorso proposto dalla Repubblica ellenica e ha dichiarato che tale Stato membro doveva essere ritenuto responsabile sia per i debiti relativi al progetto Abuja I sia per quelli relativi al progetto Abuja II e che le condizioni previste per un recupero per mezzo di compensazione erano soddisfatte alla data dell'atto controverso.

14 Il Tribunale, dopo aver riconosciuto, al punto 74 della sentenza impugnata, di essere competente ad esaminare il ricorso di annullamento dell'atto di compensazione, ha rilevato, al punto 84 della detta sentenza, quanto al progetto Abuja II, che la Repubblica ellenica non contestava di essersi comportata come un partecipante a tutti gli effetti nel progetto Abuja II per oltre sei anni. In particolare, esso ha constatato che la Repubblica ellenica ha partecipato al progetto per quasi due anni dopo la firma del memorandum aggiuntivo il 9 dicembre 1998. Quindi, secondo il Tribunale, la Repubblica ellenica, con il suo comportamento, ha lasciato intendere agli altri partecipanti che essa continuava a partecipare al progetto Abuja II.

15 Il Tribunale ne ha dedotto, al detto punto 84, che la valutazione relativa agli obblighi di tale Stato membro non poteva limitarsi al memorandum iniziale e a quello aggiuntivo, ma doveva anche prendere in considerazione le aspettative che detto Stato membro aveva suscitato negli altri partecipanti con il suo comportamento.

16 A tale proposito, il Tribunale ha ricordato, ai punti 85-87 della sentenza impugnata, che il principio della buona fede è una regola del diritto internazionale consuetudinario, che è vincolante per la Comunità europea nonché per gli altri partecipanti, che è stato codificato dall'art. 18 della convenzione di Vienna e che è il corollario, nel diritto internazionale pubblico, del principio della tutela del legittimo affidamento.

17 Il Tribunale ha poi considerato, al punto 88 della medesima sentenza, che la Repubblica ellenica, avendo firmato e ratificato il memorandum iniziale, era uno dei partecipanti al progetto Abuja II e che tale qualità di partner comportava determinati obblighi accresciuti di cooperazione e di solidarietà tra i partecipanti.

18 Al punto 92 della sentenza impugnata, esso ha poi rilevato che, dopo la fase di concezione iniziale del progetto, i partecipanti hanno deciso di portare avanti il progetto e di sostenere le spese relative alla concezione dettagliata dell'edificio, prima che il memorandum aggiuntivo fosse adottato. In particolare, il 24 febbraio 1997, in occasione di una riunione cui hanno partecipato due rappresentanti della Repubblica ellenica, la Commissione è stata autorizzata a prendere gli accordi necessari con gli architetti per elaborare piani dettagliati senza attendere il memorandum aggiuntivo.

19 A tal proposito, al punto 93 della medesima sentenza, il Tribunale ha preso atto che i partecipanti, essendo quindi andati oltre le fasi preliminari del progetto, hanno evidentemente concluso un tacito accordo per la realizzazione del progetto. Al detto punto 93, il Tribunale ha fatto presente che i partecipanti, quando hanno menzionato il rimborso successivo degli anticipi previsti dal memorandum iniziale, hanno effettivamente menzionato l'art. 12 dello stesso, secondo cui, se il progetto fosse stato realizzato, i partecipanti avrebbero rimborsato l'importo dei lavori preparatori anticipato dalla Commissione. Ha inoltre aggiunto che i partecipanti, poiché avevano deciso, in occasione della riunione del 24 febbraio 1997, di realizzare il progetto, non erano più liberi di ritirarsi dal progetto senza rimborsare la loro parte delle spese preliminari e delle spese successive.

20 Al punto 95 della detta sentenza, il Tribunale ha rilevato che il 9 dicembre 1998 la Repubblica ellenica e gli altri partecipanti che non si erano ritirati dal progetto hanno firmato il memorandum aggiuntivo e che, nel corso dei mesi seguenti, la Repubblica ellenica si è comportata come un partecipante a tutti gli effetti al progetto, avendo manifestato qualche reticenza sulla sua partecipazione solo durante l'estate 2000.

21 Esso ne ha dedotto, al punto 96 della sentenza impugnata, che la Repubblica ellenica, sebbene fosse legittimata a ritirarsi dal progetto, alla luce, in particolare, dell'evoluzione degli impegni dalla fase iniziale e nonostante la mancata ratificazione del memorandum aggiuntivo, non poteva ritirarsi senza essere considerata responsabile delle spese collegate alla sua partecipazione al progetto Abuja II.

22 Al punto 97 della medesima sentenza, il Tribunale ha dichiarato che l'obbligo di agire in buona fede a carico della Repubblica ellenica era rafforzato dal fatto che essa aveva ratificato il memorandum iniziale ed era, dal 18 aprile 1994 al 30 settembre 2000, un «partner partecipante al progetto».

23 Il Tribunale ha proseguito precisando, al punto 98 della detta sentenza, che la Repubblica ellenica, se avesse ritenuto di non avere alcuna responsabilità finanziaria prima della ratifica del memorandum aggiuntivo, avrebbe dovuto opporsi agli ordini di pagamento del 10 giugno 1998 e del 17 febbraio 2000 che la Commissione le aveva inviato con riferimento al progetto Abuja II. Allo stesso punto 98, esso ha aggiunto che la Repubblica ellenica non aveva mai manifestato l'intenzione di ritirarsi o di non ratificare il memorandum aggiuntivo, nonostante il ritiro di numerosi Stati membri e la conseguente modifica della parte del progetto che la riguarda.

24 Il Tribunale ne ha dedotto, al punto 99 della sentenza impugnata, che la Repubblica ellenica si era comportata come un partecipante a tutti gli effetti al progetto e aveva anche fatto sorgere nei suoi partner l'aspettativa che essa si sarebbe accollata gli obblighi finanziari afferenti.

25 Il Tribunale, al punto 100 della detta sentenza, ha aggiunto che gli obblighi finanziari di tale Stato membro nascevano altresì dal testo del memorandum iniziale e, in particolare, dal suo art. 15, n. 1.

26 Esso ha rilevato, al punto 101 della sentenza impugnata, che il memorandum aggiuntivo si è applicato provvisoriamente al detto Stato membro, in forza dell'art. 14 dello stesso, a partire dal primo giorno del secondo mese successivo alla firma, ovvero il 1° febbraio 1999, posto che l'applicazione provvisoria non poteva essere rimessa in discussione a causa della mancanza di ratifica da parte della Repubblica ellenica.

27 Per tutti questi motivi il Tribunale ha dichiarato, al punto 103 della detta sentenza, che la Repubblica ellenica doveva essere considerata responsabile di tutte le spese nascenti dalla sua partecipazione al progetto Abuja II.

28 Peraltro, esso ha dichiarato infondato il motivo secondo il quale i crediti di cui trattavasi non erano certi e liquidi nel senso del regolamento applicabile e ha quindi dichiarato che le condizioni previste per un recupero per mezzo di compensazione erano soddisfatte alla data dell'atto controverso.

29 Tenuto conto di tutti questi motivi, il Tribunale ha respinto il ricorso della Repubblica ellenica.

Conclusioni delle parti dinanzi alla Corte

30 La ricorrente chiede che la Corte voglia:

— annullare la sentenza impugnata;

— condannare la Commissione alle spese.

31 La Commissione chiede che la Corte voglia:

— dichiarare l'impugnazione irricevibile;

— in subordine, respingere il ricorso come manifestamente infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sull'impugnazione

32 A sostegno dell'impugnazione, la Repubblica ellenica avanza due motivi.

33 In base al primo motivo, il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto nell'interpretare e applicare gli artt. 12, 13 e 15 del memorandum iniziale e i principi di buona fede e di tutela del legittimo affidamento.

34 Con il secondo motivo, la Repubblica ellenica sostiene che la valutazione del Tribunale, secondo la quale i partecipanti hanno concluso, in data 24 febbraio 1997, ovvero prima della firma del memorandum aggiuntivo, un accordo tacito di attuazione del progetto in forza del quale essi non erano più liberi di ritirarsi dal progetto senza rimborsare la loro parte di spese, è sbagliata.

Sulla ricevibilità dell'impugnazione

35 Secondo la Commissione, l'impugnazione proposta dalla Repubblica ellenica è irricevibile in quanto non si fonda su nessuno dei motivi elencati all'art. 58 dello Statuto della Corte di giustizia, dato che i motivi su cui si fonda riguardano esclusivamente l'interpretazione dei memorandum, i quali non fanno parte del diritto comunitario.

36 A questo proposito, occorre ricordare che il Tribunale è competente a esaminare i ricorsi di cui all'art. 230 CE, ad eccezione di quelli che il detto Statuto riserva alla Corte. Le decisioni emesse dal Tribunale ai sensi di tale disposizione possono essere impugnate dinanzi alla Corte per i soli motivi di diritto, alle condizioni ed entro i limiti previsti dallo Statuto stesso.

37 Nella presente fattispecie, al Tribunale è stato presentato un ricorso di annullamento, proposto ai sensi dell'art. 230 CE, dell'atto controverso con il quale la Commissione ha proceduto al recupero a mezzo di compensazione di somme dovute dalla Repubblica ellenica e rientranti nel bilancio comunitario anche se relative alla politica estera e di

sicurezza comune, atto adottato in base all'art. 73, n. 1, del regolamento finanziario e del regolamento n. 2342/2002.

38 Chiedendo l'annullamento della sentenza impugnata, la ricorrente critica la detta sentenza per aver respinto il suo ricorso d'annullamento di tale atto che ha come fondamento giuridico dei regolamenti comunitari.

39 Per quanto riguarda la portata dei motivi, si deve rilevare che la Repubblica ellenica contesta l'interpretazione giuridica con cui il Tribunale ha risposto al motivo unico che essa aveva avanzato e che verteva segnatamente su un'analisi errata dei suoi obblighi finanziari relativi al progetto Abuja II.

40 L'art. 58 dello Statuto della Corte di giustizia, ai sensi del quale l'impugnazione proposta dinanzi alla Corte può essere fondata su motivi relativi all'incompetenza del Tribunale, a vizi della procedura dinanzi al Tribunale recanti pregiudizio agli interessi della parte ricorrente, nonché alla violazione del diritto comunitario da parte del Tribunale, non osta al fatto che, per giustificare il ricorso d'annullamento della sentenza del Tribunale, i motivi addotti, con cui si contesta la qualifica di debitore della Repubblica ellenica ai sensi dell'art. 78 del regolamento n. 2342/2002, portino ad esaminare la portata di atti giuridici che, in sé, non possono formare oggetto di un ricorso dinanzi a tale istanza, come i due memorandum menzionati ai punti 33 e 34 della presente sentenza.

41 Si deve, inoltre, rilevare che l'esame della fondatezza dell'atto controverso, quanto alla verifica, in particolare, dell'esistenza dello stesso debito e dei requisiti che quest'ultimo deve soddisfare perché si possa procedere alla compensazione, implica necessariamente l'interpretazione di detti atti giuridici, senza che un esame del genere comporti, per contro, che essi debbano essere oggetto di ricorso alcuno.

42 Peraltro, la Commissione fa valere che l'impugnazione è irricevibile perché i motivi addotti sono inconferenti. La Commissione sostiene quindi che, se i detti motivi dovessero essere accolti, la loro fondatezza non potrebbe comunque produrre l'annullamento della sentenza impugnata, dal momento che altri motivi sui quali si fonda validamente il dispositivo della detta sentenza non sono contestati nell'impugnazione.

43 Questo argomento, poiché non riguarda l'irricevibilità dell'impugnazione, ma la sua fondatezza, non può comportare, anche a ritenerlo fondato, l'irricevibilità dell'impugnazione.

44 Ne deriva che l'impugnazione deve essere dichiarata ricevibile.

Nel merito

Argomenti delle parti

45 Secondo la Repubblica ellenica, in primo luogo, il Tribunale avrebbe dovuto considerare che gli obblighi degli Stati membri partecipanti al progetto Abuja II erano definiti dalle disposizioni del memorandum iniziale e del memorandum aggiuntivo e non dal comportamento di ciascuno Stato membro.

46 Un obbligo a carico di uno Stato membro potrebbe essere definito solo sulla base del testo delle disposizioni pertinenti dei memorandum. Il comportamento dello Stato membro, analizzato a fronte del principio della buona fede, non poteva quindi essere preso in considerazione per determinare, fin dall'inizio, gli obblighi della Repubblica ellenica nel quadro del progetto Abuja II, poiché tale principio non poteva portare a imporre obblighi che il detto Stato membro non ha sottoscritto per via contrattuale.

47 A questo proposito, la Repubblica ellenica sostiene che il Tribunale si sarebbe dovuto limitare al testo del memorandum iniziale e dichiarare la mancanza di obblighi finanziari a suo carico, mancando la ratifica del memorandum aggiuntivo.

48 Infatti, secondo tale Stato membro, conformemente agli artt. 12 e 13 del memorandum iniziale, l'obbligo per gli Stati partecipanti di contribuire finanziariamente al progetto Abuja II sorge dopo l'approvazione del memorandum aggiuntivo, dato che la detta approvazione, che è una delle modalità di consenso di uno Stato per essere vincolato da un trattato internazionale, equivale, ai sensi della convenzione di Vienna, in particolare, agli strumenti di ratifica, di accettazione o di adesione. La detta approvazione sarebbe, perciò, una condizione cui è subordinata l'insorgenza degli obblighi finanziari elencati nel memorandum iniziale.

49 D'altra parte, come risulta dall'art. 16 della detta convenzione, i summenzionati strumenti giuridici stabiliscono che il consenso di uno Stato ad essere vincolato da un trattato avviene nel momento, in particolare, della loro notifica agli altri Stati contraenti o al depositario. La Repubblica ellenica fa dunque valere che l'art. 14 del memorandum aggiuntivo, relativo all'applicazione di tale atto, distingue chiaramente la firma dello stesso, i cui effetti sono limitati ad un'applicazione provvisoria, dalla sua entrata in vigore subordinata alla condizione che le parti abbiano dichiarato la propria ratifica. Orbene, la Repubblica ellenica, sebbene abbia firmato il memorandum aggiuntivo e abbia inizialmente partecipato ai lavori per concretizzare il progetto Abuja II, non ha mai proceduto alla ratifica del detto memorandum.

50 Ne consegue quindi, secondo la Repubblica ellenica, che le specifiche condizioni definite agli artt. 12 e 13 del memorandum iniziale, in combinato disposto con l'art. 15 del detto memorandum, non erano soddisfatte per quanto la riguarda, poiché il principio di buona fede non può contrastare con tali disposizioni di diritto convenzionale.

51 La Repubblica ellenica sostiene, in secondo luogo, che la valutazione del Tribunale secondo la quale, il 24 febbraio 1997, i partecipanti hanno concluso un accordo tacito è errata, in quanto tale accordo non è stato confermato da una corrispondente disposizione del memorandum aggiuntivo.

52 Dal canto suo, la Commissione fa valere, in primo luogo, che, in base a una regola costante, uno Stato contraente assume una responsabilità finanziaria quando il suo comportamento viola il principio di buona fede e causa pregiudizio ai suoi partner.

53 Essa aggiunge che uno Stato membro non può disattendere, nelle sue relazioni con i partner internazionali, i principi generali del diritto che esso stesso riconosce nel proprio ordinamento giuridico interno e sottolinea che l'ordinamento giuridico greco riconosce il principio di buona fede sia nell'ambito del diritto privato sia in quello del diritto pubblico.

54 Ne consegue che correttamente il Tribunale ha tenuto conto, al fine di valutare gli obblighi finanziari della Repubblica ellenica, le relazioni di questa con i suoi partner e correttamente è giunto alla conclusione che l'applicazione del principio di buona fede obbligava tale Stato membro a rimborsare le spese controverse, sulla base del comportamento costante che ha tenuto negli anni dal 1994 al 2000.

55 In secondo luogo, la Commissione sostiene che un accordo esiste nell'istante in cui il consenso formale delle parti è stato espresso. Pertanto, correttamente il Tribunale ha dedotto dal verbale della riunione del 24 febbraio 1997, alla quale Repubblica ellenica ha partecipato, l'esistenza di un accordo che produceva diritti ed obblighi per gli Stati membri partecipanti alla detta riunione.

Giudizio della Corte

56 Gli obblighi finanziari a carico degli Stati membri nell'ambito dell'attuazione del progetto Abuja II devono innanzitutto essere determinati rispetto al contenuto e alla portata del memorandum iniziale e del memorandum aggiuntivo.

57 Occorre rilevare che il Tribunale, lungi dall'escludere un approccio del genere per detti obblighi finanziari, lo ha direttamente fatto proprio nella sentenza impugnata, in particolare nell'analisi elaborata ai punti 100 e seguenti della detta sentenza e dopo aver interpretato il memorandum iniziale e il memorandum aggiuntivo.

58 A questo proposito è pacifico, come ha sottolineato il Tribunale al punto 88 della sentenza impugnata, che il 18 aprile 1994 la Repubblica ellenica ha firmato il memorandum iniziale e che lo ha anche approvato, essendo così divenuta, assieme a molti altri Stati membri, uno dei partecipanti al progetto Abuja II per la costruzione di un complesso di ambasciate e della delegazione della Commissione in uno «spirito di interesse comune».

59 D'altra parte, è altrettanto pacifico, come rilevato dal Tribunale al punto 95 della detta sentenza, che la Repubblica ellenica ha firmato il memorandum aggiuntivo il 9 dicembre 1998, quando, a tale data, taluni Stati membri si erano già ritirati dal progetto Abuja II dopo aver rimborsato la loro parte di spese afferenti alla fase di

realizzazione del detto progetto, poiché la conclusione di tale memorandum d'intesa aggiuntivo era stata prevista dal memorandum iniziale, come risulta dall'art. 11 di quest'ultimo.

60 Inoltre, è attraverso l'interpretazione dell'art. 15, n. 1, del memorandum iniziale – interpretazione che ha dovuto approfondire – che il Tribunale ha correttamente considerato, come risulta dal punto 100 della sentenza impugnata, che, qualora uno dei partecipanti avesse deciso di ritirarsi dal progetto dopo aver firmato il memorandum aggiuntivo, i termini del memorandum iniziale, compresi gli obblighi finanziari di cui agli artt. 12 e 13, avrebbero continuato ad applicarsi nei suoi confronti.

61 Per di più, in applicazione dell'art. 14 del memorandum aggiuntivo, anche se l'entrata in vigore del detto memorandum era fissata al primo giorno del secondo mese successivo alla data in cui gli Stati membri e la Commissione avessero dichiarato di averlo approvato, quest'ultimo si applicava provvisoriamente a partire dal primo giorno del secondo mese successivo alla firma. Firmando il memorandum aggiuntivo, la Repubblica ellenica, come ne ha tenuto conto il Tribunale, ha quindi necessariamente accettato tale applicazione provvisoria e, pertanto, le conseguenze legate ad un ritiro dal progetto Abuja II prima di qualunque approvazione.

62 Infatti, come fa presente l'avvocato generale ai punti 67 e 73 delle sue conclusioni, si evince dagli artt. 15, n. 1, del memorandum iniziale e 14 del memorandum aggiuntivo che gli Stati membri partecipanti e la Commissione hanno inteso attribuire un'importanza particolare alla firma stessa del memorandum aggiuntivo e alla sua applicazione provvisoria, a prescindere dalla sua approvazione, in particolare nell'ipotesi di un eventuale ritiro dei partecipanti dal progetto Abuja II.

63 La Repubblica ellenica, sebbene avesse tutta la libertà di ritirarsi da questo progetto perché non aveva approvato il memorandum aggiuntivo, non poteva rifiutarsi di adempiere agli obblighi finanziari legati alla sua partecipazione al progetto Abuja II fino alla data del suo ritiro, dal momento che tali obblighi erano fissati in relazione allo sviluppo dei suoi impegni dopo la fase iniziale.

64 Inoltre, il Tribunale ha potuto richiamare, a sostegno dell'obbligo posto così a carico della Repubblica ellenica e derivante dai memorandum, il principio consuetudinario della buona fede, che fa parte del diritto internazionale generale (sentenza 3 giugno 2008, causa C-308/06, Intertanko e a., Racc. pag. I-4057, punto 52).

65 A questo proposito, il Tribunale, con una valutazione insindacabile, ha rilevato che la Repubblica ellenica non aveva espresso alcuna riserva in merito alla sua partecipazione al progetto Abuja II tra il 18 aprile 1994 e il 30 settembre 2000, mentre i suoi impegni erano addirittura sostanzialmente progrediti per il fatto che molti Stati membri si erano ritirati dal detto progetto e che, in particolare, essa non si era opposta agli ordini di pagamento inviati dalla Commissione, avendo in tal modo suscitato nei suoi partner l'aspettativa che si sarebbe accollata i propri obblighi finanziari derivanti dal progetto Abuja II.

66 Da quanto precede risulta che il Tribunale ha correttamente dedotto dall'interpretazione della portata del memorandum iniziale e del memorandum aggiuntivo che la Repubblica ellenica, nonostante non avesse approvato il detto memorandum aggiuntivo, era tenuta a rimborsare le spese nascenti dalla sua partecipazione al progetto Abuja II, avendo per giunta suscitato nei suoi partner l'aspettativa che si sarebbe accollata i propri obblighi finanziari.

67 Infine, le censure relative all'esistenza di un accordo tacito concluso in occasione della riunione del 24 febbraio 1997 non potrebbero rimettere in discussione il dispositivo

della sentenza impugnata in quanto si riferiscono a motivazioni sviluppate ad abundantiam, mentre il detto dispositivo è giustificato dalle motivazioni sopra ricordate, criticate invano dalla Repubblica ellenica.

68 Di conseguenza, e senza che occorra rispondere all'argomento della Commissione menzionato al punto 42 della presente sentenza, l'impugnazione va respinta.

Sulle spese

69 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'art. 118 del medesimo regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica ellenica, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

1) L'impugnazione è respinta.

2) La Repubblica ellenica è condannata alle spese.

Firme