SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)
17 gennaio 2007 *

Nella causa T-231/04,

Repubblica ellenica, rappresentata dai sigg. P. Mylonopoulos e V. Kyriazopoulos, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. D. Triantafyllou e F. Dintilhac, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di annullamento dell'atto recante la data del 10 marzo 2004 con cui la Commissione ha ordinato il recupero per mezzo di compensazione di somme dovute dalla Repubblica ellenica in seguito alla sua partecipazione a progetti immobiliari riguardanti la rappresentanza diplomatica della Commissione nonché di taluni Stati membri dell'Unione europea ad Abuja (Nigeria),

* Lingua processuale: il greco.

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO DELLE COMUNITÀ EUROPEE
(Prima Sezione),

composto dai sigg. R. García-Valdecasas, presidente, J.D. Cooke e dalla sig.ra I. Labucka, giudici,

cancelliere: sig.ra K. Pocheć, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 10 maggio 2006,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

1 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 dispone:

«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».

2 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».

3 In forza dell'art. 73, n. 1, del regolamento finanziario:

«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».

4 L'art. 78 del regolamento (CE, Euratom) della Commissione 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento finanziario (GU L 357, pag. 1), dispone quanto segue:

«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.

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

(...)».

5 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;

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

6 Ai sensi dell'art. 83 del regolamento n. 2342/2002:

«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 all'origine della controversia

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 d'intesa 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 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] che contemplerà il progetto particolareggiato dell'edificio, la ripartizione dei costi, ecc. di cui all'art. 11, 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 d'intesa 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».

16 Il 29 marzo 1995 la Comunità, rappresentata dalla Commissione, ha concluso un primo contratto con un'impresa comune costituita, da un lato, dalla Dissing & Weitling arkitektfirma A/S, titolare di un concorso di architettura organizzato dalla Commissione per il progetto Abuja II e, dall'altro, dalla COWIconsult Consulting Engineers and Planners A/S (in prosieguo: i «consulenti»). Secondo l'art. 1 di tale contratto, la Commissione conferma l'intenzione delle parti di concludere un «contratto finale» con i consulenti. Secondo l'art. 2, i consulenti si impegnano a predisporre il progetto di cui trattasi. Il costo di tale preparazione era di EUR 212 547,59.

17 Nel corso delle riunioni con i rappresentanti dei servizi competenti dei Ministeri degli Affari esteri degli Stati membri interessati e gli architetti della Dissing & Weitling arkitektfirma, sono state definite le reali necessità della rappresentanza di ciascuno Stato membro e la quota di spese che incombe a ciascuno di essi.

18 Il 26 ottobre 1995 si è riunito il sottogruppo di lavoro «Affari immobiliari» istituito nell'ambito della PESC. Dal verbale della riunione risulta che il sottogruppo ha invitato la Commissione:

«(...)

— a concludere la fase [di progettazione di base];

— ad adottare i provvedimenti necessari con lo studio di architetti per far adottare i [piani relativi alla fase intermedia di progettazione] entro i termini previsti dal [comitato direttivo permanente];

— a concludere i contratti [relativi allo studio dei suoli e all'esplorazione del sito], quest'ultimo [contratto] era indispensabile alla redazione del memorandum aggiuntivo;

— nonché ad anticipare le spese relative a queste fasi».

19 Il sottogruppo ha confermato che «gli importi versati dalla Commissione [sarebbero stati] considerati come anticipo della sua quota al fondo ad hoc autonomo, che è stato preliminarmente ritenuto come formula appropriata al finanziamento del progetto Abuja II] e che, «[i]n caso di mancata realizzazione del progetto, le altre parti [avrebbero rimborsato] la Commissione secondo le modalità concordate per le fasi precedenti».

20 Il 24 novembre 1995 si è riunito il comitato direttivo permanente (v. punto 11 supra). Il verbale di tale riunione menziona che un contratto di «assistenza tecnica» con i consulenti, dell'importo di EUR 2 676 369 (in prosieguo: il «contratto principale»), è stato presentato all'approvazione della commissione consultiva per gli acquisti e per gli appalti della Commissione (CCAM). Viene altresì precisato che, «in caso di mancata realizzazione del progetto, le altre parti rimborseranno la Commissione».

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.

26 Il 12 novembre 1997 la Commissione ha concluso con gli architetti una clausola aggiuntiva al contratto principale, avente ad oggetto la realizzazione di piani dettagliati e il pagamento di spese di viaggio per un importo di EUR 1 895 696.

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 dell'importo di EUR 153 367,70, 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 di EUR 1 276 484,50 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 e l'ha invitata a pagare l'importo totale di EUR 861 813, 87 e di 11 000 dollari statunitensi (USD).

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.

42 Il 29 dicembre 2003 la Repubblica ellenica ha inviato al suo rappresentante permanente presso l'Unione europea una lettera redatta nei seguenti termini:

«Dal momento che la Commissione europea mantiene la sua posizione in merito al debito del nostro Stato per il progetto Abuja II applicando la procedura di compensazione, La preghiamo di continuare la procedura e di comunicarci se e in quale misura essa è stata attuata, in modo che la Repubblica ellenica possa esaminare se intende proporre un ricorso contro la Commissione europea.

Per quanto riguarda il progetto Abuja I, ricordiamo di aver ammesso il nostro debito fino al maggio 2002, mentre l'importo richiesto dalla Commissione riguarda un periodo che va fino al luglio 2002 e anche oltre tale data. Poiché è nostra intenzione saldare il debito precedentemente menzionato, La preghiamo di contattare i servizi finanziari competenti della Commissione per verificare gli elementi dell'importo totale esatto del nostro debito in euro fino al maggio 2002».

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. Dalla tabella allegata a questa lettera che menziona, in particolare, undici note di addebito non saldate in relazione ai progetti Abuja I e Abuja II, risulta che la Commissione chiedeva alla Repubblica ellenica di pagare EUR 565 656,80. In tale lettera la Commissione ha precisato quanto segue:

«[La Repubblica ellenica ha] trasmesso alla Commissione il credito seguente:

(...)

2000GR161PO005OBJ 1 GRECIA CONTINENTALE — Pagamento ad interim — EUR 4 777 562,67.

In applicazione delle condizioni di pagamento, come fissate dall'[art. 73, n. 1, secondo comma, del regolamento finanziario,] la Commissione procederà alla compensazione dei debiti e dei crediti, tenendo anche conto, se del caso, degli interessi di mora.

Nel caso in cui i crediti da Voi comunicati superino gli importi compensati, il saldo netto a cui avete diritto Vi sarà corrisposto appena possibile (...)».

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 (v. punto 43 supra), 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 (in prosieguo: l'«atto impugnato»).

Procedimento e conclusioni delle parti

45 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte di giustizia il 22 aprile 2004, la Repubblica ellenica ha introdotto il presente ricorso. La causa è stata registrata con il numero C-189/04.

46 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 di giustizia ha rinviato la causa dinanzi al Tribunale.

47 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di avviare la fase orale del procedimento e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, ha invitato le parti a rispondere per iscritto a una serie di quesiti. Tale richiesta è stata soddisfatta.

48 Nella sua risposta ai quesiti del Tribunale, la Commissione ha sostenuto che occorreva ritirare dal fascicolo il parere del servizio giuridico del Consiglio recante la data del 26 giugno 1998, presentato dalla Repubblica ellenica in allegato 12 al ricorso.

49 Le parti sono state sentite nelle loro difese orali e nelle loro risposte ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 10 maggio 2006.

50 La Repubblica ellenica chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare la nullità dell'atto di compensazione, adottato dalla Commissione per un importo di EUR 565 656,80;

— condannare la Commissione alle spese.

51 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso come manifestamente infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

Nel merito

52 La Repubblica ellenica solleva un unico motivo vertente sulla violazione del memorandum iniziale e di quello aggiuntivo, nonché delle disposizioni del regolamento finanziario e del regolamento n. 2342/2002.

53 Tale motivo si divide in due parti. In primo luogo, la Repubblica ellenica sostiene che la Commissione ha commesso degli errori per quanto riguarda i suoi obblighi finanziari relativi ai progetti Abuja I e Abuja II e, in particolare, che essa non aveva alcun obbligo finanziario in relazione al progetto Abuja II. In secondo luogo e comunque, essa fa valere che la Commissione non poteva procedere al recupero degli importi di cui trattasi, per mezzo di compensazione, per la ragione che i crediti non erano certi e liquidi ai sensi del regolamento finanziario e del regolamento n. 2342/2002.

Sulla prima parte del motivo, vertente su una violazione del memorandum iniziale e di quello aggiuntivo

Argomenti delle parti

54 Anzitutto, per quanto riguarda il progetto Abuja I, la Repubblica ellenica ammette che essa era tenuta a versare gli importi dovuti per le spese di locazione e le spese di funzionamento, e cioè in totale (senza interessi) EUR 50 312,67 e USD 11 000. Orbene, tali somme non sarebbero state immediatamente corrisposte, in primo luogo, a causa del fatto che talune note di addebito non avrebbero indicato con precisione il periodo cui si riferivano. La Repubblica ellenica invoca, a tale proposito, una nota di addebito del 9 marzo 2000 e fa riferimento alla sua lettera in data 29 dicembre 2003, in cui essa ha richiesto delle precisazioni in merito alle note di addebito. In secondo luogo, vi sarebbe stato un disaccordo sulla data in cui gli affitti erano dovuti. Infine, in terzo luogo, la Commissione avrebbe unilateralmente deciso di procedere alla compensazione contestata.

55 In seguito, per quanto riguarda, il progetto Abuja II, la Repubblica ellenica sostiene che essa non ha alcun obbligo finanziario. La circostanza che essa non abbia ratificato il memorandum aggiuntivo sarebbe decisiva a tale riguardo.

56 In effetti, risulterebbe dal memorandum iniziale che un partecipante poteva ritirarsi dal progetto o non firmando il memorandum aggiuntivo (art. 15, n. 1), o successivamente all'entrata in vigore del memorandum aggiuntivo (art. 15, n. 2). La Repubblica ellenica afferma di essersi ritirata dal progetto Abuja II, avvalendosi della prima possibilità. Infatti, essa avrebbe firmato il memorandum aggiuntivo, ma non l'avrebbe mai ratificato. Tale mancata ratifica equivarrebbe ad un ritiro dal progetto Abuja II.

57 Orbene, secondo l'art. 14 del memorandum aggiuntivo (v. punto 30 supra), la ratifica costituirebbe una condizione necessaria all'entrata in vigore del detto memorandum, che si sarebbe verificata solo dopo il ritiro della Repubblica ellenica.

58 Inoltre, secondo l'art. 15, n. 1, del memorandum iniziale (v. punto 15 supra), tale ritiro avrebbe l'effetto che la Repubblica ellenica non ha alcun obbligo finanziario.

59 La Repubblica ellenica sostiene che dall'art. 12 del memorandum iniziale e, in particolare, dal suo secondo comma risulta che i costi dei lavori di preparazione del progetto Abuja II dovevano essere imputati alla Commissione. Essa aggiunge che, se il progetto fosse stato realizzato, tali costi sarebbero stati rimborsati mediante contributi dei partecipanti in proporzione alla loro parte nel progetto (v. punto 12 supra). Tali costi non dovrebbero essere addebitati a coloro che si sono ritirati senza aver ratificato il memorandum aggiuntivo, per lo meno se si sono ritirati prima della sua entrata in vigore.

60 Secondo la Repubblica ellenica, il parere del servizio giuridico del Consiglio del 26 giugno 1998 conferma la sua interpretazione a questo riguardo.

61 Infatti, qualsiasi altra conclusione snaturerebbe lo «spirito del progetto». Sebbene gli Stati membri abbiano trasferito taluni poteri alla Commissione nell'ambito del progetto Abuja II, essi avrebbero mantenuto una certa autonomia, per cui le loro azioni non sarebbero «ostacolate o limitate da regole rigorose, inderogabili e rigide». Così uno Stato membro potrebbe ritirarsi dal progetto se lo ritiene finanziariamente svantaggioso, o per qualsiasi altro motivo legittimo.

62 Ne consegue, secondo la Repubblica ellenica, che la Commissione ha violato il memorandum iniziale, in particolare il suo art. 15, nonché il memorandum aggiuntivo.

63 Nella sua replica, la Repubblica ellenica rileva che numerosi Stati membri si sono ritirati dal progetto Abuja II a causa del rilevante aumento dei costi di tale progetto rispetto al preventivo iniziale.

64 Essa afferma altresì che l'argomento giuridico della Commissione nella fattispecie è sorprendente. Da un lato, la Commissione ammetterebbe l'inapplicabilità del memorandum aggiuntivo e invocherebbe, quindi, la pretesa responsabilità precontrattuale della Repubblica ellenica. Dall'altro, la Commissione sosterrebbe, in subordine, che il memorandum aggiuntivo è giuridicamente obbligatorio nella sua totalità. Secondo la Repubblica ellenica, o un accordo internazionale è integralmente in vigore oppure non lo è, in quanto non ratificato. Di conseguenza, tali disposizioni non potrebbero essere ritenute inapplicabili in via principale ed essere applicate in subordine. A tale proposito, la questione essenziale e determinante sarebbe quella di stabilire se il memorandum aggiuntivo sia o meno in vigore.

65 Per quanto riguarda l'argomento della Commissione secondo cui la Repubblica ellenica ha una responsabilità precontrattuale in quanto ha fatto sorgere negli altri partecipanti l'aspettativa che essa avrebbe assunto gli obblighi contrattuali definitivi,

quest'ultima afferma che tale aspettativa avrebbe potuto essere fondata se le circostanze non fossero radicalmente mutate. Orbene, a causa del ritiro di numerosi Stati, il costo del progetto sarebbe aumentato in modo rilevante. Tale onere gravoso, insieme al cambiamento radicale delle condizioni del progetto Abuja II, avrebbe motivato il suo ritiro definitivo e legittimo.

66 Secondo la Repubblica ellenica, i diritti e gli obblighi dei partecipanti, compresi i loro obblighi finanziari, sono disciplinati esclusivamente dal memorandum iniziale e da quello aggiuntivo. Anche supponendo che decisioni eventualmente adottate durante i lavori del comitato direttivo permanente siano contrarie al quadro giuridico precedentemente menzionato, esse non potrebbero in nessun caso prevalere su di esso.

67 Infine, la Repubblica ellenica non sostiene che la Commissione dovrà assumersi l'onere delle spese collegate al progetto Abuja II. Un'interpretazione corretta delle disposizioni del memorandum iniziale (artt. 12 e 13) e di quello aggiuntivo (art. 14) dimostrerebbe che tale onere incombe esclusivamente ai partecipanti finali, i proprietari e beneficiari esclusivi del complesso immobiliare. D'altra parte, nella veste di coordinatrice dell'insieme del progetto, la Commissione potrebbe chiedere ai partecipanti finali di assumere i costi di cui trattasi.

68 La Commissione contesta gli argomenti della Repubblica ellenica relativi al progetto Abuja I. Essa rileva che le spese a carico di quest'ultima sono state calcolate fino al 13 luglio 2002, data in cui essa ha liberato i locali provvisori.

69 Per quanto riguarda il progetto Abuja II, la Commissione invoca tre argomenti per provare la responsabilità della Repubblica ellenica.

70 In primo luogo, la Repubblica ellenica avrebbe una responsabilità contrattuale per quanto riguarda le spese previste dal memorandum iniziale per la fase preliminare del progetto, secondo la percentuale che le competeva (v. art. 12, secondo comma, del memorandum iniziale), in quanto essa ha firmato e ratificato il memorandum in parola.

71 In secondo luogo, la Commissione sostiene che la Repubblica ellenica ha una responsabilità precontrattuale derivante dal memorandum aggiuntivo per le spese riguardanti le fasi successive, e cioè la maggior parte dell'importo controverso. Essa invoca, in particolare, il comportamento della Repubblica ellenica e il principio di buona fede in diritto internazionale.

72 In terzo luogo, e in subordine, la Commissione afferma l'esistenza di una responsabilità contrattuale della Repubblica ellenica risultante dall'applicazione provvisoria del memorandum aggiuntivo per mandato. A tale proposito la Commissione sostiene, in primo luogo, che l'art. 14 del memorandum aggiuntivo ha previsto l'attuazione provvisoria di quest'ultimo, il che, con riserva di ratifica, ha fatto sorgere degli obblighi contrattuali. Quindi, la Repubblica ellenica avrebbe, di fatto, manifestamente partecipato a tale applicazione provvisoria. In secondo luogo, la Commissione sostiene, in particolare, che le relazioni tra gli Stati partecipanti e lei stessa, coordinatrice del progetto, potrebbero essere qualificate come relazione tra mandanti e mandatario. In quanto mandanti, gli Stati membri dovrebbero rimborsarle le spese che essa ha sostenuto in quanto mandataria.

Giudizio del Tribunale

73 A titolo preliminare, occorre ricordare che, nell'ambito del Trattato UE, nella sua versione risultante dal Trattato di Amsterdam, le competenze della Corte di giustizia sono tassativamente elencate dall'art. 46 UE. Quest'ultimo non prevede alcuna

competenza della Corte nell'ambito delle disposizioni del titolo V del Trattato UE (ordinanza del Tribunale 18 novembre 2005, causa T-299/04, Selmani/Consiglio e Commissione, non pubblicata nella Raccolta, Racc. pag. II-20*, punti 54 e 55).

74 Dal fascicolo della presente causa risulta che le relazioni tra la Commissione e gli Stati membri dipendenti dalla loro cooperazione nell'ambito della concezione, nella progettazione e nell'esecuzione dei progetti Abuja I e Abuja II sono comprese nel titolo V del Trattato UE (v., in particolare, punto 8 supra). Tuttavia, è pacifico che la Commissione ha disposto il recupero degli importi controversi per mezzo di un atto adottato sulla base del regolamento finanziario e del regolamento n. 2342/2002, per cui l'atto di compensazione rientra nell'ambito del diritto comunitario. Poiché tale atto poteva essere oggetto di un ricorso di annullamento proposto conformemente all'art. 230 CE, il Tribunale è competente a esaminare il presente ricorso.

75 In seguito occorre esaminare la responsabilità finanziaria della Repubblica ellenica per i progetti Abuja I e Abuja II.

76 In primo luogo, per quanto riguarda il progetto Abuja I, la Repubblica ellenica ha ammesso la sua responsabilità di principio per le spese in questione e, più precisamente, ha ammesso un debito di EUR 50 312,67 e di USD 11 000, senza interessi. Invece, essa contesta la sua responsabilità per la somma complessiva di EUR 72 714,47 che la Commissione le ha addebitato per il progetto Abuja I.

77 A tale proposito occorre ricordare che, in forza dell'art. 21, primo comma, dello Statuto della Corte, applicabile al procedimento dinanzi al Tribunale in conformità dell'art. 53, primo comma, dello stesso Statuto, e dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura, il ricorso di cui all'art. 21 dello Statuto della Corte deve contenere, in particolare, l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Secondo costante giurisprudenza, tale indicazione dev'essere

sufficientemente chiara e precisa per consentire alla parte convenuta di predisporre la propria difesa e al Tribunale di pronunciarsi sul ricorso, eventualmente senza altre informazioni a sostegno. Al fine di garantire la certezza del diritto e una corretta amministrazione della giustizia è necessario, affinché un ricorso sia considerato ricevibile, che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali esso è fondato emergano, anche sommariamente, purché in modo coerente e comprensibile, dall'atto introduttivo stesso (ordinanza del Tribunale 28 aprile 1993, causa T-85/92, De Hoe/Commissione, Racc. pag. II-523, punto 20, e sentenza del Tribunale 3 febbraio 2005, causa T-19/01, Chiquita Brands e a./Commissione, Racc. pag. II-315, punto 64).

78 La Repubblica ellenica, pur ammettendo la sua responsabilità di principio per il progetto Abuja I, sostiene di non aver pagato i debiti in questione a causa di un disaccordo sulla data a cui erano dovuti gli affitti di cui trattasi (v. punto 54 supra). Tuttavia, la Repubblica ellenica non ha affatto presentato tale argomento nel suo ricorso ai sensi della giurisprudenza citata supra al punto 77.

79 Occorre rilevare che la Commissione ha addebitato alla Repubblica ellenica un importo di EUR 72 714,47 per il progetto Abuja I, corrispondente alla locazione provvisoria dei locali da essa occupati fino al 13 luglio 2002. La Commissione ha ripartito tali spese secondo una documentazione dettagliata e ha dichiarato il suo credito con note di addebito. Ne consegue che l'onere della prova dell'infondatezza o del calcolo erroneo dell'importo in questione deve essere fornita dalla Repubblica ellenica. Orbene, quest'ultima non ha chiarito né la sua posizione in merito alla data di esigibilità degli affitti di cui trattasi né la differenza di posizione tra lei e la Commissione. Analogamente, la Repubblica ellenica non ha precisato né gli elementi del suo calcolo degli importi di EUR 50 312,67 e di USD 11 000 né le ragioni per cui essa rifiutava di accettare la sua responsabilità per l'intero importo di EUR 72 714,47 che le è stato addebitato dalla Commissione per il progetto Abuja I.

80 Infatti, la Repubblica ellenica non ha provato che la Commissione aveva commesso un errore per quanto riguarda l'importo dovuto. Pertanto, il Tribunale si trova nell'impossibilità sia di valutare la questione se la Commissione abbia commesso un errore nella sua valutazione dell'importo dovuto sia di sostituire l'importo accettato dalla Repubblica ellenica a quello recuperato dalla Commissione.

81 La Repubblica ellenica afferma anche che le note di addebito non indicavano con precisione il periodo a cui si riferivano (v. punto 54 supra). In proposito occorre sottolineare che, da un lato, la Repubblica ellenica ha ammesso la sua responsabilità di principio per il debito in questione e che, dall'altro, essa non ha sollevato obiezioni quando ha ricevuto numerose note di addebito tra il 30 novembre 1997 e il 31 gennaio 2001. Ne consegue che la Repubblica ellenica deve fornire la prova che essa non era responsabile per i debiti di cui trattasi. Orbene, essa non ha evidentemente ottemperato a tale riguardo. Inoltre, e come dichiarato al punto 79 supra, la Repubblica ellenica non ha chiarito perché essa riteneva di non dover pagare la differenza tra l'importo che essa ammette e quello richiesto dalla Commissione. Essa non precisa neppure in che cosa consiste l'asserita mancanza di precisione nelle note di addebito a tale riguardo.

82 Ne consegue che l'argomento della Repubblica ellenica riguardante la sua responsabilità per i debiti relativi al progetto Abuja I non può accolto.

83 In secondo luogo, occorre esaminare l'argomento della Repubblica ellenica secondo cui essa non avrebbe alcuna responsabilità finanziaria per quanto riguarda il progetto Abuja II. Pur sottolineando che i diritti e gli obblighi dei partecipanti sono stabiliti esclusivamente nel memorandum iniziale e in quello aggiuntivo, la Repubblica ellenica sostiene di essersi ritirata dal progetto, poiché essa non ha mai ratificato il memorandum aggiuntivo. Pertanto, risulterebbe dall'art. 15, n. 1, del memorandum iniziale che essa non ha alcun obbligo finanziario relativo al progetto Abuja II (v. punti 55-62 supra).

84 A tale proposito il Tribunale rileva, anzitutto, che la Repubblica ellenica non contesta di essersi comportata come un partecipante a tutti gli effetti nel progetto Abuja II per oltre sei anni, cioè dal 18 aprile 1994 al 30 settembre 2000. Infatti, la Repubblica ellenica, che asserisce nella fattispecie di essersi ritirata dal progetto Abuja II, poiché non ne ha mai ratificato il protocollo aggiuntivo, ha partecipato a tale progetto per quasi due anni dopo la firma del detto memorandum nel dicembre 1998 (v. punto 29 supra). Anche dopo aver ricevuto le lettere della Commissione

riguardanti il progetto Abuja II ridotto (v. punti 35 e 36 supra), la Repubblica ellenica non si è formalmente ritirata dal progetto, ma si è limitata a spiegare, nella sua lettera del 2 ottobre 2000, che essa non era in grado di dare una risposta definitiva alla sua partecipazione al progetto Abuja II (v. punto 36 supra). La Repubblica ellenica, con il suo comportamento, nel periodo compreso tra il mese d'aprile 1994 e il mese di settembre 2000 ha costantemente lasciato intendere agli altri partecipanti che essa continuava a partecipare al progetto Abuja II. Essa ha in tal modo fatto sorgere negli altri partecipanti l'aspettativa che essa avrebbe continuato a impegnarsi finanziariamente nel progetto Abuja II. Pertanto, la valutazione degli obblighi della Repubblica ellenica non può limitarsi al memorandum iniziale e a quello aggiuntivo, ma deve anche prendere in considerazione le aspettative che tale Stato membro ha suscitato negli altri partecipanti con il suo comportamento.

85 A tale proposito, il Tribunale ricorda che il principio di buona fede è una regola del diritto internazionale consuetudinario la cui esistenza è stata riconosciuta dalla Corte permanente internazionale di giustizia istituita nell'ambito della Società delle Nazioni (v. sentenza 25 maggio 1926, Intérêts allemands en Haute-Silésie polanaise, CPJI, serie A, n. 7, pagg. 30 e 39), quindi dalla Corte internazionale di giustizia, e che, di conseguenza, esso è vincolante nella fattispecie per la Comunità nonché per gli altri partecipanti.

86 Tale principio è stato codificato dall'art. 18 della convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati, firmata il 23 maggio 1968, che così recita:

«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».

87 Va osservato anche che il principio di buona fede è il corollario, nel diritto internazionale pubblico, del principio di tutela del legittimo affidamento, che, secondo la giurisprudenza, fa parte dell'ordinamento giuridico comunitario (sentenza del Tribunale 22 gennaio 1997, causa T-115/94, Opel Austria/Consiglio, Racc. pag. II-39, punto 93).

88 È pacifico che, il 18 aprile 1994, la Repubblica ellenica ha firmato il memorandum iniziale e che essa l'anche ratificato. Pertanto, secondo il preambolo del detto memorandum, essa era uno dei partecipanti al progetto Abuja II che hanno deciso di costruire un complesso comune di ambasciate in uno spirito di «interesse comune». Tale qualità di partner comporta taluni obblighi accresciuti di cooperazione di solidarietà tra i partecipanti.

89 Il memorandum iniziale riguarda le frasi preliminari del progetto Abuja II. Anche se tale memorandum, in particolare con riferimento ai suoi artt. 11-15, può essere criticato per la sua mancanza di chiarezza, è pacifico che ne risulta che la Commissione si è impegnata ad assumersi i costi dei lavori preparatori di EUR 140 000 e che tali costi devono essere rimborsati da tutti i partecipanti in funzione della loro partecipazione al progetto in caso di realizzazione di quest'ultimo (v., in particolare, l'art. 12 del memorandum iniziale, citato al punto 12 supra). I partecipanti hanno anche confermato, nel corso dell'udienza, che dagli artt. 11-15 del memorandum iniziale risulta che, dopo la prima fase, caratterizzata dalla concezione iniziale del progetto, i partecipanti interessati alla prosecuzione del progetto dovevano firmare un memorandum aggiuntivo relativo alla concezione dettagliata dell'edificio e al finanziamento dettagliato del progetto.

90 In seguito alla firma del memorandum iniziale, la Commissione, con l'approvazione dei partecipanti, ha firmato contratti con i consulenti (v. punto 16 supra). Anche se dal fascicolo risulta che i costi sono aumentati rispetto alle previsioni iniziali, le spese sostenute non sono state rimesse in questione nel corso delle riunioni dei comitati responsabili per il progetto (v. punti 18-23 supra) dai partner partecipanti, tra cui era compresa la Repubblica ellenica.

91 Occorre rilevare che dal memorandum iniziale, firmato e ratificato dalla Repubblica ellenica, risulta che la partecipazione degli Stati membri al progetto è stata definita in funzione della superficie richiesta dalla loro delegazione e comprendeva una parte dei costi delle zone comuni e pubbliche (v punto 13 supra). La Repubblica ellenica non contesta di aver richiesto una superficie di 591 m^2 per la sua ambasciata, per cui la sua partecipazione al progetto, in relazione a quella dei quattordici partecipanti, è stata inizialmente fissata a 5,06 %.

92 Dopo la fase di concezione iniziale del progetto, e contrariamente a quanto era previsto nel memorandum iniziale (v. punto 11 supra), 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 gruppo affari amministrativi PESC, nel corso della riunione del 24 febbraio 1997, a cui hanno partecipato due rappresentanti della Repubblica ellenica, ha autorizzato la Commissione a prendere gli accordi necessari con gli architetti per elaborare piani dettagliati senza attendere il memorandum aggiuntivo (v. punto 24 supra). È stato previsto che, «come nei casi precedenti, gli anticipi così pagati dalla Commissione [sarebbero] stati rimborsati successivamente dagli altri partecipanti secondo le procedure previste a tale riguardo nel memorandum iniziale».

93 Si tratta di un elemento importante. Decidendo di elaborare i piani dettagliati senza aspettare l'adozione del memorandum aggiuntivo, i partecipanti sono andati oltre le fasi preliminari, concludendo in tal modo necessariamente un accordo implicito di realizzare il progetto. Per quanto riguarda i costi derivanti da tale decisione, i

partecipanti non hanno evidentemente potuto invocare le procedure previste dal memorandum aggiuntivo, che non era stato approvato (v. punto 13 supra). Pertanto, quando hanno menzionato il rimborso successivo degli anticipi previsti dal memorandum iniziale, i partecipanti hanno effettivamente menzionato l'art. 12 di esso, secondo cui, se il progetto fosse stato realizzato, i partecipanti avrebbero rimborsato l'importo dei lavori preparatori anticipato dalla Commissione (v. punto 12 supra). Orbene, poiché i partecipanti hanno deciso in occasione della riunione del 24 febbraio 1997 di realizzare il progetto, essi non erano più liberi di ritirarsi dal progetto senza rimborsare la loro parte delle spese preliminari e delle spese successive.

94 Sebbene taluni Stati membri si siano ritirati dal progetto in un secondo tempo (v. punti 25 e 27 supra), la Repubblica ellenica non ha tenuto alcun comportamento idoneo a far dubitare della sua partecipazione. Inoltre, essa non ha sollevato alcuna obiezione per quanto riguarda le spese relative al contratto principale, dell'importo di EUR 1 895 696, concluso con i consulenti il 12 novembre 1997 (v. punto 26 supra).

95 Il 9 dicembre 1998 la Repubblica ellenica e gli altri partecipanti che non si erano ritirati dal progetto hanno firmato il memorandum addizionale (v. punto 29 supra). Inoltre, nel corso dei mesi seguenti, la Repubblica ellenica si è comportata come un partecipante a tutti gli effetti al progetto. Solo durante l'estate 2000 essa ha manifestato per la prima volta qualche reticenza nel continuare nella sua partecipazione, il che ha indotto la Commissione a concludere che essa si era ritirata dal progetto (v. punto 36 supra).

96 È pacifico che la Repubblica ellenica era legittimata a ritirarsi dal progetto. Tuttavia, alla luce, in particolare, dell'evoluzione degli impegni dalla fase iniziale e nonostante la mancata ratificazione del memorandum aggiuntivo, il Tribunale considera che essa non poteva ritirarsi senza essere considerata responsabile delle spese collegate alla sua partecipazione nel progetto Abuja II.

97 La Repubblica ellenica, in quanto firmataria del memorandum aggiuntivo, era tenuta ad agire in buona fede nei confronti degli altri partecipanti. Tale obbligo era rafforzato dal fatto che la Repubblica ellenica aveva ratificato il memorandum iniziale e che era, dal 18 aprile 1994 al 30 settembre 2000, un «partner partecipante» al progetto. A tale proposito, da un lato, occorre sottolineare che la Repubblica ellenica ha partecipato alle riunioni dei comitati responsabili del progetto e ha approvato le spese della Commissione. D'altra parte, la Repubblica ellenica ha chiesto che la superficie della sua ambasciata nel complesso fosse di 591 m^2 e ha accettato, in seguito al ritiro di taluni Stati membri dal progetto, di portare tale cifra a 677 m^2 (v. bando della gara d'appalto del 28 aprile 1999). Di fatto, essa è stata pienamente associata al procedimento riguardante la gara d'appalto per il progetto nel 1999 e nel 2000, e il suo rappresentante ha partecipato alla valutazione delle società di costruzione (v. punti 31 e 33 supra).

98 Inoltre, la Repubblica ellenica non ha espresso dubbi in merito alla sua partecipazione al progetto tra il 18 aprile 1994 e il 30 settembre 2000. Se essa riteneva di non avere alcuna responsabilità finanziaria prima della ratifica del memorandum aggiuntivo, essa 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 (v. punti 28, 32 e 34 supra). Inoltre, essa non ha mai manifestato l'intenzione di ritirarsi o di non ratificare il memorandum aggiuntivo, nonostante il ritiro di numerosi Stati membri e la modifica ad esso dovuta della sua parte al progetto. Occorre notare a tale proposito che, secondo la convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati (v. punto 86 supra), un partecipante che intende ritirarsi da un accordo internazionale deve informarne gli altri partecipanti (artt. 65 e 67).

99 Il Tribunale giudica che da quanto precede risulta la Repubblica ellenica si è comportata come un partecipante a tutti gli effetti al progetto. Essa ha lasciato intendere alle altre parti, con il suo comportamento, che essa accettava e approvava gli impegni assunti dalla Commissione a nome dei partecipanti. In tal modo, essa ha fatto sorgere nei suoi partner l'aspettativa che essa si sarebbe accollata i suoi impegni finanziari nascenti dal progetto. Inoltre, occorre constatare che la partecipazione al progetto, e in particolare la sua ambasciata di 677 m^2 , ha avuto un effetto diretto sul costo complessivo del progetto. Pertanto, a causa del principio di buona fede, la

Repubblica ellenica non poteva sottrarsi ai suoi impegni finanziari facendo valere il fatto che essa non aveva ratificato il memorandum aggiuntivo.

100 D'altra parte, gli obblighi della Repubblica ellenica nascevano altresì dal testo del memorandum iniziale. Come la Repubblica ellenica ha ammesso (v. punto 56 supra), risulta esplicitamente dall'art. 15, n. 1, del memorandum iniziale che un partner partecipante che non firma il memorandum aggiuntivo può sottrarsi agli obblighi finanziari nascenti dal progetto (v. punto 15 supra). Orbene, è pacifico che la Repubblica ellenica ha firmato il memorandum aggiuntivo. Nella fattispecie, l'art. 15, n. 1, del memorandum iniziale, in senso stretto, deve essere letto in modo opposto all'interpretazione datane dalla Repubblica ellenica.

101 La Repubblica ellenica sostiene che la ratifica del memorandum aggiuntivo costituisce una condizione necessaria alla sua entrata in vigore (v. punto 57 supra). A tale proposito, il Tribunale rileva che, in forza dell'art. 14 del memorandum aggiuntivo, quest'ultimo si applica provvisoriamente a partire dal primo giorno del secondo mese successivo alla firma di esso. Poiché tale memorandum è stato firmato dai partecipanti il 9 dicembre 1998, esso si applicava provvisoriamente a partire dal 1° febbraio 1999. Il memorandum aggiuntivo è stato quindi applicato provvisoriamente alla Repubblica ellenica fino all'ottobre 2000. Essa non può negare tale applicazione provvisoria, affermando di non aver ratificato il memorandum.

102 D'altra parte, occorre notare gli altri otto Stati che si sono ritirati dal progetto hanno pagato la loro parte delle spese, anche se non tutti avevano ratificato il memorandum aggiuntivo.

103 Da quanto precede risulta che la Repubblica ellenica deve essere considerata responsabile di tutte le spese nascenti dalla sua partecipazione al progetto Abuja II.

104 La Repubblica ellenica ammette che gli altri partecipanti non erano legittimati ad aspettarsi che essa assumesse i suoi obblighi contrattuali definitivi solo se le circostanze «non fossero radicalmente cambiate» (v. punto 65 supra). Orbene, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica ellenica, trattandosi di un progetto di costruzione di un edificio, l'aumento del costo di un progetto non può essere considerato come un «cambiamento radicale delle circostanze». Inoltre, la Repubblica ha accettato l'aumento dei costi del progetto, intervenuto dagli inizi del progetto Abuja II (v. punto 90 supra), ed essa non ha sollevato alcuna obiezione dopo che la sua parte nel progetto è stata aumentata in seguito al ritiro di molti Stati membri tra il 1997 e il 1999.

105 Da quanto precede risulta che la prima parte del motivo unico deve essere respinta.

Sulla seconda parte del motivo, riguardante una violazione del regolamento finanziario e del regolamento n. 2342/2002

Argomenti delle parti

106 La Repubblica ellenica fa valere che la Commissione, procedendo al recupero per mezzo di compensazione degli importi in questioni, ha violato il regolamento finanziario e il regolamento n. 2342/2002.

107 La Repubblica ellenica sostiene che, contrariamente a quanto afferma la Commissione, esiste evidentemente un'incertezza in merito all'importo e alla giustificazione delle somme reclamate, sia per il progetto Abuja I sia per il progetto Abuja II. Con tre lettere successive in data 29 maggio, 11 ottobre 2002 e 31 gennaio 2003, la Commissione l'avrebbe invitata a versare tre importi completamente diversi

per i progetti in questione (rispettivamente EUR 1 276 484,50, EUR 861 813,87 e EUR 516 374,96). Il ritardo nel pagamento dell'importo dovuto si spiegherebbe quindi con la mancanza di chiarezza di taluni dati contenuti nelle note di addebito, nonché con le rilevanti disparità delle somme corrispondenti (v. punto 54 supra). A tale riguardo, la Repubblica ellenica ricorda che il debito di EUR 1 276 484,50 è stato annullato come indebito.

108 La Repubblica ellenica aggiunge che la Commissione ha violato i principi che disciplinano le operazioni di recupero per mezzo di compensazione, previsti agli artt. 77-89 del regolamento n. 2342/2002. In particolare, non ricorrerebbero le condizioni di applicazione dell'art. 83 del regolamento n. 2342/2002, secondo cui, il credito deve essere certo e liquido perché abbia luogo una valida compensazione.

109 Inoltre, il regolamento finanziario e il regolamento n. 2342/2002 comprenderebbero disposizioni dirette a tutelare gli interessi finanziari della Comunità (artt. 78, n. 1, e 80, n. 1, del regolamento n. 2342/2002). Orbene, nella fattispecie, l'importo della compensazione, in particolare per quanto riguarda il progetto Abuja II, non riguarderebbe i crediti delle Comunità nei confronti della Repubblica ellenica, ma i crediti eventualmente detenuti dai partecipanti al progetto Abuja II, nel solo contesto delle disposizioni del memorandum iniziale. La Repubblica ellenica ne deduce che la Commissione non può validamente avvalersi delle procedure previste dal regolamento finanziario.

110 La Commissione afferma che la ricorrente ha erroneamente contestato tali crediti, che sono certi, verificati ed esigibili.

Giudizio del Tribunale

111 Anzitutto, occorre rilevare che dall'ambito di applicazione del regolamento finanziario, in particolare dal suo art. 1, risulta che la procedura di recupero per

mezzo di compensazione prevista dal suo art. 73, n. 1 (v. punto 3 supra), si applica esclusivamente alle somme comprese nel bilancio comunitario. Orbene, non è contestato che la Commissione sia legittimata a imputare al bilancio comunitario le spese effettuate per i progetti Abuja I e Abuja II in applicazione dell'art. 268 CE, che prevede l'iscrizione nel bilancio sia delle spese della Comunità sia di talune spese delle istituzioni risultanti dalle disposizioni del Trattato sull'Unione europea relative alla politica estera e di sicurezza comune.

112 Secondo la Repubblica ellenica, la Commissione ha violato il regolamento finanziario e il regolamento n 2342/2002, in quanto i crediti di cui trattasi non erano «certi e liquidi» nel senso del detto regolamento. La Repubblica ellenica rileva in particolare che vi era una certa incertezza sull'importo e sulla giustificazione delle somme reclamate (v. punti 106-108 supra).

113 A tale proposito occorre ricordare che il regolamento finanziario e il regolamento n. 2342/2002 contengono regole dettagliate relative al diritto della Commissione di procedere a un recupero per mezzo di compensazione.

114 L'art. 73, n. 1, del regolamento finanziario prevede che il contabile proceda al recupero mediante compensazione e a debita concorrenza dei crediti delle Comunità, se il debitore è titolare di un credito certo, liquido ed esigibile nei confronti delle Comunità (v. punto 3 supra).

115 Per quanto riguarda la procedura applicabile, l'art. 71 del regolamento finanziario prevede che l'ordinatore competente debba, anzitutto, verificare l'esistenza dei debiti a carico del debitore, determinare o verificare l'esistenza e dell'importo del debito e verificare l'esigibilità del debito (v. punto 1 supra). L'art. 79 del regolamento n. 2342/2002 prevede che l'ordinatore verifichi, in particolare, il «carattere certo»

del credito che non deve essere soggetto a condizioni. Egli deve anche verificare il «carattere liquido» del credito, il cui importo deve essere determinato in danaro e con esattezza, nonché il suo «carattere esigibile», e cioè il fatto che il credito non deve essere soggetto ad un termine (v. punto 5 supra). Inoltre, l'art. 80 del regolamento n. 2342/2002 dispone che qualsiasi accertamento di un credito si basa su documenti giustificativi che attestano i diritti delle Comunità.

116 Qualsiasi credito individuato come «certo, liquido ed esigibile» deve essere oggetto di accertamento mediante un ordine di riscossione destinato al contabile e emesso dall'ordinatore competente (art. 71, n. 2, del regolamento finanziario). L'ordine di riscossione è l'atto con il quale l'ordinatore impartisce al contabile l'istruzione di recuperare un credito accertato (art. 78, n. 2, del regolamento n. 2342/2002).

117 Nella fattispecie, la Repubblica ellenica non ha provato che l'ordinatore aveva commesso un errore concludendo che il credito di cui trattasi era «certo, liquido ed esigibile».

118 A tale riguardo occorre sottolineare che una compensazione in forza dell'art. 73, n. 1, del regolamento finanziario non è esclusa, qualora uno dei debiti sia contestato o qualora vi siano state trattative tra la Commissione e il debitore in merito a tali debiti. In caso contrario, il debitore potrebbe ritardare a tempo indeterminato il recupero di un debito.

119 Effettivamente, la Repubblica ellenica, nella sua lettera in data 29 dicembre 2003, ha chiesto al suo rappresentante permanente presso l'UE di accertare che la Commissione avesse effettuato la compensazione, almeno per quanto riguarda il progetto Abuja II (v. punto 42 supra).

120 Nonostante la sua lettera del 29 dicembre 2003, la Repubblica ellenica fa valere nel caso di specie che i crediti non erano certi ed esigibili in quanto la Commissione ha invitato la Repubblica ellenica a versare tre importi completamente diversi per i progetti di cui trattasi (v. punto 107 supra). Anche se à possibile che sia sussistita un'incertezza nel 2002 per quanto riguarda i crediti, il Tribunale considera che, in seguito a contatti tra le parti e a un nuovo esame del fascicolo, la Commissione è pervenuta ad una valutazione sicura in merito agli importi dovuti nel 2004 al momento in cui ha effettuato il recupero.

121 Occorre precisare che la Repubblica ellenica ammette che la Commissione ha annullato la nota di addebito di EUR 1 276 484,50 oltre un anno prima del recupero per mezzo di compensazione nel marzo 2004 (v. punto 107 supra). Tale nota di addebito riguardava taluni costi di costruzione relativi al progetto Abuja II ed è pacifico, nel caso di specie, che la Commissione non ha cercato di recuperare tale somma attraverso l'atto impugnato. Ne consegue che la nota di addebito in discussione non è pertinente nel caso di specie.

122 Per quanto riguarda la lettera recante la data dell'11 ottobre 2002, con cui la Commissione ha richiesto il pagamento di EUR 861 813,87 e di USD 11 000 relativi ai progetti Abuja I e Abuja II, la Commissione ha ridotto tale importo molto prima della decisione di recupero. Infatti, nella lettera del 31 gennaio 2003, la Commissione ha richiesto il pagamento di EUR 516 374,96 e di USD 12 684,89.

123 In seguito all'ultima nota di addebito in data 28 marzo 2003 e all'imposizione di interessi in mancanza di pagamento, la Commissione, nella sua lettera del 16 febbraio 2004, ha fissato l'importo dovuto a EUR 565 656,80 (v. punto 43 supra). Essa ha allegato le 11 note di addebito corrispondenti al periodo compreso tra il 20 agosto 1997 e il 28 marzo 2003 e ha segnalato la sua intenzione di procedere al recupero per mezzo di compensazione.

124 Inoltre, dal fascicolo risulta che la Commissione, nell'adottare l'atto impugnato, si è fondata su documenti giustificativi che attestavano i diritti delle Comunità secondo quanto previsto all'art. 71 del regolamento finanziario e all'art. 80 del regolamento n. 2342/2002. Tali documenti giustificativi comprendevano il memorandum iniziale, firmato e ratificato dalla Repubblica ellenica, il memorandum aggiuntivo firmato dalla Repubblica ellenica, i verbali delle riunioni nel corso delle quali la Commissione è stata autorizzata dai partecipanti, tra cui la Repubblica ellenica, a continuare nel progetto Abuja II senza aspettare il completamento del memorandum aggiuntivo, i documenti riguardanti l'associazione della Repubblica ellenica alla procedura di gara d'appalto per il progetto nel 1999 e nel 2000, nonché numerosi documenti relativi alle spese collegate al progetto Abuja I e sostenute dalla Repubblica ellenica fino al 13 luglio 2002.

125 Inoltre, ognuna delle 11 note di addebito indirizzate dalla Commissione alla Repubblica ellenica e allegate alla lettera del 16 febbraio 2004 stabiliva una data di scadenza, come era previsto dall'art. 78 del regolamento n. 2342/2002, ed è pacifico che la Repubblica ellenica non ha saldato i suoi debiti nei termini così stabiliti.

126 La Repubblica ellenica non ha fornito alcun elemento idoneo a provare che la Commissione non aveva seguito la procedura prevista dai regolamenti citati e che essa non era legittimata a concludere che il credito era «certo, liquido ed esigibile». In particolare, la Repubblica ellenica non ha provato che i debiti erano condizionali e neppure che l'importo dovuto non era stato stabilito con esattezza (v. punto 115 supra).

127 Infatti, per quanto riguarda il progetto Abuja II, la Repubblica ellenica non ha affermato che il credito era certo e liquido. Essa si è limitata a sostenere di non avere alcun obbligo finanziario collegato a tale progetto, argomento respinto dal Tribunale nell'ambito della prima parte del motivo unico.

128 Per quanto riguarda il progetto Abuja I, la Repubblica ellenica sostiene che la Commissione non avrebbe dovuto procedere al recupero malgrado le trattative in corso. Orbene, come ha dichiarato il Tribunale al punto 118 supra, l'esistenza di trattative non poteva impedire alla Commissione di procedere al recupero. Da una lettera della Commissione in data 12 giugno 2003 risulta, in particolare, che quest'ultima a partire da quella data era al corrente dell'obiezione della Repubblica ellenica riguardante il progetto Abuja I. Il Tribunale considera che la Commissione era legittimata a respingere la detta obiezione e a procedere nel marzo 2004 al recupero per mezzo di compensazione, in attuazione delle procedure previste dal regolamento finanziario e dal regolamento n. 2342/2002.

129 Secondo la Repubblica ellenica, la Commissione non era legittimata a procedere al recupero per mezzo di compensazione in quanto i regolamenti summenzionati sono diretti a tutelare gli interessi finanziari della Comunità. Orbene, i crediti in questione, secondo quanto asserito, sarebbero detenuti dai partner e non dalla Comunità (v. punto 109 supra).

130 Il Tribunale considera che i crediti in discussione sono quelli della Comunità. Per quanto riguarda il progetto Abuja I, è pacifico che la Commissione, con l'accordo degli Stati membri, affittava l'edificio summenzionato e subaffittava ad essi alcuni uffici. Questi ultimi, tra cui la Repubblica ellenica, hanno utilizzato i locali pienamente informati del fatto che la Commissione si era impegnata nei confronti del proprietario dell'edificio a nome di tutti gli occupanti. La Commissione era, in effetti, il loro mandatario a tali fini.

131 Per quanto riguarda il progetto Abuja II, la Commissione era anche il mandatario delle parti partecipanti (v., per esempio, gli artt. 11 e 12 del memorandum iniziale, punti 11 e 12 supra). Dal fascicolo risulta che la Commissione ha corrisposto gli importi contestati per conto degli Stati membri e a titolo di anticipo della propria partecipazione totale al progetto. Pertanto, tali importi erano dovuti alla Comunità e non ai partner.

132 Ne consegue che, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica ellenica, le condizioni previste per un recupero per mezzo di compensazione erano soddisfatte alla data dell'atto impugnato.

133 La seconda parte del motivo unico deve quindi essere respinta come infondata.

Sulla richiesta della Commissione diretta al ritiro dal fascicolo del parere del servizio giuridico del Consiglio 26 giugno 1998

134 Per quanto riguarda l'obiezione sollevata dalla Commissione sul parere del servizio giuridico del Consiglio 26 giugno 1998 (v. punto 48 supra), occorre ricordare che sarebbe contrario al pubblico interesse, che impone che le istituzioni possano beneficiare dei pareri del loro servizio giuridico, forniti con la massima indipendenza, ammettere che documenti interni di tal genere possano essere divulgati, in una controversia dinanzi al Tribunale, da soggetti diversi dai servizi su richiesta dei quali sono stati redatti senza che la loro divulgazione sia stata autorizzata dall'istituzione interessata o ordinata dal giudice (ordinanza della Corte 23 ottobre 2002, causa C-445/00, Austria/Consiglio, Racc. pag. I-9151, punto 12, e ordinanza del Tribunale 10 gennaio 2005, causa T-37/03, Gollnisch e a./Parlamento, Racc. pag. II-1, punto 34).

135 Nella fattispecie, la Repubblica ellenica non ha affermato che il Consiglio aveva autorizzato la presentazione del detto parere. Pertanto, occorre accogliere la richiesta della Commissione ed escludere il detto parere dal fascicolo.

136 Da tutto quanto precede risulta che il ricorso deve essere integralmente respinto.

Sulle spese

137 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, 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,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il parere del servizio giuridico del Consiglio 26 giugno 1998, presentato dalla Repubblica ellenica in allegato 12 al ricorso, è ritirato dal fascicolo.

2) Il ricorso è respinto.

3) La Repubblica ellenica è condannata alle spese.

García-Valdecasas Cooke Labucka

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 gennaio 2007.

Il cancelliere Il presidente

E. Coulon J. D. Cooke