SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)
6 luglio 1995 *

Nella causa T-572/93,

Odigitria AAE, società di diritto ellenico, con sede ad Atene, con gli avv.ti Epameinondas Marias, Georgios K. Stefanakis e Anastassia Chatzitzani, del foro di Atene, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Ekaterini Thill-Kamitaki, 17, boulevard Royal,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dal signor John Carbery, consigliere giuridico, e dalla signora Sophia Kyriakopoulou, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Bruno Eynard, direttore della direzione degli affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

e

* Lingua processuale: il greco.

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Xénophon A. Yataganas, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuti,

avente ad oggetto una domanda di risarcimento danni in forza dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CE,

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

composto dai signori J.L. Cruz Vilaça, presidente, H. Kirschner e A. Kalogeropoulos, giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 21 febbraio 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'origine della controversia

1 La lite in esame ha origine in una controversia tra la Repubblica del Senegal (in prosieguo: il «Senegal») e la Repubblica della Guinea-Bissau (in prosieguo: la «Guinea-Bissau»), vertente sull'esatta delimitazione delle loro zone marittime. Detta controversia è dovuta ad una divergenza nell'interpretazione di un accordo relativo a una frontiera stipulato fra la Repubblica francese e la Repubblica portoghese nel 1960 prima dell'indipendenza dei suddetti Stati.

2 Per dirimere tale controversia le due parti accettavano nel 1985 di sottoporla ad arbitrato. Un lodo arbitrale veniva emesso il 31 luglio 1989.

3 Il 2 agosto 1989 la Guinea-Bissau impugnava, mediante una comunicazione scritta, il lodo arbitrale e comunicava la sua intenzione di continuare la sua azione in sede giurisdizionale. Il governo della Guinea-Bissau emetteva anche una dichiarazione secondo la quale «(...) la Guinea-Bissau, desiderosa di affermare i diritti del suo popolo, procede dal canto suo ad una intensa presenza nella regione di cui trattasi per sfruttarvi le risorse biologiche senza consentire che alcuna attività possa costituire un ostacolo per detto sfruttamento e per il suo controllo da parte delle autorità competenti». Il 14 agosto 1989 detta dichiarazione e la comunicazione 2 agosto 1989 venivano inviate ai ministeri degli Affari esteri degli Stati membri, al Consiglio e alla Commissione.

4 La Guinea-Bissau adiva successivamente la Corte internazionale di giustizia dell'Aia e chiedeva l'adozione di provvedimenti cautelari. Quest'ultima domanda veniva respinta con ordinanza della Corte internazionale di giustizia 2 marzo 1990.

Con sentenza 12 novembre 1991 detta Corte confermava il lodo arbitrale. Le autorità della Guinea-Bissau decidevano quindi di proporre un ricorso relativo al merito dinanzi alla stessa Corte. A conoscenza della Commissione detto procedimento è tuttora pendente.

5 Nel frattempo, il 15 giugno 1979, la Comunità economica europea (in prosieguo: la «CEE») stipulava col governo del Senegal un accordo concernente la pesca al largo della costa senegalese. Questo accordo era stato approvato in nome della CEE col regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1980, n. 2212, relativo alla conclusione dell'accordo tra il governo della Repubblica del Senegal e la Comunità economica europea sulla pesca al largo della costa senegalese, nonché del protocollo e degli scambi di lettere ad esso relativi (GU L 226, pag. 16).

6 L'art. 1 di detto accordo definisce il suo scopo: la definizione dei principi e delle norme che disciplineranno in futuro l'insieme delle condizioni dell'esercizio della pesca da parte dei pescherecci battenti bandiera di uno Stato membro della Comunità nelle acque che, in materia di pesca, sono soggette alla sovranità o alla giurisdizione della Repubblica del Senegal. L'art. 4 dell'accordo dispone che l'esercizio delle attività di pesca nella zona di pesca del Senegal da parte delle navi della Comunità è subordinato al possesso di una licenza rilasciata dalle autorità senegalesi su richiesta della Comunità. L'allegato I, lett. E, dell'accordo precisa le zone nelle quali le licenze sono valide, in funzione della natura dell'attività e del tipo di peschereccio di cui trattasi.

7 Il 27 febbraio 1980, la CEE stipulava anche un accordo sulla pesca con la Guinea-Bissau, approvato mediante il regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1980, n. 2213, relativo alla conclusione dell'accordo fra il governo della Repubblica di Guinea-Bissau e la Comunità economica europea sulla pesca al largo della costa della Guinea-Bissau e dei due scambi di lettere ad esso relativi (GU L 226, pag. 33).

8 L'accordo con il Senegal veniva modificato più volte mediante accordi fra le parti. Il 4 febbraio 1991 la CEE stipulava e il Consiglio approvava, col regolamento (CEE) n. 420, relativo alla conclusione del protocollo che fissa i diritti di pesca e la compensazione finanziaria previsti nell'accordo tra il governo della Repubblica del Senegal e la Comunità economica europea sulla pesca al largo della costa senegalese, per il periodo dal 1° maggio 1990 al 30 aprile 1992 (GU L 53, pag. 1), un protocollo relativo all'accordo col Senegal che fissa i diritti di pesca e la compensazione finanziaria (in prosieguo: il «protocollo 4 febbraio 1991»). Detto protocollo veniva applicato provvisoriamente a seguito di uno scambio di lettere tra le parti.

9 Del pari, il 25 aprile 1990 la CEE stipulava, e il Consiglio approvava, col regolamento (CEE) n. 1235/90, relativo alla conclusione del protocollo che fissa le possibilità di pesca e la compensazione finanziaria previste nell'accordo tra la Comunità economica europea e il governo della Repubblica della Guinea-Bissau sulla pesca al largo della costa della Guinea-Bissau, per il periodo compreso tra il 16 giugno 1989 e il 15 giugno 1991 (GU L 125, pag. 1), un protocollo relativo all'accordo con la Guinea-Bissau che fissa le possibilità di pesca e la compensazione finanziaria (in prosieguo: il «protocollo 25 aprile 1990»).

10 L'art. 7 del protocollo 25 aprile 1990 abrogava l'allegato dell'accordo stipulato con la Guinea-Bissau e lo sostituiva con un nuovo allegato che, al punto K, stabilisce come segue il procedimento da seguire in caso di fermo:

«Le autorità della Commissione delle Comunità europee nella Guinea-Bissau vengono informate entro 48 ore di qualsiasi fermo di un peschereccio battente bandiera di uno Stato membro della Comunità avvenuto nella zona di pesca della Guinea-Bissau e ricevono contemporaneamente una breve relazione sulle circostanze ed i motivi per cui il fermo è stato operato.

Qualora la vertenza sia portata davanti ad un organo giudiziario competente, le autorità della Guinea-Bissau possono fissare una cauzione bancaria su richiesta della Comunità o dell'armatore.

In tal caso le autorità guineane si impegnano a lasciare libera la nave entro 24 ore dal deposito della cauzione.

L'autorità competente svincola la cauzione bancaria non appena la pronuncia giurisdizionale abbia prosciolto il capitano della nave in questione.

Qualora lo ritenga necessario, una delle parti può chiedere una consultazione urgente ai sensi dell'art. 10 dell'accordo».

11 In questo contesto, l'ambasciata della Guinea-Bissau a Bruxelles inviava alla Commissione, l'11 maggio 1990, una nota verbale recante il n. 447/CIJ/90 per «informarla dello sviluppo della situazione nella zona marittima situata di fronte alle coste della Guinea-Bissau e del Senegal». In detta nota si faceva riferimento ad un nuovo incidente avvenuto l'11 aprile e al fermo effettuato dalla marina senegalese di un peschereccio sovietico, che disponeva di una licenza di pesca della Guinea-Bissau, il quale si trovava, secondo l'ambasciata, in acque indiscutibilmente soggette alla giurisdizione della Guinea-Bissau. In conclusione, si chiedeva di «portare le informazioni, di estrema gravità, a conoscenza di tutti coloro che voi riteniate utili (...)». Questa nota veniva registrata presso la Commissione il 28 maggio 1990.

12 Il 14 maggio 1990, il peschereccio Theodoros M, battente bandiera greca e appartenente alla ricorrente, che aveva lasciato il porto di Dakar il 10 maggio e beneficiava di una licenza di pesca concessa dalle autorità senegalesi, veniva fermato da una nave della Guinea-Bissau che effettuava una ricognizione nelle acque controverse. Dopo aver fermato la nave, le autorità della Guinea-Bissau procedevano al

suo sequestro e alla confisca del suo carico, vale a dire 6 tonnellate circa di pesce, e dei suoi documenti. Il Theodoros M aveva ottenuto la licenza di pesca dal ministero senegalese competente in materia di pesca marittima, conformemente alle disposizioni vigenti fra il Senegal e la Comunità. La domanda di licenza era stata presentata alle autorità senegalesi tramite la Commissione e la licenza era stata rilasciata alla nave della ricorrente sempre tramite la delegazione della Commissione a Dakar.

13 Il capitano del Theodoros M veniva accusato dinanzi al tribunale popolare di Bissau di aver pescato, senza possedere la licenza necessaria al riguardo, in acque soggette alla sovranità della Guinea-Bissau. Con sentenza 28 maggio 1990, il tribunale popolare riconosceva la fondatezza di detta imputazione e condannava il capitano ad una pena pecuniaria di 213 519 000 pesos guineani. Nella sentenza si rileva che il capitano era al corrente dell'esistenza di una lite fra le due Repubbliche concernente la zona in cui il peschereccio era stato fermato. Il peschereccio veniva liberato il 25 luglio 1990.

14 Con telex 21 giugno 1990, il ministero ellenico dell'Agricoltura, direzione della pesca marittima, raccomandava alla Cooperativa nazionale dei pescatori in alto mare e all'Unione dei pescatori che effettuano la pesca del gamberetto in alto mare di chiedere ai loro aderenti «(...) di non pescare in detta zona, rivendicata dai due paesi, senza aver prima ottenuto una licenza di pesca tanto per le acque territoriali della Guinea-Bissau quanto per quelle del Senegal».

Svolgimento del procedimento

15 Stando così le cose, con atto introduttivo presentato nella cancelleria del Tribunale il 6 dicembre 1993, la ricorrente ha proposto un ricorso diretto contro 1) la Comunità europea, legalmente rappresentata dalle sue istituzioni competenti, 2) il Consiglio dell'Unione europea, e 3) la Commissione delle Comunità europee, onde

ottenere il risarcimento, a norma dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CE, del danno subito a causa degli atti ed omissioni dei convenuti.

16 La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente. Il Tribunale ha sentito le parti sull'assegnazione della causa ad una sezione composta da tre giudici. Non avendo le parti sollevato obiezioni, il Tribunale ha disposto detta assegnazione ai sensi degli artt. 12, 14 e 51 del suo regolamento di procedura nella versione allora vigente.

17 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia, il Tribunale ha invitato la ricorrente a rispondere, per iscritto e prima dell'udienza, a vari quesiti. La Commissione è stata pregata di porre a disposizione del Tribunale un documento.

18 Le parti hanno svolto difese orali e risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 21 febbraio 1995.

Conclusioni delle parti

19 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso ricevibile;

— dichiarare, in forza dell'art. 215, secondo comma, del Trattato, la responsabilità della Comunità europea per il danno causato alla ricorrente e ingiungergliene il risarcimento per un importo di 102 446 183 DR, unitamente agli interessi al tasso del 24% all'anno a decorrere dalla data di presentazione del ricorso;

— condannare i convenuti alle spese.

20 Il Consiglio conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso proposto dalla ricorrente in quanto il Consiglio, stipulando il protocollo 4 febbraio 1991 col Senegal, non ha affatto commesso un illecito che possa essere considerato in contrasto con un principio superiore di diritto posto a tutela dei singoli;

— nel caso improbabile in cui il Tribunale concluda per l'esistenza di siffatta violazione, dichiarare che questa non è sufficientemente grave e, in ogni caso, che la ricorrente ha omesso di adottare tutte le precauzioni necessarie non dimostrando prudenza e non informandosi su tutte le circostanze nelle quali le sue navi operavano;

— condannare la ricorrente alle spese.

21 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sulla ricevibilità

22 Il Tribunale ha corretto d'ufficio l'identità delle parti nella causa, poiché, in forza dell'art. 17 dello Statuto CE della Corte, solo le istituzioni della Comunità, che devono essere distinte dalla Comunità in quanto tale, possono essere convenute in un ricorso diretto.

Nel merito

23 A sostegno del suo ricorso, la ricorrente adduce quattro motivi, di cui solo il primo è diretto tanto contro il Consiglio quanto contro la Commissione. Questo primo motivo riguarda l'illiceità della negoziazione da parte della Commissione, e della conclusione da parte del Consiglio su proposta di quest'ultima, dei protocolli di accordo 25 aprile 1990 e 4 febbraio 1991, stipulati rispettivamente con la Guinea-Bissau e col Senegal. Il secondo motivo attiene all'illiceità dell'omissione della Commissione di informare la ricorrente della lite fra la Guinea-Bissau e il Senegal. Il terzo motivo riguarda l'illiceità dell'omissione della Commissione di consultare, in seguito al fermo del peschereccio della ricorrente, le autorità della Guinea-Bissau in applicazione del punto K dell'allegato del protocollo 25 aprile 1990. L'ultimo motivo concerne l'illiceità dell'omissione della Commissione di chiedere la fissazione di una cauzione bancaria in applicazione della stessa disposizione.

24 La ricorrente chiede di dichiarare che la Comunità europea è tenuta, in forza dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CE, a risarcire tutto il danno da essa subito. Essa valuta 102 446 183 DR l'importo di questo danno, pari alle sue spese di fun-

zionamento durante i due mesi e mezzo di immobilizzo del peschereccio, alle perdite che ha subito e al danno morale causatole. Quanto al livello dei tassi d'interesse sul mercato ellenico, occorrerebbe calcolare un tasso d'interesse del 24% all'anno, secondo la ricorrente.

Sul primo motivo, relativo alla responsabilità derivante da un atto normativo negoziato dalla Commissione e adottato dal Consiglio su proposta della Commissione

Argomenti delle parti

25 La ricorrente fa valere che, stipulando il protocollo 25 aprile 1990 con la Guinea-Bissau e il protocollo 4 febbraio 1991 col Senegal senza tener conto della lite pendente tra detti Stati dinanzi alla Corte internazionale di giustizia quanto alla delimitazione delle loro zone marittime, il Consiglio e la Commissione hanno commesso un illecito tale da far sorgere la responsabilità della Comunità. Secondo la ricorrente, il Consiglio e la Commissione erano quanto meno tenuti ad escludere dagli accordi relativi alla pesca di cui trattasi la zona controversa fino a che non venisse emessa la pronuncia finale della Corte internazionale di giustizia. A questo proposito, essa si avvale del fatto che la Repubblica finlandese e la Repubblica estone avrebbero escluso una zona di pesca controversa fra quest'ultima e la Repubblica lettone da un accordo sulla pesca stipulato recentemente.

26 Essa osserva che il Consiglio e la Commissione hanno commesso una violazione grave e sufficientemente palese di norme giuridiche superiori che tutelano i singoli, agendo in manifesta e grave violazione dei limiti del loro potere discrezionale. Essi sarebbero infatti venuti meno all'obbligo imposto loro dai principi generali del diritto comunitario di garantire la libertà di pesca nelle acque di paesi terzi tutelando in particolare la certezza del diritto e il legittimo affidamento degli impren-

ditori. All'udienza la ricorrente ha precisato che tre principi sarebbero stati violati, vale a dire il principio di diligenza e di buona amministrazione all'atto della stipulazione di una convenzione internazionale, il principio della certezza del diritto e il principio del legittimo affidamento degli operatori economici che avevano diritto di esercitare le loro attività di pesca dopo avere ottenuto le licenze di pesca necessarie al riguardo.

27 Il Consiglio controdeduce che, adottando il suo precitato regolamento 4 febbraio 1991, n. 420, non ha violato una norma giuridica superiore diretta a tutelare i singoli. La Comunità non potrebbe infatti, in occasione della conclusione di un accordo di pesca con uno Stato terzo, giudicare sui limiti della sua giurisdizione in mare, soprattutto quando vi è una controversia al riguardo fra lo Stato contraente e altri Stati, anche qualora si tratti di Stati con i quali la Comunità ha del pari concluso accordi di pesca.

28 Il Consiglio sostiene pertanto che ha esercitato il suo potere discrezionale in un modo che non ignorava affatto i limiti imposti all'esercizio dei suoi poteri. Aggiunge che, se avesse insistito perché fossero escluse le zone marittime controverse, i negoziati sarebbero falliti perché il suo comportamento sarebbe stato interpretato come una presa di posizione su una questione di cui la Corte internazionale di giustizia era investita. Qualsiasi comportamento diverso dalla neutralità riguardo a controversie relative alla sovranità fra Stati terzi indurrebbe molto probabilmente i paesi terzi stessi a rifiutare la conclusione di siffatti accordi con la Comunità. Il fatto che siffatte liti costituiscano oggetto di un arbitrato o di un procedimento giudiziario non modificherebbe tale situazione.

29 Il Consiglio ritiene, di conseguenza, di non aver violato alcuna norma giuridica superiore diretta a tutelare i singoli stipulando il protocollo 4 febbraio 1991 col Senegal.

30 Il Consiglio nega anche che vi sia un nesso di causalità diretto tra la sua funzione di legislatore e i danni che la ricorrente sostiene di aver subito. In ogni caso, secondo il Consiglio, l'asserito nesso di causalità sarebbe stato interrotto dal comportamento della stessa ricorrente che non si sarebbe comportata in modo prudente non informandosi, prima di lasciare il porto di Dakar, delle condizioni nelle quali avrebbe dovuto lavorare, diversamente da come avrebbe fatto qualsiasi armatore prudente.

31 Peraltro, il Consiglio dubita che sia possibile che un peschereccio, che, al momento del suo fermo, aveva pescato nelle acque del Senegal durante nove anni almeno, abbia potuto ignorare l'esistenza di una controversia fra il Senegal e la vicina Guinea-Bissau sulla delimitazione di dette acque. Tale controversia era infatti di notorietà pubblica a causa della pubblicità che vi era stata dei numerosi fermi di pescherecci nelle acque di cui trattasi; al momento del fermo, non meno di quattordici marinai ed un osservatore senegalese si trovavano a bordo del Theodoros M; infine, dalla pronuncia 28 maggio 1990 del tribunale popolare di Bissau risulterebbe molto chiaramente che il capitano del peschereccio era al corrente della lite pendente.

32 La Commissione osserva che la delimitazione della zona di pesca del Senegal è fissata dall'art. 1 dell'accordo fra la Comunità e il Senegal e che questo accordo è conforme alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, e più precisamente ai suoi artt. 2 e 5 B. La formulazione di detto accordo corrisponde, secondo la Commissione, a quella di tutti gli accordi di pesca stipulati dalla Comunità e non si intromette nella controversia relativa alla delimitazione delle zone marittime degli Stati di cui trattasi. Qualsiasi altra formulazione avrebbe necessariamente affrontato la questione della delimitazione delle zone marittime degli Stati in questione, sarebbe quindi uscita dal settore delle competenze comunitarie e sarebbe stata giustamente interpretata dagli Stati interessati come un'ingerenza nei loro affari interni.

33 La Commissione sostiene anche che la controversia fra il Senegal e la Guinea-Bissau, che risale al 1960 e che aveva costituito oggetto di lodi arbitrali e di sentenze, era nota a tutti gli interessati. Essa non poteva quindi essere ignorata da ope-

ratori diligenti, che esercitavano la loro attività di pesca in dette acque, praticamente senza interruzione dal 1981.

Giudizio del Tribunale

34 L'art. 215, secondo comma, del Trattato dispone che in materia di responsabilità extracontrattuale la Comunità deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni nell'esercizio delle loro funzioni. Nel caso di atti normativi che implicano scelte di politica economica, dalla costante giurisprudenza della Corte emerge che la responsabilità della Comunità sorge solo in caso di violazione sufficientemente grave di una norma giuridica superiore che tutela i singoli (v., in particolare, sentenze 25 maggio 1978, cause riunite 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, Bayerische HNL e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 1209, punti 4-6, e 19 maggio 1992, cause riunite C-104/89 e C-37/90, Mulder e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-3061, punto 12). Più specificamente, in un contesto normativo come quello della fattispecie, caratterizzato dall'esercizio di un ampio potere discrezionale, indispensabile alla realizzazione della politica agricola comune, la responsabilità della Comunità può sorgere solo se l'istituzione interessata ha disconosciuto, in modo palese e grave, i limiti che si impongono all'esercizio dei suoi poteri (v. precitata sentenza Bayerische HNL e a./Consiglio e Commissione, punto 6).

35 Risulta del pari dalla giurisprudenza che le omissioni delle istituzioni comunitarie possono far sorgere la responsabilità della Comunità solo qualora le istituzioni abbiano violato un obbligo di agire stabilito per legge risultante da una disposizione comunitaria (v., ad esempio, sentenza della Corte 15 settembre 1994, causa C-146/91, KYDEP/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-4199, punto 58). Di conseguenza, si deve stabilire se nella fattispecie le istituzioni convenute abbiano violato un obbligo di inserire negli accordi di cui trattasi una clausola relativa alla zona di pesca controversa tra le due repubbliche considerate.

A questo proposito, occorre rilevare che, considerato il potere discrezionale di cui gode il Consiglio nell'attuazione della politica agricola comune, il controllo esercitato dal giudice comunitario deve limitarsi ad accertare se il provvedimento di cui trattasi non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere o se l'autorità non abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale (v., ad esempio, sentenze della Corte 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a., Racc. pag. I-4023, punto 8, e 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973, punto 90). Inoltre, si deve precisare che solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di un siffatto provvedimento (v. sentenza della Corte 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder, Racc. pag. 2237, punti 21 e 22).

37 Nella fattispecie, il legislatore comunitario, ai fini dell'esercizio delle competenze conferitegli dagli artt. 43 e 228 del Trattato, ha considerato che la Comunità aveva interesse a negoziare e ad approvare l'accordo di pesca stipulato tra la Comunità e il Senegal.

38 Quanto al contenuto di detto accordo, si deve rilevare che le istituzioni della Comunità godono di un ampio potere discrezionale, nel settore delle relazioni economiche esterne della Comunità, come nel corrispondente settore interno della politica agricola comune. Concludendo gli accordi e i protocolli con i due Stati di cui trattasi, il Consiglio e la Commissione non hanno ecceduto il potere discrezionale di cui dispongono in materia e non hanno in alcun caso adottato una misura manifestamente inidonea rispetto allo scopo che perseguivano. Il Consiglio e la Commissione non avrebbero potuto infatti chiedere di escludere la zona controversa da detti accordi senza prendere posizione su questioni che rientravano negli affari interni di Stati terzi. Orbene, se la Comunità si opponesse alle rivendicazioni degli Stati concernenti zone sulle quali essi chiedono di esercitare la loro giurisdizione o si opponesse all'esercizio di quest'ultima quando vi è una controversia, detti paesi terzi si rifiuterebbero molto probabilmente di stipulare siffatti accordi con la Comunità. Inoltre, se la Comunità chiedesse l'esclusione di zone contestate da altri Stati, un atto del genere sarebbe certamente interpretato come una sua ingerenza in

tali controversie. L'esclusione di dette zone su richiesta della Comunità avrebbe anche l'effetto di indebolire la rivendicazione da parte dei paesi terzi di cui trattasi del diritto di esercitare siffatta giurisdizione. Il fatto che tali liti siano soggette ad un arbitrato o costituiscano oggetto di un procedimento giudiziario corrobora tale tesi, in quanto, quando vi sono procedimenti pendenti dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, non spetta alla Comunità pronunciarsi su controversie fra Stati terzi.

39 Peraltro, la ricorrente non può far valere, come ha fatto all'udienza, il fatto che la Comunità avrebbe accettato di escludere dall'accordo di pesca tra la Repubblica di Finlandia e la Repubblica estone una zona di pesca contestata fra quest'ultima e la Repubblica lettone, per sostenere che il principio della diligenza la obbligava ad escludere la zona controversa dall'accordo stipulato col Senegal. Infatti, si tratta di un accordo stipulato all'epoca da due Stati terzi che non erano soggetti all'osservanza del diritto comunitario. Inoltre, la ricorrente non può basarsi sull'art. 234 del Trattato CE poiché quest'ultimo non impone alcun obbligo alla Comunità, ma unicamente agli Stati membri, e non fa riferimento quindi ai negoziati della Comunità con Stati terzi.

40 Da quanto precede emerge che il principio di diligenza e di buona amministrazione non è stato violato dalle istituzioni comunitarie.

41 Per quanto attiene all'asserita violazione del principio della tutela del legittimo affidamento, il Tribunale ricorda che, secondo una giurisprudenza costante, il diritto di invocare la tutela del legittimo affidamento si estende a qualsiasi individuo che si trovi in una situazione dalla quale risulti che l'amministrazione comunitaria, fornendogli precise garanzie, ha fatto nascere fondate aspettative in capo allo stesso (v., in particolare, sentenze del Tribunale 14 luglio 1994, causa T-534/93, Grynberg e Hall/Commissione, Racc. PI, pag. II-595, punto 51, e 19 maggio 1994, causa

T-465/93, Consorzio Gruppo di azione locale «Murgia Messapica»/Commissione, Racc. pag. II-361, punto 67). Orbene, nella specie la ricorrente non sostiene né dimostra che il Consiglio e la Commissione le avevano fornito garanzie precise quanto al contenuto che avrebbero avuto l'accordo di pesca stipulato fra la Comunità e il Senegal e i suoi protocolli. Di conseguenza, non si può addebitare al Consiglio e alla Commissione di aver violato il legittimo affidamento della ricorrente concludendo detto accordo di pesca e i suoi protocolli.

42 Del resto, ammesso che l'argomentazione della ricorrente tenda a dimostrare che, concludendo l'accordo di pesca di cui trattasi e i suoi protocolli, il Consiglio e la Commissione hanno violato il legittimo affidamento che essa aveva posto sul fatto che detto accordo e i suoi protocolli sarebbero stati conformi ai principi di buona amministrazione e di diligenza, siffatta argomentazione confluisce negli argomenti della ricorrente relativi alla violazione di tali principi.

43 Nella misura in cui l'argomentazione della ricorrente si riferisce alla licenza di pesca assegnata alla ricorrente stessa, il Tribunale rileva che tale argomentazione confluisce nel secondo motivo.

44 Per quanto concerne il principio della certezza del diritto, occorre rilevare che la controversia tra la Guinea-Bissau e il Senegal ha effettivamente creato una certa insicurezza per gli operatori che pescano nelle acque controverse. Tuttavia, tale incertezza non è imputabile agli accordi e ai protocolli conclusi dalla Comunità, ma ad una controversia di cui la Comunità non è responsabile (v. i punti 1-4 e 37-38 della presente sentenza). Stando così le cose, non si può addebitare al Consiglio e alla Commissione di non avere rinunciato ai benefici che la conclusione dei controversi accordi di pesca poteva apportare alla Comunità, tanto più che i pescatori comunitari erano in grado di prevenire le conseguenze dannose della situazione d'incertezza così creata. Toccava infatti al capitano del peschereccio stabilire precisamente la sua posizione in mare. Se intendeva pescare nelle acque controverse

poteva prima chiedere una licenza a ciascuno degli Stati interessati per evitare di costituire oggetto di azioni di rappresaglia da parte di uno di essi, a condizione di rispettare, se del caso, le disposizioni stabilite dai protocolli stipulati dalla Comunità relative all'occupazione di cittadini dei due Stati di cui trattasi sulla sua nave, disposizioni che, del resto, non hanno avuto rilevanza nella presente causa.

45 Considerati i vantaggi della conclusione degli accordi di cui trattasi e le possibilità degli operatori economici di prevenirne gli inconvenienti, si deve rilevare che la Comunità non ha violato il principio della certezza del diritto.

46 Da quanto precede risulta che, negoziando, proponendo e adottando i regolamenti nn. 2212/80 e 420/91, né il Consiglio né la Commissione hanno violato principi giuridici superiori che tutelano la ricorrente e che il primo motivo non può quindi essere accolto.

47 Ne consegue che il ricorso dev'essere respinto nella parte in cui è proposto contro il Consiglio.

Sul secondo motivo, relativo alla responsabilità della Commissione derivante dall'omissione d'informare la ricorrente della controversia

Argomenti delle parti

48 La ricorrente fa valere che la Commissione doveva informarla dell'esistenza di una controversia tra la Guinea-Bissau e il Senegal, della comunicazione scritta 2 agosto

1989 e della nota verbale 11 maggio 1990, nelle quali la Guinea-Bissau, secondo la ricorrente, avrebbe minacciato di catturare qualsiasi nave che pescasse nelle acque controverse senza la licenza della Guinea-Bissau, e, infine, del fermo di tre pescherecci sovietici da parte del Senegal. Di conseguenza, essa sostiene che la convenuta ha disconosciuto in modo palese e grave i limiti della sua discrezionalità e ha così violato in modo sufficientemente grave una norma giuridica superiore che tutela i singoli, vale a dire i principi generali del diritto internazionale, e più in particolare il principio della diligenza all'atto della conclusione di convenzioni internazionali.

49 La ricorrente afferma che il danno che ha così subito eccede l'ambito dei rischi economici inerenti alle attività del settore della pesca e fa riferimento, tra l'altro, alla sentenza Mulder e a./Consiglio e Commissione, già citata, punto 13.

50 Nella replica la ricorrente riafferma che nessuno ha richiamato la sua attenzione sui rischi che correva pescando nella zona di cui trattasi. Essa respinge un'eventuale corresponsabilità sostenendo che la sentenza del tribunale popolare di Bissau non menzionava una confessione del capitano e che la valutazione della sua colpevolezza non rileva per la presente causa. La decisione emessa contro il capitano sarebbe una decisione di opportunità diretta a rafforzare le pretese della Guinea-Bissau. Per questo motivo la ricorrente non avrebbe interposto appello contro quest'ultima. Siffatto appello non avrebbe che prolungato la confisca della nave, senza che il capitano avesse la minima possibilità di essere prosciolto, poiché il suo proscioglimento avrebbe posto in dubbio la fondatezza delle pretese della Guinea-Bissau relative alle frontiere.

51 La ricorrente sostiene che se avesse avuto conoscenza della controversia tra il Senegal e la Guinea-Bissau la sua nave non sarebbe entrata nelle acque controverse ed essa avrebbe cercato di ottenere una licenza di pesca in base all'accordo stipulato

cedere è stato raccomandato, dopo la cattura della sua nave, dalle competenti autorità elleniche.

52 Per di più, la ricorrente rileva che, sin dall'11 maggio 1990 — data in cui l'ambasciata della Guinea-Bissau ha inviato la nota verbale n. 447/CIJ/90 —, la Commissione avrebbe dovuto adottare immediatamente tutti i provvedimenti possibili per informarne tutte le navi comunitarie alle quali essa aveva trasmesso licenze di pesca, conformemente all'accordo CEE-Senegal, onde consentire alle stesse di adottare le disposizioni necessarie.

53 La ricorrente sostiene che da un telegramma del direttore generale della pesca della Commissione, in data 13 giugno 1990, risulta che la Commissione aveva conoscenza della nota verbale 11 maggio 1990. Risulterebbe del pari da un telex del ministero ellenico 21 giugno 1990 che la Commissione ne aveva già conoscenza prima del 14 maggio 1990.

54 La ricorrente conclude che, omettendo di informarla, la Commissione ha dato prova di un'indifferenza completa, di inerzia e di negligenza. Se la Commissione — agendo conformemente al principio di buona amministrazione — avesse immediatamente informato la sua nave, che aveva lasciato il porto soltanto il giorno precedente, questa non avrebbe pescato nelle acque controverse e non sarebbe stata neanche fermata.

55 La Commissione ripete che la controversia fra il Senegal e la Guinea-Bissau, che risale al 1960 e che costituiva oggetto di lodi arbitrali e di sentenze, non poteva essere ignorata da operatori diligenti, che esercitano la loro attività di pesca in dette acque, praticamente senza interruzione dal 1981. Durante l'udienza la Commissione ha aggiunto che il fatto che nessuna nave comunitaria, esclusa quella della ricorrente, sia stata fermata da quando esistono siffatti accordi costituisce una prova irrefutabile della notorietà pubblica della controversia.

56 La Commissione rileva che la comunicazione scritta 2 agosto 1989 della Guinea Bissau era redatta in termini generici e non conteneva quindi alcuna minaccia di un'eventuale adozione di misure unilaterali. Detta comunicazione sarebbe stata inviata a tutte le delegazioni diplomatiche degli Stati membri, il che significherebbe che anche gli interessati erano stati avvertiti dalle loro amministrazioni nazionali.

57 Essa afferma di avere ricevuto in data 28 maggio 1990 la nota verbale 11 maggio 1990, n. 447/CIJ/90, vale a dire quattordici giorni dopo il fermo del Theodoros M.

58 La Commissione sottolinea che essa non aveva i mezzi né l'obbligo d'informare individualmente ciascun armatore dei rischi che correva, ma che toccava alle amministrazioni nazionali informarne i loro cittadini.

59 La Commissione sostiene, peraltro, che altri armatori hanno avuto cura di ottenere licenze di pesca dei due paesi interessati e che coloro che preferivano pescare nel Senegal hanno sistematicamente evitato la zona controversa.

60 La Commissione sostiene che è impossibile che sia potuta sfuggire alla ricorrente l'informazione secondo la quale quattro navi appartenenti al gruppo senegalese «Adrien», con 76 membri di equipaggio a bordo, erano state fermate per gli stessi motivi dalle autorità della Guinea-Bissau il 1° gennaio 1990.

61 La Commissione ha infine aggiunto all'udienza un nuovo argomento di fatto che riguarda il punto preciso della zona controversa in cui la nave è stata fermata. Secondo la Commissione, questo punto è lontano solo 1.5 o 2 miglia dalle frontiere della zona controversa, il che è vicinissimo alle zone marittime del Senegal non controverse. A suo avviso, ne discende che, con le sue dichiarazioni, il capitano ha ammesso che a causa di errore si trovava nella zona controversa. Egli avrebbe commesso quindi un errore di navigazione.

Giudizio del Tribunale

62 Occorre anzitutto ricordare che la Commissione, negoziando l'accordo e il protocollo ad esso relativo e non escludendo le acque controverse dall'accordo e dal protocollo, non ha violato una norma giuridica superiore che tutela i singoli.

63 Si deve tuttavia accertare se, sul piano amministrativo, la Commissione non abbia commesso un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità non proteggendo le navi comunitarie che pescavano nella zona controversa in base a licenze concesse tramite la Commissione, nell'ambito degli accordi stipulati dalla Comunità. Infatti, le licenze di pesca sono chieste in nome dell'armatore e concesse in nome del Senegal tramite la Commissione (v. l'allegato del protocollo 4 febbraio 1991, concernente le condizioni per l'esercizio della pesca nella zona di pesca senegalese applicabili alle navi battenti bandiera di uno Stato membro della Comunità, punto A). La licenza della ricorrente è stata quindi assegnata ad essa tramite la delegazione della Commissione nel Senegal. Di conseguenza, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, la delegazione di quest'ultima era in grado di allegare a ciascuna licenza che essa inviava una nota che avvertisse il titolare della licenza dei rischi relativi alla pesca nella zona controversa. A questo proposito, non si può obiettare che un avvertimento del genere non avrebbe potuto essere formulato senza urtare la sensibilità dei due Stati di cui trattasi. Infatti, la Commissione, in quanto istituzione, era in grado di formulare siffatto avvertimento in termini sufficientemente neutri e diplomatici per evitare di prendere posizione nella controversia fra gli Stati di cui trattasi.

64 Peraltro, la Commissione, se avesse considerato inopportuna l'aggiunta di siffatte note alle licenze, avrebbe potuto pregare gli Stati membri di informare essi stessi gli interessati dei rischi della pesca nelle acque controverse fra i due Stati di cui trattasi, come del resto ha fatto il governo ellenico dopo il fermo della nave della ricorrente (v. supra, punto 14).

65 Ammesso che la Commissione abbia così effettivamente violato un dovere d'informazione, si deve esaminare se tale violazione sia stata all'origine del danno. Infatti, se il capitano della nave era a conoscenza della controversia al momento del fermo della sua nave, il fatto che la Commissione non l'abbia informato della controversia non ha potuto avere alcuna importanza nella realizzazione dell'asserito danno.

66 A questo proposito, il Consiglio e la Commissione hanno sostenuto che dalla sentenza del tribunale popolare di Bissau risultava in particolare che il capitano era a conoscenza della controversia fra la Guinea-Bissau e il Senegal al momento del fermo della sua nave. Nella replica la ricorrente ha contestato tale asserzione senza però spiegare in concreto ciò che sapesse effettivamente il capitano. Per questo motivo il Tribunale ha chiesto alla ricorrente, mediante una misura di organizzazione del procedimento, di prendere posizione in modo preciso sugli accertamenti relativi ai fatti operati dal tribunale popolare di Bissau quanto a ciò che sapeva il capitano. La risposta della ricorrente è stata nuovamente ambigua e questa ambiguità non è stata rimossa durante la fase orale. Infine, si deve rilevare che la ricorrente non ha citato il capitano come testimone per provare che egli non era a conoscenza, al momento dei fatti, della controversia tra la Guinea-Bissau e il Senegal.

67 Si deve aggiungere che al Tribunale che le chiedeva da quanto tempo il capitano esercitasse la pesca nelle acque senegalesi la ricorrente ha risposto che tale quesito non era determinante, poiché il capitano doveva poter fare affidamento sugli uffici competenti della Comunità. Quale che abbia potuto essere l'eventuale portata delle sue conoscenze, egli non avrebbe potuto mettere in discussione la validità del contenuto «dell'autorizzazione comunitaria» in base alla quale agiva. Il Tribunale constata che questa risposta è ancora una volta caratterizzata dalla stessa ambiguità di quella rilevata al punto precedente.

68 Il Tribunale rileva che, anche se gli accertamenti nella sentenza del tribunale popolare di Bissau possono essere spiegati, come ha sostenuto la ricorrente, dalla volontà

tattica di quest'ultima di non far durare a lungo il procedimento dinanzi al tribunale popolare, si deve prendere in considerazione anche il fatto che prima dell'incidente di cui trattasi le autorità senegalesi avevano fermato varie navi. Di fronte alle asserzioni della Commissione secondo le quali tale evento e la controversia fra le due Repubbliche erano noti nei settori interessati, la ricorrente non ha precisato, nonostante una misura di organizzazione del procedimento, ciò che sapesse in concreto il capitano ed essa non ha neanche citato testimoni, come il capitano, per invalidare le asserzioni della Commissione, anche se tali asserzioni riguardavano la sfera della ricorrente.

69 Alla luce di tali circostanze, si deve considerare che il capitano della nave della ricorrente era a conoscenza della controversia fra la Guinea-Bissau e il Senegal quanto alla zona controversa e dei rischi che correva di essere fermato in detta zona dall'una o dall'altra delle due Repubbliche, senza che sia necessario citare d'ufficio il capitano come testimone.

70 Orbene, il Tribunale considera che, se il capitano della nave era effettivamente a conoscenza della litigiosità fra le due Repubbliche della zona di cui trattasi, il fermo della sua nave può essere spiegato soltanto dalla deliberata volontà del capitano di pescare in detta zona a suo rischio e pericolo, oppure da un errore di navigazione che l'ha indotto a pescarvi senza rendersene conto.

71 In entrambi i casi, l'omissione della Commissione consistente nella mancata informazione della ricorrente sulla controversia fra i due Stati di cui trattasi non ha comportato l'asserito danno.

72 Ne consegue che il danno asserito non è stato causato dal comportamento della Commissione (v., ad esempio, sentenze della Corte 4 febbraio 1975, causa 169/73, Compagnie continentale/Consiglio, Racc. pag. 117, punti 22 e 23, 28 e 32, e 29 settembre 1982, causa 26/81, Oleifici Mediterranei/CEE, Racc. pag. 3057, punti 23 e 24).

73 Il secondo motivo è pertanto infondato.

Sul terzo motivo, attinente alla responsabilità della Commissione derivante dall'omissione di consultare d'urgenza le autorità della Guinea-Bissau

Argomenti delle parti

74 La ricorrente adduce che la Commissione avrebbe dovuto, in base al punto K dell'allegato del protocollo 25 aprile 1990, consultare d'urgenza le competenti autorità della Guinea-Bissau per chiedere la revoca immediata dell'illegittimo sequestro della sua nave e la sua liberazione immediata, ciò che le sarebbe stato facile ottenere. Essa sarebbe invece rimasta passiva, indifferente, negligente ed inerte, il che avrebbe avuto come conseguenza il prolungamento del sequestro della nave durante due mesi e mezzo. Agendo in tal modo, la Commissione avrebbe violato il protocollo 25 aprile 1990 e sarebbe venuta meno al suo dovere di diligenza, facendo sorgere così la sua responsabilità nei confronti della ricorrente.

75 Nella replica la ricorrente aggiunge che ha ottenuto la liberazione della sua nave soltanto dopo aver versato gli importi necessari a questo scopo, senza alcun intervento da parte della Commissione.

76 La Commissione ribatte che la sua delegazione a Bissau ha effettuato intense consultazioni per facilitare la liberazione della nave e che essa ha così più che adempiuto gli obblighi cui era tenuta in base agli accordi vigenti. Uno dei suoi rappresentanti avrebbe assistito al processo e avrebbe effettuato, a partire dal 15 maggio 1990, vari passi presso il governo e il presidente della Repubblica a Bissau. La Commissione ritiene pertanto di aver adempiuto i suoi obblighi in materia di consultazione urgente.

Giudizio del Tribunale

77 Il Tribunale constata che in nessuna fase del procedimento la ricorrente ha contestato specificatamente le asserzioni della Commissione relative ai vari passi che essa aveva effettuato a favore degli interessi della ricorrente stessa (v. pagg. 8-9 del controricorso), e che non si deve quindi dubitare del fatto che la delegazione della Commissione nella Guinea-Bissau ha adempiuto gli obblighi cui essa era tenuta in base al punto K dell'allegato e il suo dovere di tutela diplomatica nei confronti del capitano e della ricorrente.

78 Di conseguenza, il terzo motivo non può essere accolto.

Sul quarto motivo, riguardante la responsabilità della Commissione derivante dall'omissione di chiedere la fissazione di una cauzione bancaria

Argomenti delle parti

79 La ricorrente sostiene che la Commissione era tenuta, in base al punto K dell'allegato del protocollo 25 aprile 1990, a chiedere la costituzione di una cauzione bancaria per ottenere la liberazione della sua nave. Non agendo conformemente ai suoi obblighi, la Commissione avrebbe commesso un illecito che avrebbe causato il danno subito dalla ricorrente. Essa precisa che non addebita alla Commissione di non aver essa stessa costituito tale cauzione, ma unicamente il fatto di non averne chiesto la fissazione in base al protocollo 25 aprile 1990.

80 La Commissione sottolinea che essa prende l'iniziativa della costituzione di una cauzione bancaria solo se l'interessato si trova nell'impossibilità assoluta di farlo,

ad esempio, quando esso non una rappresentanza nei paesi di cui trattasi. Nella specie un rappresentante della società «Somecom» che agiva per conto della ricorrente sarebbe stato presente a Bissau sin dal 17 maggio 1990. Il giorno seguente il capitano avrebbe dichiarato di non aver bisogno di un avvocato poiché era rappresentato in Guinea-Bissau dalla società Semapesca. Essa aggiunge che non dispone di mezzi finanziari per costituire cauzioni bancarie a favore di imprese private e che essa non è autorizzata a prendere iniziative presso banche perché queste forniscano garanzie per dette imprese.

81 Nella replica la ricorrente aggiunge che la società «Sorecom» poteva soltanto risolvere questioni finanziarie, escluso qualsiasi altro atto di rappresentanza.

Giudizio del Tribunale

82 Si deve rilevare che la costituzione di una cauzione bancaria, contemplata dal punto K dell'allegato del protocollo 25 aprile 1990, rientra nella discrezionalità del tribunale adito della Guinea-Bissau. Essa può essere chiesta dall'armatore della nave oppure dalla Comunità.

83 Giustamente pertanto la Commissione ha fatto valere che essa sarebbe stata tenuta a presentare una domanda di fissazione di una cauzione bancaria solo qualora la società che era oggetto di una misura di espropriazione non potesse farlo direttamente.

84 Nella specie occorre rilevare che la ricorrente era rappresentata in loco da una società («Somecom» o «Sorecom») e che, se la presentazione di una domanda di fissazione di una cauzione bancaria eccedeva il mandato di detta società, la ricorrente poteva conferirle i poteri necessari per presentare siffatta domanda. Di conseguenza, la delegazione della Commissione non era tenuta a formulare una domanda del genere.

85 Ne consegue che la Commissione non ha violato il suo dovere di tutela diplomatica.

86 Da tutto quanto precede risulta l'infondatezza dei quattro motivi addotti contro la Commissione.

87 Di conseguenza, il ricorso deve essere respinto anche nella parte in cui è proposto contro la Commissione.

Sulle spese

88 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La ricorrente è rimasta soccombente. Vanno quindi accolte le domande del Consiglio e della Commissione e si deve condannare la ricorrente alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La ricorrente è condannata alle spese.

Cruz Vilaça Kirschner Kalogeropoulos

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 6 luglio 1995.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

J.L. Cruz Vilaça