SENTENZA DELLA CORTE
27 settembre 1988 *

Nella causa 204/86,

Repubblica ellenica, rappresentata dal sig. Giannos Kranidiotis, segretario speciale presso il Ministero degli affari esteri, assistito dal sig. Stelios Perrakis, consigliere giuridico per gli affari europei presso il Ministero degli affari esteri, ufficio per le Comunità europee, e dal prof. Krateros Ioannou, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata della Repubblica ellenica, 117, rue Val Ste Croix,

ricorrente,

contro

Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal sig. Félix van Craeyenest, amministratore principale presso il servizio giuridico del Consiglio delle Comunità europee, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. J. Käser, direttore del servizio giuridico della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

sostenuto dalla

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Hendrik van Lier, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georgios Kremlis, membro del suo servizio giuridico, edificio Jean Monnet,

interveniente,

causa avente ad oggetto la domanda diretta all'annullamento dell'atto con il quale il 2 giugno 1986 è stata tacitamente approvata la proposta della Commissione relativa agli storni di stanziamenti n. 4/86 dal capitolo 100, voce 9631, al capitolo 96, voce 9632, del bilancio delle Comunità europee per l'esercizio 1986,

* Lingua processuale: il greco.

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, G. Bosco, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, presidenti di sezione, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris e R. Joliet, giudici,

avvocato generale: G. F. Mancini
cancelliere: D. Louterman, amministratore

vista la relazione d'udienza e a seguito della trattazione orale del 16 marzo 1988, nel corso della quale l'agente del convenuto è stato assistito dall'avv. Stavros Afendras, del foro di Atene, e l'agente della interveniente è stato assistito dalla sig. ra Buissart, membro del servizio giuridico della Commissione delle Comunità europee,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 25 maggio 1988,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato in cancelleria il 4 agosto 1986, la Repubblica ellenica ha proposto, ai sensi dell'art. 173, 1° comma, del trattato CEE, un ricorso diretto all'annullamento dell'atto con il quale il 2 giugno 1986 il Consiglio ha tacitamente approvato la proposta della Commissione relativa allo storno di stanziamento n. 4/86 dal capitolo 100 (stanziamenti accantonati), voce 9631 (quarto protocollo finanziario con la Turchia), al capitolo 96 (cooperazione con i paesi del bacino mediterraneo), voce 9632 (aiuto speciale alla Turchia), del bilancio delle Comunità europee per l'esercizio 1986.

2 Come emerge dalla motivazione allegata alla proposta della Commissione, nella riunione del Consiglio « affari generali » tenutasi il 17 febbraio 1986 si manifestava

un ampio consenso sulla proposta della Commissione diretta alla « graduale normalizzazione dei rapporti fra la Comunità e la Turchia e in particolare alla ripresa progressiva della cooperazione finanziaria sospesa, per motivi politici, dal 1981 ». Secondo lo schema proposto dalla Commissione si trattava di avviare la ripresa della cooperazione finanziaria mediante lo sblocco di un aiuto speciale a favore della Turchia. Tuttavia la Repubblica ellenica si opponeva a tale proposta, sostenendo che né le libertà democratiche né la tutela dei diritti dell'uomo erano ristabilite in Turchia in misura sufficiente a giustificare la ripresa di detti rapporti.

3 Dal fascicolo emerge che l'origine dell'aiuto suddetto risale al 1979. Il 16 maggio 1979 il Consiglio definiva la posizione che la Comunità avrebbe assunto in vari settori, nelle trattative nell'ambito degli organi dell'associazione CEE-Turchia, in vista di un rilancio dell'associazione stessa. Nel settore della cooperazione finanziaria la Comunità si dichiarava disposta ad intavolare le trattative per la conclusione di un quarto protocollo finanziario. Per il periodo transitorio fino all'entrata in vigore di quest'ultimo la Comunità era disposta a considerare la possibilità di un'azione specifica in favore della Turchia — sotto forma di doni per l'importo di 75 milioni di ecu in due anni — diretta a finanziare azioni di cooperazione. Il 19 settembre 1980 il Consiglio d'associazione prendeva atto dell'offerta della Comunità di concedere alla Turchia un aiuto straordinario di 75 milioni di ecu e precisava le condizioni per l'attuazione dello stesso (decisione del Consiglio d'associazione n. 2/80).

4 Tenuto conto degli sviluppi della politica interna in Turchia, la Comunità decideva, alla fine del 1981, di congelare i rapporti con questo paese, soprattutto nel campo della cooperazione finanziaria. Per tale motivo, il quarto protocollo finanziario, siglato nel giugno 1981, non veniva concluso. L'aiuto speciale veniva sospeso dopo che 46 milioni di ecu erano stati spesi. Rimanevano quindi disponibili 29 milioni.

5 Nel bilancio 1986 non era iscritto, nelle linee corrispondenti del capitolo 96, alcuno stanziamento d'impegno relativo alla cooperazione finanziaria con la Turchia. Il capitolo 100 (voce 9631) contemplava invece uno stanziamento d'impegno per l'importo di 10 milioni di ecu relativo al quarto protocollo finanziario con la Turchia. La Commissione riteneva tuttavia che l'attuazione del quarto protocollo finanziario, bloccata dal 1981, avrebbe potuto aver luogo, nella migliore delle ipotesi, solo nel 1987 e che quindi gli stanziamenti corrispondenti, iscritti nel capitolo 100 del bilancio 1986, non avrebbero potuto essere impiegati come previsto.

6 Di conseguenza, la Commissione proponeva all'autorità di bilancio, con lettera 17 aprile 1986, uno storno diretto di 10 milioni di ecu dal capitolo 100 (stanziamenti accantonati), voce 9631 (quarto protocollo finanziario con la Turchia), al capitolo 96 (cooperazione con i paesi del bacino mediterraneo), voce 9632 (aiuto speciale alla Turchia), secondo il procedimento di cui all'art. 21, n. 2, del regolamento finanziario. Detta disposizione stabilisce che qualora si tratti di proposte di storno relative alle spese derivanti obbligatoriamente dai trattati o dagli atti in base a questi adottati (in prosieguo: « spese obbligatorie »), il Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, delibera a maggioranza qualificata entro il termine di sei settimane. In mancanza di una decisione del Consiglio entro tale termine, le proposte di storno si considerano approvate. Per contro, le proposte di storno concernenti contemporaneamente le spese obbligatorie e le spese non obbligatorie si considerano approvate se né il Consiglio né il Parlamento europeo hanno adottato una decisione contraria entro il termine di sei settimane a decorrere dalla ricezione delle proposte da parte delle due istituzioni.

7 La Commissione riteneva che lo storno proposto riguardasse stanziamenti destinati a coprire spese obbligatorie. Nell'ambito del procedimento stabilito a questo scopo, vale a dire nell'ambito del procedimento di cui all'art. 21, n. 2, 2° comma, del regolamento finanziario, il Parlamento europeo, con parere 29 maggio 1986, si dichiarava favorevole al rigetto della proposta di storno.

8 Poiché il Consiglio non aveva adottato alcuna decisione esplicita, la proposta di storno si considerava approvata il 2 giugno 1986 in base alla suddetta disposizione.

9 Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e 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.

10 La Repubblica ellenica deduce tre mezzi a sostegno del ricorso, vale a dire l'incompetenza del Consiglio, lo sviamento di potere da parte del Consiglio e la violazione, da parte della Comunità, di un obbligo di diritto internazionale.

Sul mezzo relativo all'incompetenza del Consiglio

11 La Repubblica ellenica sostiene che l'autorizzazione di storno dev'essere considerata nulla a causa dell'incompetenza del Consiglio in materia di storni di stanziamenti relativi a spese non obbligatorie.

12 Nel caso di specie si tratterebbe di uno storno di natura « mista » dato che la spesa stabilita nella voce di partenza (9631 del capitolo 100) sarebbe obbligatoria mentre quella stabilita nella voce di arrivo (9632 del capitolo 96) costituirebbe una spesa non obbligatoria. Infatti l'aiuto speciale sarebbe stato deliberato unilateralmente dal Consiglio il 8 maggio 1979, nell'ambito della presa di posizione dello stesso riguardante lo sviluppo dell'associazione con la Turchia e costituirebbe pertanto, in fondo, un gesto di « buona volontà » nei confronti di questo paese, come del resto sarebbe dimostrato dal tenore della decisione del Consiglio d'associazione n. 2/80. Di conseguenza, si sarebbe dovuto applicare il procedimento contemplato, per gli storni riguardanti contemporaneamente le spese obbligatorie e le spese non obbligatorie, dall'art. 21, n. 2, 4° comma, del regolamento finanziario, e, dato il parere negativo del Parlamento europeo, lo storno non avrebbe potuto essere effettuato.

13 Il Consiglio e la Commissione sostengono invece che nella fattispecie ricorrono i presupposti per l'applicazione del procedimento di storno relativo alle spese obbligatorie. Essi rilevano in particolare che la qualificazione della voce 9632 come spesa obbligatoria non è stata mai messa in discussione dalle tre istituzioni che partecipano al procedimento di bilancio, vale a dire il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. Secondo la dichiarazione comune 30 giugno 1982 delle tre dette istituzioni (GU C 194, pag. 1), si tratterebbe di un obbligo esterno della Comunità nei confronti della Turchia. L'aiuto speciale si sarebbe concretato nella decisione del Consiglio di associazione 19 settembre 1980, n. 2/80, che, a norma dell'art. 22 dell'accordo di associazione CEE-Turchia, vincola la Comunità. La voce 9632 sarebbe pertanto classificata come spesa obbligatoria nell'allegato della dichiarazione comune. Il Consiglio osserva inoltre che eventuali problemi di classificazione dovrebbero essere risolti nell'ambito del procedimento contemplato dalla dichiarazione comune e non in sede giudiziaria.

14 Si deve rilevare innanzitutto che, allo scopo di determinare, in materia di bilancio, i poteri rispettivi del Parlamento europeo e del Consiglio, l'art. 203 del trattato CEE distingue fra le « spese derivanti obbligatoriamente dal trattato o dagli atti

adottati a sua norma » e le « spese diverse da quelle derivanti obbligatoriamente dal trattato o dagli atti adottati a sua norma ». Il regolamento finanziario riproduce questa distinzione nell'art. 21.

15 Data la difficoltà di stabilire la portata di questi termini e tenuto conto delle crisi di bilancio che, più volte, hanno creato contrasti fra le istituzioni, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno considerato nella predetta dichiarazione comune 30 giugno 1982 « che il buon funzionamento delle Comunità esige una cooperazione armoniosa fra le istituzioni » e « che è opportuno, nel rispetto delle rispettive competenze delle varie istituzioni delle Comunità, quali sono definite dai trattati, stabilire di comune accordo varie disposizioni volte a migliorare la procedura di bilancio ». Le tre istituzioni hanno pertanto convenuto che « costituiscono spese obbligatorie le spese che l'autorità di bilancio è tenuta ad iscrivere in bilancio per consentire alla Comunità di rispettare i suoi obblighi, interni o esterni, quali risultano dai trattati o dagli atti adottati a norma di questi ».

16 A questo proposito si deve ricordare che, come la Corte ha considerato nella sentenza 3 luglio 1986 (causa 34/86, Consiglio/Parlamento, Racc. pag. 2155), i problemi di delimitazione delle spese non obbligatorie rispetto alle spese obbligatorie costituiscono oggetto di un procedimento interistituzionale di conciliazione instaurato con la dichiarazione comune 30 giugno 1982 del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione e possono essere risolti in tale sede. Il funzionamento del procedimento di bilancio, come contemplato dalle disposizioni del trattato in materia finanziaria, si basa infatti essenzialmente sul dialogo interistituzionale. Nell'ambito di questo dialogo prevalgono gli stessi obblighi reciproci di leale cooperazione che, come la Corte ha osservato, disciplinano i rapporti fra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie (vedasi sentenza della Corte 10 febbraio 1983, causa 230/81, Lussemburgo/Parlamento europeo, Racc. pag. 255).

17 A ciò va aggiunto che in materia di classificazione delle spese le istituzioni comunitarie dispongono di un potere discrezionale che è però limitato dalla ripartizione delle competenze fra le istituzioni, disposta dal trattato. La Corte deve pertanto vigilare affinché le istituzioni non violino, nell'ambito della loro collaborazione, le norme giuridiche e non si avvalgano del loro potere discrezionale in modo manifestamente erroneo o arbitrario.

18 A questo proposito, si deve rilevare che fra le parti è pacifica la classificazione come spesa obbligatoria della voce di partenza, vale a dire la voce 9631 (quarto protocollo finanziario) del capitolo 100 (stanziamenti accantonati). Questa classificazione tiene conto, peraltro, del fatto che gli stanziamenti accantonati costituiscono una riserva, la cui destinazione alla linea operativa è prevista in via di principio. Nella fattispecie lo stanziamento iscritto nella voce 9631 è classificato come spesa obbligatoria, poiché è destinato all'adempimento degli obblighi della Comunità derivanti dal quarto protocollo finanziario, al momento in cui quest'ultimo sarà debitamente firmato e stipulato. Le istituzioni comunitarie non hanno pertanto commessso un errore di diritto quando hanno considerato spesa obbligatoria la voce di partenza.

19 Per quanto riguarda la voce di arrivo, vale a dire la voce 9632 (aiuto speciale alla Turchia) del capitolo 96 (cooperazione con i paesi del bacino mediterraneo), si deve rilevare che nel documento 10 maggio 1979, adottato dal Consiglio il 16 maggio 1979, che stabilisce la posizione comunitaria per il rilancio dell'associazione CEE-Turchia, la Comunità si dichiara « disposta a considerare la possibilità di un'azione specifica in favore della Turchia — sotto forma di doni per un importo di 75 milioni di ecu in due anni — diretta a finanziare azioni di cooperazione ». Tanto dalla lettera di questo documento quanto dal suo contenuto emerge che esso era inteso a fornire delle direttive alla delegazione comunitaria per le trattative con la Turchia. Queste direttive non potevano, di conseguenza, in quanto tali, creare un obbligo esterno.

20 Per contro, il fatto che dette trattative siano sfociate nella decisione del Consiglio d'associazione n. 2/80 dimostra che l'offerta della Comunità « di concedere alla Turchia un aiuto eccezionale di 75 milioni di unità di conto europee » è stata accettata dalla Turchia. Infatti, 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. Nessun elemento del fascicolo consente pertanto di concludere che la classificazione dell'aiuto speciale come spesa obbligatoria sia viziata da errore di diritto o da manifesto errore di valutazione.

21 Il governo ellenico ha inoltre sostenuto che la sospensione dell'aiuto speciale, in seguito al congelamento dei rapporti fra la Comunità e la Turchia verificatosi nel 1981, avrebbe potuto incidere sulla obbligatorietà dell'aiuto. A questo proposito, è sufficiente tuttavia rilevare che le conseguenze di siffatta sospensione non riguardano la natura giuridica dell'obbligo di cui trattasi. La decisione n. 2/80 non ha infatti subito alcuna modifica in seguito alla sospensione dell'aiuto speciale.

22 Si deve pertanto constatare che l'autorità di bilancio non si è avvalsa del suo potere discrezionale in modo manifestamente erroneo o arbitrario classificando la voce 9632 (aiuto speciale alla Turchia) come spesa obbligatoria. Il mezzo relativo all'incompetenza del Consiglio dev'essere pertanto respinto.

Sul mezzo relativo allo sviamento di potere

23 La Repubblica ellenica deduce che gli stanziamenti accantonati possono essere stornati soltanto alle linee menzionate nei commenti del capitolo 100, e soltanto previa adozione dell'atto base corrispondente. Orbene, nella fattispecie, l'atto base per la voce 9631 (quarto protocollo finanziario) non sarebbe stato mai adottato e lo storno sarebbe servito ad alimentare una voce diversa, vale a dire la voce 9632 (aiuto speciale alla Turchia). Il Consiglio avrebbe inoltre seguito il procedimento dello storno diretto di stanziamenti dal capitolo 100 a una linea diversa da quella prescritta dai commenti di questo capitolo, mentre si sarebbe dovuto applicare il corretto procedimento dello storno « triangolare », vale a dire il « transito » per la linea operativa corrispondente.

24 Il Consiglio e la Commissione replicano che dalle norme in materia di bilancio non emergono le restrizioni che, secondo la Repubblica ellenica, sussistono per le operazioni di storno. L'autorizzazione di uno storno dal capitolo 100 non potrebbe essere condizionata dalla previa esistenza di un atto base corrispondente. Inoltre, lo storno diretto sarebbe perfettamente regolare, all'unica condizione che sia rispettato il procedimento contemplato dall'art. 21 del regolamento finanziario.

25 Dall'art. 15, n. 4, del regolamento finanziario emerge che gli stanziamenti accantonati « possono essere utilizzati soltanto mediante storni, secondo la procedura di cui all'articolo 21 » di detto regolamento. Quest'ultimo articolo stabilisce le condizioni in base alle quali e i limiti nei quali le istituzioni comunitarie possono modificare il bilancio di previsione. Un divieto di stornare gli stanziamenti accantonati a linee diverse da quelle menzionate nei commenti del capitolo 100 non risulta né dall'art. 21 del regolamento finanziario né da alcun'altra disposizione in materia di bilancio.

26 Da quanto precede emerge che l'autorità di bilancio può effettuare uno storno « diretto » dal capitolo 100 a una linea diversa da quella prescritta in base ai commenti di questo capitolo. Infatti, un procedimento di storno come quello prospettato dalla Repubblica ellenica non migliorerebbe né la trasparenza del bilancio né la regolarità della sua esecuzione. Di conseguenza, il mezzo relativo allo sviamento di potere dev'essere respinto.

Sul mezzo relativo alla violazione di un obbligo di diritto internazionale

27 A questo proposito, la Repubblica ellenica deduce la violazione da parte della Comunità di un obbligo di diritto internazionale, vale a dire la risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 18 novembre 1983, n. 541, in cui si chiede a tutti gli Stati di non riconoscere alcuno Stato cipriota diverso dalla Repubblica di Cipro. Poiché la Turchia avrebbe violato detta risoluzione, la Comunità, concedendo un aiuto speciale alla Turchia, avrebbe ignorato tale violazione e quindi sarebbe venuta meno a sua volta ad un obbligo che le incombe in forza del diritto internazionale.

28 A questo proposito, è sufficiente rilevare che la suddetta risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite è del tutto estranea ai rapporti fra la Comunità e la Turchia nell'ambito dell'associazione. Di conseguenza, anche questo mezzo dev'essere respinto.

29 Pertanto, il ricorso dev'essere respinto per intero.

Sulle spese

30 Ai termini dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. La ricorrente è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese, comprese quelle sostenute dall'interveniente.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La Repubblica ellenica è condannata alle spese, comprese quelle sostenute dall'interveniente.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 settembre 1988.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart