diverso dalla Repubblica di Cipro, è del tutto estranea ai rapporti fra la Comunità e la Turchia nell'ambito dell'associazione che le lega, di guisa che il mezzo relativo al fatto che l'attribuzione di un aiuto da parte della Comunità nell'ambito di detta associazione trasgredirebbe detta risoluzione, a causa della sua inosservanza da parte della Turchia, non può essere utilmente dedotto dinanzi alla Corte.

RELAZIONE D'UDIENZA

presentata nella causa 204/86 *

I — Gli antefatti

Nel maggio 1979 il Consiglio definiva la posizione della Comunità per le trattative in seno agli organi dell'associazione CEE-Turchia, con l'obiettivo di un rilancio dell'associazione stessa. Nel settore della cooperazione finanziaria la Comunità era pronta ad aprire 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 un 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 accordare alla Turchia un aiuto eccezionale di 75 milioni di ecu e precisava le condizioni per l'attuazione di tale offerta. Esso decideva in proposito (decisione del Consiglio d'associazione n. 2/80):

1) La Turchia e la Comunità cooperano in seno al comitato d'associazione per l'esecuzione dell'aiuto eccezionale di 75 milioni di unità di conto europee messe a disposizione della Turchia da parte della Comunità.

2) Per la presentazione dei progetti specifici la Turchia si rivolge direttamente alla Commissione, che procede al loro esame alla luce dei criteri fissati dalla delegazione della Comunità presso il Consiglio di associazione per l'utilizzo dell'aiuto eccezionale.

3) La Comunità informa la Turchia dell'esito delle sue richieste.

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

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

* Lingua processuale: il greco.

In considerazione dello sviluppo antidemocratico della politica interna turca, la Comunità decideva, alla fine del 1981, di congelare i rapporti con questo paese, soprattutto per quanto concerne gli aiuti finanziari. Per tale motivo, il quarto protocollo, parafato 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.

All'inizio del 1986 la Commissione riteneva che gli sviluppi avvenuti in Turchia potessero permettere una ripresa dei rapporti. In occasione della sessione del Consiglio del 17 febbraio 1986 si formava un vasto consenso sulla sua proposta di normalizzare gradualmente i rapporti fra la Comunità e la Turchia ed in particolare di riprendere la cooperazione finanziaria sbloccando il resto dell'aiuto speciale. La Repubblica ellenica si opponeva però a tale proposta facendo valere che né le libertà democratiche né la tutela dei diritti dell'uomo erano sufficientemente ristabilite in Turchia per giustificare una ripresa dei rapporti.

Nel bilancio 1986 non era iscritto alcuno stanziamento d'impegno relativo alla cooperazione finanziaria con la Turchia sulle linee corrispondenti del capitolo 96. Il capitolo 100 (voce 9631) contemplava invece uno stanziamento d'impegno per un importo di 10 milioni di ecu relativo al quarto protocollo finanziario con la Turchia. La Commissione riteneva che l'attuazione del quarto protocollo finanziario, bloccata dal 1981, avrebbe potuto aver luogo, nel migliore dei casi, solo nel 1987. Di fronte a questa situazione essa concludeva che gli stanziamenti iscritti nel capitolo 100 del bilancio 1986, relativamente al quarto protocollo finanziario, non avrebbero potuto essere impiegati come previsto.

Stando così le cose, la Commissione proponeva all'autorità di bilancio, in base al procedimento di cui all'art. 21, n. 2, 1° comma, del regolamento finanziario, 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 paesi del bacino mediterraneo), voce 9632 (aiuto speciale alla Turchia). Il 29 maggio 1986 il Parlamento europeo, consultato in base al procedimento di cui all'art. 21, n. 2, 2° comma, del regolamento finanziario, si dichiarava contrario all'accoglimento della proposta di storno.

Il Consiglio non adottava alcuna decisione esplicita. Pertanto, a norma dell'art. 21, n. 2, 2° comma, ultima frase, del regolamento finanziario, la proposta di storno si riteneva approvata il 2 giugno 1986.

II — L'ambito normativo della causa

Al centro della discussione tra le parti si trovano gli artt. 203 e 205 del trattato CEE, nonché l'art. 15, n. 4, e l'art. 21 del regolamento finanziario. Ai sensi dell'art. 203, n. 9, del trattato CEE, le varie spese della Comunità si dividono tra spese derivanti obbligatoriamente dal trattato o dagli atti adottati a sua norma ed altre spese. Nel 1982 i tre presidenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione adottavano la « Dichiarazione comune del 30 giugno 1982 volta a migliorare la procedura di bilancio ». Tale « Dichiarazione comune« classifica come spese obbligatorie « le spese che l'autorità di bilancio è tenuta ad iscrivere in bilancio, per consentire alla Comunità di ri-

spettare i suoi obblighi, interni o esterni, quali risultano dai trattati o dagli atti adottati a norma di questi ».

In relazione alla procedura di storno di stanziamenti accantonati, l'art. 205, 3° comma, del trattato CEE dispone che « la Commissione può procedere, nei limiti e alle condizioni fissate dal regolamento stabilito in esecuzione dell'art. 209, a trasferimenti di crediti, sia da capitolo a capitolo, sia da suddivisione a suddivisione ».

L'art. 15, n. 4, del regolamento finanziario dispone più specificamente: « Ogni sezione del bilancio può comprendere un capitolo " stanziamenti accantonati " ed un capitolo " riserva per imprevisti ". Gli stanziamenti di questi capitoli possono essere utilizzati soltanto mediante storni, secondo la procedura di cui all'art. 21 ».

L'art. 21, n. 2, del regolamento finanziario, ove si dispone che gli storni sono autorizzati dall'autorità di bilancio, opera una distinzione tra gli storni dalle spese obbligatorie alle spese obbligatorie (SO — SO, 2° comma), quelli dalle spese non obbligatorie alle spese non obbligatorie (SNO — SNO, 3° comma) e quelli detti « misti« (SO — SNO, SNO — SO, commi 4° e 5°). Nel caso di uno storno SO — SO (2° comma), il Consiglio delibera previa consultazione del Parlamento. Quando si tratta di uno storno SNO — SNO (3° comma) è il Parlamento che delibera, previa consultazione del Consiglio. Gli storni « misti » SO — SNO, SNO — SO (commi 4° e 5°) si considerano approvati se né il Consiglio né il Parlamento europeo hanno preso una decisione contraria entro il termine di sei settimane a decorrere dalla ricezione delle proposte da parte delle due istituzioni.

III — La fase scritta del procedimento e le conclusioni delle parti

Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 4 agosto 1986, la Repubblica ellenica ha proposto contro il Consiglio il ricorso di annullamento in esame, a norma dell'art. 173 del trattato CEE. Il ricorso si fonda sull'assunto dell'erroneità della classificazione della voce 9632 tra le spese obbligatorie e della conseguente applicazione da parte del Consiglio della procedura di storno relativa a tale tipo di spese. La domanda della Commissione di intervento a sostegno delle conclusioni del Consiglio, registrata il 22 dicembre 1986, è stata accolta con ordinanza della Corte 28 gennaio 1987.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. La Corte ha però invitato il Consiglio e la Commissione a rispondere a taluni quesiti.

La *Repubblica ellenica* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso ricevibile;

— annullare l'atto con il quale il 2 giugno 1986 il Consiglio delle Comunità europee ha approvato implicitamente la proposta della Commissione relativa allo storno di stanziamenti n. 4/86 dal capitolo 100, voce 9631, al capitolo 96, voce 9632, del bilancio delle Comunità europee per il 1986;

— condannare il Consiglio alle spese del giudizio.

Il *Consiglio* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

La *Commissione* sostiene le conclusioni del Consiglio volte

— a far respingere il ricorso di annullamento;

— a far condannare la ricorrente alle spese.

IV — I mezzi e gli argomenti delle parti

La ricorrente fonda il proprio ricorso di annullamento dello storno n. 4/86 su tre mezzi, e precisamente:

1) incompetenza del Consiglio;

2) sviamento di potere da parte del Consiglio;

3) trasgressione da parte della Comunità di un obbligo di diritto internazionale.

1. *Incompetenza del Consiglio*

a) La *ricorrente* fa valere che l'autorizzazione allo storno impugnato va considerata nulla per incompetenza del Consiglio in materia di stanziamenti relativi a spese non obbligatorie (SNO). Nel caso di specie si tratterebbe di uno storno cosiddetto « misto », dato che la voce di partenza (capitolo 100, voce 9631: quarto protocollo finanziario con la Turchia) è una spesa obbligatoria (SO), mentre la voce di arrivo (capitolo 96, voce 9632: aiuto speciale alla Turchia) è una spesa non obbligatoria. Di conseguenza, si sarebbe dovuto applicare l'art. 21, n. 2, commi 4° e 5°, del regolamento finanziario e non già l'art. 21, n. 2, 2° comma.

aa) Date queste premesse, la ricorrente rileva l'erroneità della qualificazione dell'aiuto speciale alla Turchia tra le spese obbligatorie sia nel bilancio 1986 che nella dichiarazione comune del 30 giugno 1982 relativa alla procedura di bilancio.

Detto aiuto speciale non riguarda spese derivanti obbligatoriamente dal trattato o dagli atti adottati a sua norma ai sensi dell'art. 21, n. 2, del regolamento finanziario e dell'art. 203, n. 4, del trattato CEE, nonché del 1° comma della dichiarazione comune. Infatti, tale aiuto non trova fondamento in un obbligo contrattuale assunto nei confronti della Turchia in base all'accordo di associazione o ad uno dei protocolli finanziari con essa conclusi. Esso è stato invece deliberato unilateralmente dal Consiglio l'8 maggio 1979, in occasione della presa di posizione dello stesso riguardo allo sviluppo dell'associazione con la Turchia. Pertanto esso costituisce, in fondo, un gesto di « buona volontà » nei confronti di quest'ultima, come dimostra, d'altronde, il tenore della decisione del Consiglio di associazione n. 2/80, relativa alla realizzazione dell'aiuto speciale, ove si fa riferimento all'offerta della Comunità alla Turchia.

Le due principali interpretazioni teoriche della nozione di spese obbligatorie non consentono di comprendere tale aiuto speciale

nella categoria delle spese obbligatorie. Non esiste un atto giuridico che vincoli contrattualmente la Comunità, né la Turchia ha acquisito alcun diritto per via dell'offerta dell'aiuto finanziario speciale. L'esattezza di quest'ultimo punto di vista è confermata anche dalla circostanza della sospensione dell'aiuto speciale per ragioni politiche senza che tale sospensione si sia dovuta iscrivere in un contesto giuridico di diritto internazionale, come sarebbe stato necessario se si fosse trattato di un obbligo giuridico della Comunità nei confronti di uno Stato terzo.

bb) Di conseguenza la ricorrente invoca l'inapplicabilità della linea operativa 9632 come spesa obbligatoria in forza dell'art. 184 del trattato CEE. La dottrina e la giurisprudenza ammettono che l'art. 184 si applica non solo ad un « regolamento », ma a qualsiasi atto giuridico di portata generale che costituisca il fondamento giuridico della decisione su cui verte il ricorso. La parte della decisione generale relativa all'attuazione del bilancio delle Comunità per il 1986, nella quale le spese di cui è causa sono erroneamente qualificate spese obbligatorie, costituisce innegabilmente una norma generale di diritto, atta a produrre effetti giuridici diretti o indiretti (per esempio, in relazione alla competenza ad operare uno storno di stanziamenti) ed è pertanto sottoposta all'eccezione di cui all'art. 184.

D'altronde, il riconoscimento dell'inapplicabilità (ai sensi dell'art. 184) e non della nullità (ai sensi dell'art. 173) della qualificazione della linea operativa 9632 come spesa obbligatoria non comporterebbe alcuna turbativa dell'equilibrio dei poteri tra le istituzioni comunitarie.

b) Il *Consiglio* contesta l'opinione della ricorrente, facendo valere che la qualificazione della voce 9632 come spesa obbligatoria non è mai stata posta in questione, finora, dalle tre istituzioni (Parlamento, Consiglio e Commissione). Tale linea è sempre stata considerata spesa obbligatoria, non solo nell'allegato alla dichiarazione comune del 30 giugno 1982, ma anche nel bilancio 1986. La Repubblica ellenica, qualora avesse ritenuto che questa linea di bilancio andasse classificata tra le spese non obbligatorie, avrebbe potuto sollevare tale questione nel corso della procedura di bilancio o presentare un ricorso di annullamento del bilancio 1986 entro i termini prescritti a questo scopo dai trattati.

aa) Secondo il Consiglio la classificazione della voce 9632 solleva due tipi di problemi, e cioè i criteri generali di classificazione delle spese e l'applicazione degli stessi al caso di specie.

Per quanto attiene al criterio distintivo il Consiglio osserva che la dottrina citata dalla ricorrente è superata, per certi aspetti, dalla dichiarazione comune del 30 giugno 1982, ove si indica, nel punto I, che « le tre istituzioni reputano 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 ». Se ne evince che il criterio adottato dalle tre istituzioni è più ampio di quelli citati dalla ricorrente: per decidere se l'autorità di bilancio sia vincolata da un obbligo interno od esterno della Comunità ci si deve porre all'interno della procedura di bilancio.

Nella fattispecie si tratta di un obbligo esterno ai sensi della dichiarazione comune. Un siffatto obbligo esterno può derivare sia da un impegno unilaterale, sia da un impegno contrattuale della Comunità.

È fuor di dubbio che l'aiuto speciale non si basa sui protocolli finanziari stipulati tra la Comunità e la Turchia. Tuttavia, a partire dal momento in cui la Comunità si è impegnata a concedere tale aiuto per finanziare azioni di cooperazione secondo i criteri ed alle condizioni stabilite dalla decisione del Consiglio di associazione n. 1/80 per un importo determinato di 75 milioni di ecu e la Turchia ha accettato le condizioni di tale aiuto, si deve considerare che l'aiuto rientra nell'ambito dei rapporti contrattuali tra le parti contraenti dell'accordo di Ankara e degli obblighi giuridici che ne derivano.

Sul piano giuridico detto aiuto speciale ha dato luogo alla decisione del Consiglio di associazione 19 settembre 1980, n. 2/80, che, a norma dell'art. 22 dell'accordo di Ankara, vincola la Comunità. Nonostante la sua denominazione, la decisione n. 2/80 ha infatti natura di un accordo stipulato tra le parti contraenti (CEE e Turchia). Di conseguenza, per quanto concerne la Comunità, essa fa parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario, per via della sua connessione diretta all'accordo di associazione concluso a norma dell'art. 238 del trattato CEE.

Per confrontare questo aiuto con un altro la cui concessione rivesta carattere discrezionale, si può citare, a titolo di esempio, l'aiuto ai paesi in via di sviluppo non associati (art. 930 del bilancio 1986, classificato tra le spese non obbligatorie). Gli aiuti attribuiti a questi paesi non rientrano nell'ambito di alcun rapporto contrattuale del tipo di quello esistente tra la Comunità e la Turchia, e l'autorità di bilancio rimane libera di valutare il livello degli stanziamenti da iscrivere in bilancio a tale titolo. L'aiuto speciale alla Turchia costituisce, invece, un'azione convenuta con la controparte turca.

Quanto all'osservazione della ricorrente secondo cui, se si fosse trattato di un obbligo giuridico della Comunità, sarebbe stato necessario inserire la « sospensione » dell'aiuto in un contesto giuridico di diritto internazionale, il Consiglio replica che l'interruzione de facto dell'attuazione dell'aiuto non ha avuto l'effetto di far venir meno l'impegno assunto dalla Comunità che, d'altronde, non ha mai manifestato l'intenzione di rimetterlo in discussione.

bb) Il Consiglio formula dubbi assai gravi sulla possibilità, per uno Stato membro, di avvalersi dell'art. 184 del trattato CEE per far valere dinanzi alla Corte l'inapplicabilità del bilancio in occasione di una controversia che verta sulla legittimità di un'autorizzazione allo storno. Se la ricorrente avesse ritenuto che la voce 9632 fosse stata classificata in maniera scorretta, avrebbe potuto proporre ricorso di annullamento dello stesso bilancio 1986. Sembra che la giurisprudenza della Corte deponga in favore della tesi secondo la quale si contravverrebbe alla funzione dell'art. 184 ove si permettesse ad uno Stato membro, che non abbia impugnato entro i termini prescritti l'atto di base (nel caso specifico, il bilancio), di avvalersi di tale articolo, tanto più che un'autorizzazione allo storno (Beschluss) non costituisce un provvedimento di applicazione del bilancio adottato nei suoi confronti.

Quanto alle eventuali conseguenze di un'eccezione d'illegittimità nella presente causa, il Consiglio osserva come sembri difficile am-

mettere la possibilità di dichiarare inapplicabile un elemento del bilancio, e precisamente la classificazione della voce 9632, in occasione di un ricorso di annullamento di uno storno, mentre i vari elementi di un bilancio sono « indissociabili » per numerosi aspetti (ammontare delle spese non obbligatorie, tasso massimo, ecc.). L'autorità di bilancio deve tener conto di un'eventuale classificazione di tale voce tra le spese non obbligatorie, che modificherebbe l'importo delle spese non obbligatorie a cui si applica il tasso massimo.

c) L'*interveniente* sostiene, per ragioni essenzialmente analoghe a quelle esposte dal Consiglio, che tanto l'autorità di bilancio quanto la Commissione avevano motivi perfettamente validi per ritenere che gli stanziamenti di cui alla voce 9632 costituissero una spesa derivante obbligatoriamente da un atto adottato a norma dei trattati.

Non si può negare che un impegno assunto per via di dichiarazione di volontà unilaterale possa generare obblighi, in particolare qualora tale impegno sia stato accettato dal destinatario. Né le norme dei trattati, né la dichiarazione comune operano distinzioni a seconda della natura unilaterale o contrattuale dell'atto che genera l'obbligo; pertanto non si può escludere alcuna di queste possibilità.

Nel caso di specie, l'impegno unilaterale di fornire un aiuto eccezionale alla Turchia è stato chiaramente espresso dalla Comunità ed accettato dal paese destinatario, come risulta principalmente dall'accordo raggiunto in seno al Consiglio il 10 maggio 1979, e dalla decisione del Consiglio d'associazione 19 settembre 1980, n. 2/80.

2. *Sviamento di potere da parte del Consiglio*

a) La *ricorrente* deduce inoltre, in via subordinata, uno sviamento di potere di cui il Consiglio si è reso responsabile autorizzando uno storno di stanziamenti dal capitolo 100 (stanziamenti accantonati), voce 9631, ad una linea operativa diversa da quella per la quale lo stanziamento di cui trattasi era stato iscritto (capitolo 96, voce 9632). Si tratta di uno sviamento di potere di tipo oggettivo, dato che il Consiglio ha esercitato il proprio potere discrezionale in materia di storni dal capitolo 100 (art. 15, n. 4, ed art. 21 del regolamento finanziario) per uno scopo diverso da quello per il quale tale potere gli è stato attribuito.

aa) Ciò premesso, la ricorrente osserva, in linea generale, che per lo storno di stanziamenti su una linea operativa concreta è necessario un atto giuridico di base. A norma dell'art. 205, 3° comma, del trattato CEE, che autorizza gli storni, in deroga al principio di specialità, i trasferimenti di crediti rientrano nell'ambito della competenza di esecuzione della Commissione in materia di bilancio. Anche se l'art. 21 del regolamento finanziario, discostandosi dalla lettera dell'art. 205, 3° comma, per motivi di equilibrio tra le due istituzioni ha attribuito un potere decisionale al Consiglio e/o al Parlamento, non per questo un atto del genere cessa di essere, in linea di principio, un atto di esecuzione. Lo storno ha luogo logicamente verso una voce sulla quale esiste un'analisi immediata dell'impiego di stanziamenti, vale a dire verso una linea per la quale esiste un atto giuridico di base che permetta il suo uso (esecuzione). Nella fattispecie l'esistenza di un siffatto atto di base per la voce 9632 non viene posta in discussione.

bb) La ricorrente sostiene poi che, a causa delle loro caratteristiche peculiari, gli storni degli stanziamenti accantonati del capitolo 100 possono avvenire solo dopo l'adozione dell'atto giuridico di base e solo verso la linea operativa corrispondente, dato che questi fondi hanno carattere vincolato. Gli stanziamenti accantonati del capitolo 100 hanno un carattere proprio e correlativo e sono bloccati — in quanto individualizzati in modo sufficiente per via dei commenti che si riferiscono ad essi — quanto al loro impiego mediante storno su una determinata linea operativa. Se così non fosse, non si capirebbe più quali siano le finalità dell'art. 15, n. 4, del regolamento finanziario. Non vi sarebbe assolutamente alcun motivo di creare una siffatta categoria di stanziamenti poiché l'autorità di bilancio competente potrebbe iscrivere direttamente tali fondi nel capitolo, articolo o voce corrispondente.

cc) La ricorrente fa valere infine uno sviamento di procedura. Il Consiglio ha deliberatamente scelto la procedura del trasferimento diretto di crediti dal capitolo 100 su una linea diversa da quella contemplata dai « commenti » al bilancio, invece della procedura di storno « triangolare », vale a dire la digressione (il « transito ») per la linea operativa corrispondente. L'obbligo, a ciò connesso, di individualizzare gli stanziamenti accantonati del capitolo 100, mediante « commenti », rende necessaria una tale « digressione » attraverso la linea operativa corrispondente.

b) Il *Consiglio* contesta l'argomentare della ricorrente. Perché si abbia sviamento di potere non bastano semplici asserzioni: è necessario che esso venga dimostrato. La ricorrente confonde lo sviamento di potere detto « oggettivo » con una questione di tecnica di bilancio, e cioè la procedura di storno degli stanziamenti accantonati. D'altra parte, essa qualifica sviamento di procedura ciò che nella fattispecie è stata l'applicazione di una regola esplicita del regolamento finanziario, e precisamente dell'art. 21, n. 2, 2° comma, terza frase.

aa) Quanto alla connessione fra l'art. 205 del trattato CEE e l'art. 21, n. 2, del regolamento finanziario relativo agli storni tra capitoli, occorre operare una distinzione tra:

— la previa autorizzazione allo storno concessa dall'autorità di bilancio (Consiglio, Parlamento, Consiglio e Parlamento, secondo i casi) su proposta della Commissione, e

— l'operazione materiale di storno effettuata in un secondo tempo dalla Commissione a norma dell'art. 205.

L'autorizzazione allo storno concessa dall'autorità di bilancio ha natura giuridica identica all'iscrizione di uno stanziamento su una data linea, e cioè di correzione della previsione di bilancio. Per effettuarla, non è affatto necessario, in diritto, che esista un atto giuridico di base. Un atto del genere, che fornisca il fondamento giuridico alla spesa, è necessario solo per l'esecuzione della spesa. Spetta alla Commissione, sotto la propria responsabilità (artt. 205, 206 bis e 206 ter del trattato) accertarsi che ricorrano i requisiti per l'esecuzione della spesa.

bb) Per quanto concerne gli storni degli stanziamenti accantonati del capitolo 100, il Consiglio osserva che sarebbe impossibile, a norma dell'art. 15, n. 4, del regolamento finanziario, eseguire una spesa in base allo

stesso capitolo 100: occorre in un primo tempo trasferire lo stanziamento accantonato ai sensi della procedura ex art. 21 del regolamento finanziario verso una linea « operativa » appropriata. Il capitolo 100 va pertanto considerato un gruppo di stanziamenti bloccati ed individualizzati. Per questo aspetto si distingue dal capitolo 101 (riserva per imprevisti), che ha natura di riserva globale.

Ove l'adozione dell'atto giuridico di base per la linea operativa corrispondente si rivelasse irrealizzabile ed apparisse che lo stanziamento accantonato rischia di cadere in prescrizione, l'autorità di bilancio ha tutto il diritto di autorizzare lo storno su un'altra linea di bilancio per la quale esiste un bisogno. A questo proposito essa dispone di un ampio potere discrezionale. È quanto si dice, d'altronde, nel punto IV, n. 3, lett. c), comma 3°, della dichiarazione comune 30 giugno 1982, ove gli storni sono definiti « proposte alternative ».

cc) Il Consiglio presenta ulteriori osservazioni sulla « questione tecnica » dello storno cosiddetto « triangolare » o « diretto ». La Commissione ha sempre proposto all'autorità di bilancio di autorizzare direttamente gli storni di stanziamenti accantonati verso le linee che ne costituiscono la destinazione finale, senza farli « transitare » attraverso le linee operative corrispondenti. In numerosi precedenti il Consiglio ha peraltro seguito la formula cosiddetta « triangolare », che consiste nell'autorizzare due operazioni (dal capitolo 100 verso la linea corrispondente e « nuovo storno » immediato verso una qualsiasi altra linea operativa) in una; in questo caso il « transito » è istantaneo. Tale procedura è impraticabile qualora la linea di transito e la linea di destinazione finale abbiano una diversa classificazione (da linea di spesa obbligatoria verso linea di spesa non obbligatoria o viceversa), poiché è impossibile applicare simultaneamente due procedure diverse (art. 21, n. 2, 2° e 3° comma, del regolamento finanziario). In tal caso, l'unica possibilità consiste nell'autorizzare successivamente due distinti storni (il che sembra troppo complicato), oppure ritenere si tratti di uno storno misto (art. 21, n. 2, 4° comma), autorizzato direttamente dal capitolo 100 alla linea di destinazione finale.

Se si considera la genericità dell'art. 15, n. 4, del regolamento finanziario che opera un rinvio globale alla « procedura di cui all'art. 21 », uno storno diretto è quindi perfettamente regolare.

Non v'è sviamento di procedura. Lo storno triangolare, di per se stesso, non fornirebbe alcuna garanzia supplementare rispetto allo storno diretto, e il risultato dell'autorizzazione concessa dall'autorità di bilancio è esattamente identico, qualunque sia il metodo utilizzato.

c) L'*interveniente* sostiene che il concetto di sviamento di potere non si applica al caso di specie. L'autorità di bilancio ha fatto uso del proprio potere per finalità che sono proprio quelle per le quali tale potere le è stato conferito dall'art. 21 del regolamento finanziario, e precisamente modificare le dotazioni di bilancio all'interno del bilancio stesso, a motivo di fatti accaduti dopo la sua adozione. Non si può neppure parlare di una trasgressione dei trattati o di una regola di diritto relativa alla loro applicazione. L'autorizzazione ad uno storno di stanziamenti non è in alcun caso condizionata dalla previa esistenza di un atto di base relativo alla voce di partenza.

Va ricordato, a questo punto, che l'utilità dello storno sta nella correzione delle autorizzazioni di bilancio iniziali alla luce delle circostanze più recenti, nel caso in cui sia

impossibile od improbabile che si realizzi la previsione iniziale (mancata adozione dell'atto di base), oppure che il ritmo di esecuzione si riveli più rapido o più lento del previsto. Lo storno è quindi uno strumento che l'autorità di bilancio ha a disposizione nel corso dell'esercizio per garantire la ripartizione ottimale degli stanziamenti ed evitare che vi siano stanziamenti inutilizzati, e quindi che si faccia inutilmente appello a risorse comunitarie. Lo storno trova applicazione, pertanto, ogniqualvolta si ritenga necessario rinforzare una voce a danno di un'altra le cui prospettive di impiego appaiano più remote o meno prioritarie. Ciò significa che lo storno può avvenire a partire da una voce (la voce di partenza) alla quale non corrisponde necessariamente un atto di base.

Quanto allo sviamento di procedura, l'interveniente ritiene che non vi sia stata la possibilità di scelta, dato che la procedura di cui all'art. 21 del regolamento finanziario è stata correttamente impiegata per le finalità per le quali è stata istituita, e precisamente uno storno da capitolo a capitolo.

L'interveniente ritiene, in conclusione, che lo storno diretto non costituisca affatto un'infrazione del diritto della procedura di bilancio e che tale storno sia l'unico istituto appropriato, dato che va negata l'esistenza di un nesso stringente tra lo stanziamento iscritto nel capitolo 100 ed il suo « commento ».

3. *Trasgressione da parte della Comunità di un obbligo di diritto internazionale*

Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, con la risoluzione 541 (1983), « richiede a tutti gli Stati di non riconoscere alcuno Stato cipriota diverso dalla Repubblica di Cipro ».

a) La *ricorrente* sostiene che, in quanto la Turchia, come dimostrato, ha infranto la risoluzione 541 (1983) del Consiglio di sicurezza, la Comunità, concedendole un « aiuto speciale », ha disconosciuto tale trasgressione e di conseguenza essa stessa è venuta meno all'obbligo che le incombe a norma del diritto internazionale.

La Comunità ha il dovere di garantire o, quanto meno, di non porre a repentaglio un obbligo di diritto internazionale, e precisamente l'applicazione delle decisioni vincolanti degli organi delle Nazioni Unite e, nella fattispecie, l'applicazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che impongono di non riconoscere la sedicente « Repubblica turca di Cipro del Nord ».

b) Il *Consiglio* nutre innanzitutto dubbi sulla questione se un'autorizzazione allo storno concessa alla Commissione dall'autorità di bilancio, che riveste carattere « interno » alla Comunità, sia, di per sé, atta a trasgredire il diritto internazionale.

Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte, la Comunità non è vincolata da un atto di un organo delle Nazioni Unite rivolto agli Stati membri di tale organizzazione, nell'ipotesi in cui la Comunità non abbia assunto competenze precedentemente esercitate dagli Stati membri, come in materia di riconoscimento degli Stati. Quanto alla risoluzione 541 (1983), il Consiglio osserva che essa non impone alcun obbligo vincolante, e che gli Stati membri delle Nazioni Unite e, di conseguenza, la Comunità

non sono comunque automaticamente obbligati ad adottare, di loro iniziativa, contromisure rivolte a sanzionare un'eventuale trasgressione.

c) L'*interveniente* sottolinea che una risoluzione, atto non vincolante per natura e, nella fattispecie, per il suo stesso tenore, non può essere causa d'illegittimità.

Non si comprende infine perché l'approvazione di uno storno destinato al finanziamento di un aiuto speciale in favore della Turchia possa costituire un atto di riconoscimento del tipo preso in considerazione da tale risoluzione.

V — Le risposte ai quesiti della Corte

1. Il *Consiglio* ha risposto in senso negativo al quesito postogli dalla Corte, vale a dire se la decisione del Consiglio di associazione 19 settembre 1980, n. 2/80, relativa all'aiuto eccezionale di 75 milioni di ecu in favore della Turchia, sia stata oggetto di un atto del Consiglio ai sensi dell'art. 2, n. 1, dell'accordo 12 settembre 1963, relativo ai provvedimenti da prendere e alle procedure da seguire per l'applicazione dell'accordo che crea un'associazione tra la CEE e la Turchia (GU del 29.12.1964, 217, pag. 3703).

Il Consiglio non ha ritenuto necessaria l'adozione di un atto del genere, in quanto la decisione n. 2/80 contiene di per sé gli elementi essenziali (importo dell'aiuto, modalità per la presentazione dei progetti da parte della Turchia) per la sua attuazione e costituisce pertanto un fondamento giuridico sufficiente all'esecuzione degli stanziamenti corrispondenti iscritti nel bilancio delle Comunità.

2. Rispondendo al quesito se l'aiuto speciale sia stato sospeso a norma di un atto comunitario e quali siano gli effetti giuridici della sospensione, il *Consiglio* osserva che in una sessione svoltasi il 7 ed 8 dicembre 1981, senza che tale punto sia stato iscritto all'ordine del giorno, il Consiglio e la Commissione, in seguito ad un dibattito informale, hanno convenuto di sospendere de facto, per motivi connessi alla situazione dell'epoca in Turchia, l'esecuzione degli impegni finanziari assunti dalla Comunità in suo favore, che comprendevano l'aiuto speciale. trattandosi di una sospensione de facto, essa non ha comportato modifiche sul piano giuridico alla decisione n. 2/80 del Consiglio di associazione. Considerata la natura di questa, che rimane giuridicamente obbligatoria, la classificazione della voce 9632 tra le spese obbligatorie non poteva essere rimessa in discussione, pur in mancanza dell'iscrizione di crediti d'impegno per tale voce nei bilanci dal 1982 al 1986.

Secondo la *Commissione*, dal testo della dichiarazione comune 30 giugno 1982 (punti I, 1, 2, e II, 6) si desume che l'elemento determinante per la classificazione di una spesa è il vaglio dell'atto che la dispone in linea di principio (atto di base). La Commissione osserva, in proposito, che l'atto di base, e cioè la decisione n. 2/80, non è stato soggetto a modifiche in seguito alla sospensione dell'aiuto speciale. Pertanto, la sospensione dell'aiuto speciale non ha modificato in alcun modo, in quanto tale, l'obbligo comunitario derivante dall'atto di base. In realtà, la sospensione costituisce l'espressione di condizioni (relative al processo di normalizzazione) poste all'esecuzione o, meglio, al proseguimento dell'esecuzione dell'obbligo. L'aiuto rimane quindi un obbligo di per se stesso della Comunità, ma la ripresa della sua esecuzione era soggetta alle condizioni poste dalla Comunità.

L'imposizione al destinatario di condizioni relative all'esecuzione dell'aiuto speciale non ha fatto venir meno di per sé la classificazione della voce 9632 tra le spese obbligatorie, dato che una spesa, anche di tipo obbligatorio, non fa nascere un diritto assoluto in capo al destinatario. Di frequente, infatti, essa è sottoposta a condizioni e modalità di attuazione, come disposto, d'altronde, nel punto 2 della decisione n. 2/80.

Del pari, i protocolli finanziari con i paesi del Mediterraneo, sussunti tra le spese obbligatorie, prevedono generalmente che le domande di finanziamento presentate alla Comunità vengano istruite « in conformità degli obiettivi specifici della cooperazione finanziaria e tecnica definiti di comune accordo ». In tale ipotesi, le condizioni e le procedure per la concessione del sostegno finanziario nei vari progetti non hanno affatto conferito natura discrezionale all'obbligo della Comunità nei confronti del paese beneficiario, poiché l'obbligo rimane certo per l'an e per il quantum.

3. Rispondendo al quesito se e quando tale atto di sospensione sia stato formalmente annullato, il *Consiglio* e la *Commissione* osservano che, mancando un atto formale che disponga la sospensione dei rapporti finanziari con la Turchia, non occorreva procedere ad un annullamento. In occasione di una discussione informale avvenuta durante la sessione del 17 e 18 febbraio 1986, il Consiglio ha inteso procedere ad una graduale normalizzazione dei rapporti d'associazione con la Turchia, in specie dal punto di vista finanziario, senza che fosse necessaria l'adozione di un atto giuridico comunitario a tal fine.

4. Il *Consiglio* e la *Commissione* osservano infine che, in considerazione della natura particolare dei dibattiti in seno al Consiglio, ed in particolare della circostanza che questi non sono stati registrati nei verbali delle predette sessioni del Consiglio del 1981 e del 1986, non sono in grado di produrre documenti in proposito.

U. Everling
giudice relatore