ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)
30 aprile 1999 *

Nella causa T-311/97,

Pescados Congelados Jogamar, SL, società di diritto spagnolo, con sede in Las Palmas (Spagna), rappresentata dall'avv. Manuel de Cristóbal López, del foro di Madrid, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la fiduciaria Beaumanoir, 48, rue de Bragance,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Thomas van Rijn, consigliere giuridico, e Juan Guerra Fernández, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

avente ad oggetto un ricorso diretto a far dichiarare che la Commissione ha illegittimamente omesso di intervenire, in base alle sue competenze in materia di pesca, ed in particolare a quelle di cui essa dispone nell'ambito dell'accordo di cooperazione concluso tra la Comunità europea ed il Regno del Marocco in tale settore, in occasione del fermo della nave *Albor Uno* operato dalle autorità marocchine,

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

composto dai signori J. Cooke, presidente, R. García Valdecasas e dalla signora P. Lindh, giudici,

cancelliere: H. Jung

ha emesso la seguente

Ordinanza

Sfondo normativo

1 Il regolamento (CE) del Consiglio 12 dicembre 1996, n. 150/97, riguardante la conclusione dell'accordo di cooperazione in materia di pesca marittima tra la Comunità europea e il Regno del Marocco, e che stabilisce disposizioni per la sua applicazione (GU 1997, L 30, pag. 1), ha approvato tale accordo (in prosieguo: l'«accordo»); il testo di quest'ultimo è allegato al regolamento.

2 L'accordo sostituisce quello approvato dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1992, n. 3954, relativo alla conclusione dell'accordo sulle relazioni in materia di pesca marittima tra la Comunità economica europea e il Regno del Marocco e recante disposizioni per la sua applicazione (GU L 407, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 3954/92»).

3 Gli artt. da 9 a 11 dell'accordo dispongono:

«*Articolo 9*

Cooperazione amministrativa

Le parti contraenti, desiderose di garantire l'efficacia delle misure di gestione e di preservazione delle risorse alieutiche:

— sviluppano una cooperazione amministrativa al fine di accertarsi che i propri pescherecci ottemperino alle disposizioni del presente accordo ed alla legislazione marocchina sulla pesca marittima, ciascuna per quanto la riguarda;

— collaborano per prevenire e combattere la pesca abusiva, in particolare mediante lo scambio d'informazioni ed una stretta collaborazione amministrativa.

Le modalità pratiche per l'attuazione della succitata cooperazione amministrativa sono stabilite nell'allegato II.

Lo stato d'applicazione delle modalità pratiche di detta cooperazione amministrativa viene esaminato dalle due parti in sede di commissione mista di cui all'articolo 10.

Articolo 10

Commissione mista

È istituita una commissione mista incaricata di vigilare sulla corretta applicazione del presente accordo. La commissione mista ha, in particolare, il compito di:

— sorvegliare l'esecuzione, l'interpretazione e il corretto funzionamento dell'accordo, nonché la risoluzione delle controversie;

— fungere da necessario tramite nelle questioni d'interesse comune concernenti la pesca;

— adottare i programmi e le azioni di cui all'art. 3 del presente accordo;

— valutare i risultati della cooperazione tra le parti contraenti per ciò che riguarda il controllo previsto nell'allegato II;

— sorvegliare gli sbarchi delle catture, effettuati nei porti marocchini dai pescherecci comunitari;

— esaminare lo stato d'applicazione sia delle modalità di cooperazione in materia di lotta contro la pesca abusiva, sia delle modalità di cooperazione amministrativa per il rispetto della normativa marocchina e delle disposizioni del presente accordo.

La commissione mista si riunisce una volta all'anno, alternativamente in Marocco e nella Comunità, nonché in sessione straordinaria su richiesta di una delle parti contraenti.

Articolo 11

Risoluzione delle controversie

Le parti contraenti si consultano in caso di controversie concernenti l'interpretazione o l'applicazione del presente accordo».

4 Il capitolo VIII dell'allegato II dell'accordo, intitolato «Cooperazione in materia di controllo delle attività di pesca delle navi comunitarie nella zona di pesca del Marocco», è del seguente tenore:

«Capitolo VIII

Procedura in caso di fermo

1. *Trasmissione dell'informazione*

Il ministero [della Pesca marittima e della Marina mercantile marocchino] informa entro 48 ore la delegazione della [Commissione delle Comunità europee in Marocco] di qualsiasi fermo di un peschereccio comunitario operante nell'ambito dell'accordo, effettuato nella zona di pesca del Marocco, e trasmette una relazione succinta sulle circostanze e sui motivi che sono all'origine del fermo.

La delegazione viene parimenti tenuta al corrente dello svolgimento delle procedure avviate e delle sanzioni eventualmente prese.

2. *Verbale di fermo*

Il comandante della nave, dopo che l'autorità marocchina di polizia sulla pesca avrà proceduto ad un verbale di accertamento, deve firmare il verbale suddetto.

Tale firma non pregiudica i diritti e i mezzi di difesa che il comandante può far valere nei riguardi dell'informazione che gli viene contestata.

Egli deve condurre il suo peschereccio nel porto marocchino indicato dall'autorità marocchina responsabile del controllo in mare.

3. *Risoluzione del fermo*

In base alle disposizioni del Dahir del 23 novembre 1973 concernente la disciplina della pesca marittima, l'infrazione può esser definita come segue:

a) in via transattiva:

l'importo dell'ammenda applicata è determinato all'interno di una forcella che comprende un minimo o un massimo previsti dalla legislazione marocchina;

b) in via giudiziaria:

qualora la controversia non abbia potuto essere definita in via transattiva e venga quindi portata davanti ad un organo giudiziario competente, l'autorità competente fissa sollecitamente, a norma dell'articolo 110 del Dahir del 31 marzo 1919, una cauzione bancaria che l'armatore deposita presso una banca designata dalle autorità marocchine.

Detta cauzione non può essere revocata prima della conclusione della procedura giudiziaria.

La cauzione viene svincolata dall'autorità competente non appena la controversia si risolva senza condanna del comandante del peschereccio interessato, dedotte le eventuali spese processuali.

Anche in caso di condanna con un'ammenda inferiore alla cauzione depositata, il restante saldo viene sboccato dopo la sentenza, dedotte le eventuali spese processuali.

Si ottiene lo svincolo del peschereccio e l'equipaggio è autorizzato a lasciare il porto:

— ad avvenuto espletamento degli obblighi derivanti dalla procedura transattiva su presentazione della ricevuta relativa,

— una volta depositata la cauzione bancaria, in attesa dell'espletamento della procedura giudiziaria, su presentazione di un attestato che certifichi il deposito di una cauzione».

Fatti all'origine del ricorso

5 La società Pescados Congelados Jogamar, SL, è proprietaria della nave *Albor Uno*, il cui armatore è la signora Galván Carratalá.

6 Il 16 luglio 1997 una corvetta marocchina ha proceduto al fermo dell'*Albor Uno* dirottandola verso il porto di El-Aaiun, in quanto, il 15 luglio 1997, tale nave avrebbe pescato a 4,5 miglia nautiche dalla costa marocchina, ossia all'interno della zona delle 12 miglia.

7 Con lettera del 17 luglio 1997, le autorità marocchine, conformemente al capitolo VIII, n. 1, dell'allegato II dell'accordo, hanno informato le autorità comunitarie del detto fermo.

8 Il 18 luglio 1997 la Commissione delle Comunità europee ha invitato un esperto, il signor Pagliarani, nel porto di El-Aaiun al fine di esaminare la situazione e di stendere una relazione.

9 Lo stesso giorno, il signor Pagliarani, la signora Galván Carratalá, il signor Fontán, direttore dell'Asociación Nacional de Armadores de Cefalópodos (Anacef), il signor Miranda, consigliere per la pesca presso l'ambasciata di Spagna a Rabat, e il signor Fernández, console di Spagna ad Agadir, hanno avuto una riunione con il signor Berrada Gouzi, capitano di vascello della Regia Marina marocchina, che li ha informati che la nave aveva costituito oggetto di un'ammenda pari a 701 195 dirham.

10 I giorni 21, 23 e 24 luglio 1997 rispettivamente, la delegazione della Commissione a Rabat ha inviato una telecopia e due lettere al ministero della Pesca marittima e della Marina mercantile marocchino (in prosieguo: il «ministero della Pesca marocchino») per chiedere tutte le informazioni relative al fermo della nave *Albor Uno* e proporre la costituzione di un comitato tripartito formato dal ministero della Pesca marocchino, dalla Commissione e dalla Regia Marina per studiare l'introduzione di procedure che garantissero una trattazione più trasparente dei casi di fermo.

11 Il 28 luglio 1997 il signor Charles, funzionario responsabile della pesca presso la delegazione della Commissione a Rabat, ha avuto un colloquio con il signor Laghgrib, capo divisione del controllo e dell'osservazione delle operazioni di pesca presso il ministero della Pesca marocchino, a proposito del rispetto dell'accordo nonché dell'affidabilità del sistema di tracciamento di rotta e di pesca «GPS» e dell'apparecchio ricevitore di navigazione «Plotter».

12 Con lettera del 29 luglio 1997, nonché in occasione di una riunione tenutasi lo stesso giorno tra il signor Gallimore, incaricato d'affari della delegazione della Commissione a Rabat, e il signor Rhanmi, segretario generale del ministero della Pesca marocchino, le autorità comunitarie hanno convocato una sessione straordinaria della commissione mista prevista all'art. 10 dell'accordo. Tuttavia, le autorità marocchine hanno sempre respinto l'invito, ritenendo che non si fosse in presenza di una violazione dell'accordo.

13 Con telecopia dell'11 agosto 1997, inviata alla delegazione della Commissione a Rabat e considerata come una diffida dalla ricorrente, quest'ultima ha chiesto, da un lato, i nomi, i numeri di telefono e di telefax dei funzionari e degli organismi incaricati della questione e, dall'altro, una copia della relazione stilata dall'esperto e l'indirizzo del funzionario che ne è in possesso, al fine di poter contattare i detti funzionari.

14 Con telecopia del 13 agosto 1997, la delegazione della Commissione a Rabat ha risposto nel senso che la Commissione aveva preso tutte le opportune iniziative per trovare una soluzione al fermo della nave *Albor Uno*, vegliando a che le disposizioni previste nell'accordo fossero rispettate. Essa concludeva che era applicabile la normativa marocchina e che l'armatore della nave poteva pertanto rivolgersi direttamente alle autorità marocchine.

15 Con telecopia del 14 agosto 1997, inviata alla delegazione della Commissione a Rabat, la ricorrente ha precisato che, dopo aver atteso un mese, essa esigeva, al fine di poter agire direttamente, che le fossero comunicate le informazioni richieste nella sua telecopia dell'11 agosto 1997 nonché ogni altra informazione relativa alle trattative della Commissione con le autorità marocchine.

16 Con telecopia inviata il 19 agosto 1997, la Commissione ha trasmesso alla ricorrente la relazione del signor Pagliarani. In tale relazione si precisa che, il 15 luglio 1997, secondo i sistemi di tracciamento di rotta per la navigazione e la pesca «Plotter» e «GPS», di cui dispone l'*Albor Uno*, la nave pescava al di fuori della zona delle 12 miglia e che non esistevano indizi di manipolazione del registro. Il signor Pagliarani conclude che esiste un contrasto apparentemente radicale tra le affermazioni di ciascuna delle parti che potrebbe essere eliminato solo se ulteriori informazioni riguardanti la localizzazione dell'*Albor Uno* da parte del radar e i conseguenti dati di navigazione fossero forniti dalle autorità marocchine.

17 Con telecopia in pari data, il signor Cavaco, direttore generale della direzione generale Pesca (DG XIV), ha risposto alla telecopia inviata il 14 agosto 1997 dalla ricorrente. Il signor Cavaco ricordava i termini dell'accordo secondo cui spetta all'armatore scegliere la via, transattiva o giudiziaria, per risolvere il fermo. Egli precisava altresì che la Commissione non aveva partecipato a trattative con le autorità marocchine.

18 La nave è stata svincolata il 1° settembre 1997, in via transattiva.

Procedimento e conclusioni delle parti

19 La ricorrente ha proposto il presente ricorso il 10 dicembre 1997.

20 Con atto separato, depositato il 20 febbraio 1998 presso la cancelleria del Tribunale, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità sulla base

dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura. La ricorrente ha depositato le sue osservazioni su tale eccezione il 3 aprile 1998.

21 Nel suo ricorso, la ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— accertare la carenza della Commissione nel senso che essa ha omesso di agire, in violazione del Trattato CE (art. 38 e segg.) e del regolamento n. 3954/92, nel contesto del fermo dell'*Albor Uno*;

— dichiarare che la Commissione non avrebbe dovuto sgravarsi delle sue competenze in materia di pesca investendone le autorità nazionali;

— condannare la Commissione alle spese.

22 Nella sua eccezione di irricevibilità, la Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— condannare la ricorrente alle spese.

23 Nelle sue osservazioni sull'eccezione di irricevibilità, la ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— respingere l'eccezione di irricevibilità;

— proseguire il procedimento e impegnare la discussione nel merito;

— condannare la Commissione alle spese connesse al presente incidente.

Sulla ricevibilità

24 In forza dell'art. 114, n. 3, del regolamento di procedura, il procedimento sull'eccezione di irricevibilità prosegue oralmente, salvo contraria decisione del Tribunale. Nella fattispecie, il Tribunale (Quinta Sezione) si ritiene sufficientemente edotto dai documenti agli atti e decide che non occorre passare alla fase orale.

Argomenti delle parti

25 La Commissione considera che il ricorso è manifestamente irricevibile.

26 In primo luogo, la Commissione fa valere che essa non sarebbe stata preventivamente richiesta di agire, contrariamente a quanto imposto dall'art. 175, secondo comma, del Trattato. La telecopia della ricorrente dell'11 agosto 1997 non soddisferebbe i requisiti essenziali considerati necessari dal Tribunale per configurare una richiesta di agire. Da un lato, tale documento non farebbe riferimento né all'art. 175 del Trattato né al fatto che esso costituisce la fase amministrativa del procedimento di accertamento di carenza e, dall'altro, esso non indicherebbe le misure che la ricorrente considera necessarie per porre fine alla pretesa inerzia o carenza della Commissione.

27 In secondo luogo, la Commissione fa valere che, in contrasto con i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza della Corte, non vi è concordanza tra il petitum della richiesta di agire e quello del ricorso (sentenza della Corte 16 dicembre 1960, cause riunite 41/59 e 50/59, Hamborner Bergbau e Thysssen Bergbau/Alta Autorità, Racc. pag. 959). Nella sua telecopia dell'11 agosto 1997, la ricorrente si sarebbe limitata a chiedere alla Commissione i nomi e i numeri di telefono e di telefax dei funzionari e degli organismi incaricati della questione, nonché una copia della relazione stilata dall'esperto e l'indirizzo del funzionario che ne è in possesso, al fine di poter contattare tali funzionari. Invece, nel ricorso sarebbe chiesto al Tribunale, da un lato, di dichiarare che, omettendo di agire in ordine al fermo dell'*Albor Uno*, la Commissione non ha rispettato le disposizioni del Trattato e, dall'altro, di richiedere alla Commissione di agire direttamente, in materia di pesca, anziché delegare i propri poteri alle autorità nazionali.

28 In terzo luogo, la Commissione sostiene che la sua pretesa inerzia non costituisce, in ogni caso, una carenza contro cui possa proporsi un ricorso ai sensi dell'art. 175 del Trattato poiché quanto le è stato chiesto nella telecopia dell'11 agosto 1997, ossia degli indirizzi e una relazione, non può essere equiparato ad una decisione giuridicamente vincolante.

29 Infine, la Commissione fa valere che la ricorrente non ha titolo per agire in quanto l'atto che essa le rimprovera di non aver adottato non la riguarda individualmente e direttamente. Da una parte, l'astensione della Commissione in occasione del fermo dell'*Albor Uno* avrebbe potuto essere evitata solo attraverso una modifica dell'accordo o una sua denuncia, il che avrebbe prodotto effetti giuridici nei confronti di terzi. D'altra parte, la non delega di suoi poteri alle autorità nazionali in materia di pesca avrebbe riguardato anche tutte le navi che

pescano con licenza nelle acque marocchine, nonché le autorità spagnole. Non si potrebbe pertanto affermare che siffatte omissioni riguardino individualmente l'*Albor Uno*.

30 In primo luogo, la ricorrente sostiene, per quanto riguarda il mancato rispetto della formalità essenziale costituita dalla richiesta di agire, che il principio di proporzionalità esige che ogni onere imposto al destinatario delle norme comunitarie si limiti a quanto strettamente necessario per la realizzazione dell'obiettivo perseguito ed esige i minori sacrifici possibili da parte degli operatori su cui esso grava (sentenza della Corte 11 luglio 1989, causa 265/87, Schröder MS Kraftfutter, Racc. pag. 2237). L'eccesso di imposizioni formaliste, che finirebbe per rendere più difficile o per impedire l'accesso alle vie legali di difesa, sarebbe in contrasto col diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. La ricorrente fa valere che, anche se nella pratica è necessaria una formale richiesta di agire, il testo dell'art. 175 del Trattato non impone di indicare l'azione da intraprendere né che quest'ultima si limiti a quanto richiesto. Lo scopo della richiesta di agire sarebbe quello di far decorrere il termine previsto da tale articolo e di fissare il contenuto dell'azione richiesta. La telecopia dell'11 agosto 1997 risponderebbe a tali esigenze. La data a partire dalla quale decorre il termine sarebbe quella del fermo e, il contenuto, lo svincolo della nave fermata.

31 In secondo luogo, per quanto riguarda la non concordanza del petitum della richiesta di agire e di quello del ricorso, la ricorrente sottolinea che il ricorso è proposto non perché la Commissione abbia trascurato di effettuare un'azione determinata, ma perché essa è restata inattiva non utilizzando le vie d'azione possibili. Non si può esigere che la ricorrente chieda alla Commissione di adottare misure politiche concrete, meno ancora in una controversia internazionale. Infatti, siffatte misure non sarebbero giuridiche.

32 Infine, per confutare la tesi della Commissione secondo la quale la sua inerzia non costituirebbe una carenza contro cui possa proporsi ricorso ai sensi dell'art. 175 del Trattato e la ricorrente non avrebbe titolo per agire, quest'ultima fa valere che il diritto, per una persona fisica o giuridica, di adire il Tribunale soltanto se un'istituzione comunitaria ha omesso di rivolgere nei suoi confronti un atto diverso da una raccomandazione o da un parere significa soltanto che il ricorso non può essere diretto contro la mancata adozione di un atto non produttivo di effetti giuridici.

33 Così la Corte avrebbe accolto un'interpretazione estensiva della nozione di atto ai sensi dell'art. 175 del Trattato, al fine di garantire una tutela giuridica a chi, senza essere il destinatario formale, sia in realtà interessato da tale atto in maniera analoga. A suo parere, basta che l'atto contestato riguardi direttamente e individualmente il ricorrente, anche se quest'ultimo non ne sia il destinatario (sentenze della Corte 14 febbraio 1989, causa 247/87, Star Fruit/Commissione, Racc. pag. 291, e 16 febbraio 1993, causa C-107/91, ENU/Commissione, Racc. pag. I-599).

Giudizio del Tribunale

34 Si deve ricordare che un ricorso di accertamento di carenza, proposto ai sensi dell'art. 175 del Trattato, è irricevibile solo in quanto il ricorrente abbia debitamente esperito la procedura precontenziosa osservando la formalità essenziale costituita dalla richiesta di agire, ai sensi del secondo comma del suddetto articolo, rivolta all'istituzione convenuta (sentenza della Corte 4 febbraio 1959, causa 17/57, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità, pag. 9, in particolare pag. 27, e ordinanza del Tribunale 6 febbraio 1997, causa T-64/96, de Jorio/Consiglio, Racc. pag. II-127, punto 39).

35 Perché una domanda del genere possa portare al procedimento del ricorso per carenza, è necessario che essa sia sufficientemente chiara e precisa, in modo da consentire alla Commissione di conoscere concretamente il contenuto della decisione che le si chiede di adottare. Dalla domanda deve inoltre risultare che essa è intesa a costringere la Commissione a prendere posizione (sentenza della Corte 10 giugno 1986, cause riunite 81/85 e 119/85, Usinor/Commissione, Racc. pag. 1777, punto 15).

36 Nella fattispecie, nella sua telecopia dell'11 agosto 1997, la ricorrente si limita a chiedere alla Commissione, da una parte, i nomi, i numeri di telefono e di telefax dei funzionari e organismi incaricati della questione e, dall'altra, una copia della relazione stilata dal perito e l'indirizzo del funzionario che ne è in possesso, al fine di poter contattare tali funzionari.

37 È giocoforza constatare che, anche se, nella fase precontenziosa di un ricorso per carenza, non occorre far prova di una severità eccessiva circa l'adempimento delle formalità indispensabili, la telecopia dell'11 agosto 1997 non contiene una richiesta di agire rivolta alla Commissione, ma si limita a sollecitare da quest'ultima talune informazioni destinate a consentire alla ricorrente di agire direttamente. Inoltre, da tale telecopia non risulta che essa costituisca un atto preliminare di un procedimento contenzioso (sentenze della Corte 13 luglio 1961, cause riunite 22/60 e 23/60, Elz/Alta Autorità, Racc. pag. 345, in particolare pag. 363, e 6 maggio 1986, causa 25/85, Nuovo Campsider/Commissione, Racc. pag. 1531, punto 8).

38 Risulta da quanto precede che, prima della proposizione del presente ricorso, la ricorrente non ha debitamente esperito la procedura precontenziosa rivolgendo alla Commissione una richiesta di agire ai sensi dell'art. 175, secondo comma, del Trattato. In tal modo, essa ha omesso di rispettare una formalità essenziale, il che comporta l'irricevibilità della sua domanda di accertamento di carenza (citata ordinanza de Jorio/Consiglio, punto 39).

39 Ne consegue che, senza che sia necessario esaminare il resto degli argomenti addotti dalla Commissione, il ricorso dev'essere dichiarato irricevibile nel suo complesso.

Sulle spese

40 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Essendo rimasta soccombente, la ricorrente va condannata alle spese sostenute dalla Commissione, conformemente alle conclusioni di quest'ultima in tal senso.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

così provvede:

1) **Il ricorso è irricevibile.**

2) **La ricorrente è condannata alle spese.**

Lussemburgo, 30 aprile 1999

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

J.D. Cooke