CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS presentate il 10 luglio 2003 [1]

1. Nella causa in esame la Commissione propone un ricorso contro la sentenza con cui il Tribunale di primo grado [2] ha dichiarato ricevibile la domanda, presentata dalla società Jégo-Quéré et Cie SA (in prosieguo: la «Jégo-Quéré») ex art. 230, quarto comma, CE, diretta all'annullamento degli artt. 3, lett. d), e 5 del regolamento (CE) della Commissione 14 giugno 2001, n. 1162, che istituisce misure per la ricostituzione dello stock di naselli nelle sottozone CIEM III, IV, V, VI e VII, e nelle divisioni CIEM VIII a, b, d, e, e le condizioni ad esse associate per il controllo delle attività di pesca [3].

2. Ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, «qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre (...) un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente ed individualmente».

3. Per dimostrare di possedere la necessaria legittimazione ad agire, la Jégo-Quéré deve quindi provare, inter alia, che le disposizioni del regolamento da essa contestate la «riguardano individualmente».

4. L'interpretazione tradizionale dell'«interesse individuale» è quella dettata dalla Corte nella sentenza Plaumann/Commissione [4], secondo la quale una persona fisica o giuridica può essere considerata individualmente interessata da un atto di cui non sia il destinatario solo se l'atto stesso incida su di essa a causa di sue determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerla dalla generalità e, quindi, la identifichi alla stessa stregua del destinatario.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Sentenza 3 maggio 2002, causa T-177/01, Jégo-Quéré/Commissione (Racc. pag. II-2365).

3 — GU 2001, L 159, pag. 4.

4 — Sentenza 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione (Racc. pag. 195, in particolare pag. 220).

5. Il Tribunale di primo grado ha ritenuto che la Jégo-Quéré non fosse in grado di dimostrare di essere «individualmente interessata» secondo l'interpretazione tradizionale, ma ha concluso che il carattere restrittivo di tale interpretazione condurrebbe in taluni casi all'impossibilità per il diritto comunitario di garantire ai singoli l'accesso a rimedi giurisdizionali effettivi. Il Tribunale ha dichiarato inoltre che l'interpretazione tradizionale non risultava necessariamente dal tenore letterale dell'art. 230 CE. Esso ha pertanto proposto una nuova lettura della nozione di interesse individuale, secondo la quale una persona fisica o giuridica può ritenersi individualmente interessata da una disposizione comunitaria di portata generale che incida, in maniera certa ed attuale, sulla sua sfera giuridica limitando i suoi diritti ovvero imponendole obblighi. Applicando la sua nuova interpretazione al caso in esame, il Tribunale ha concluso che la Jégo-Quéré era individualmente interessata e, quindi, legittimata a proporre ricorso di annullamento.

6. Il ragionamento del Tribunale dev'essere ora valutato alla luce della sentenza pronunciata successivamente dalla Corte nella causa Unión de Pequeños Agricultores [5], che ha confermato l'interpretazione tradizionale dell'«interesse individuale» quale condizione imprescindibile per la legittimazione ad agire ex art. 230, quarto comma, CE.

Contesto normativo e di fatto

7. Il regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1992, n. 3760, che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquacoltura [6], modificato, prevede all'art. 15, la possibilità per la Commissione di adottare misure urgenti nel caso in cui la conservazione delle risorse alieutiche sia minacciata da gravi e impreviste turbative.

8. Nel mese di dicembre 2000, la Commissione ed il Consiglio, a cui era giunta una segnalazione da parte del Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare (CIEM), ritenevano urgente l'attuazione di un piano di ricostituzione dello stock di naselli.

9. Agendo in base ai poteri ad essa conferiti dall'art. 15 del regolamento n. 3760/92, la

5 — Sentenza 25 luglio 2002, causa C-50/00 P (Racc. pag. I-6677).

6 — GU L 389, pag. 1.

Commissione adottava il regolamento (CE) n. 1162/2001 (in prosieguo: il «regolamento» o «il regolamento contestato»)[7]. Lo scopo di tale regolamento era quello di ridurre nell'immediato le catture di novellame di nasello. Esso si applicava ai pescherecci che operano nelle aree dallo stesso definite, imponendo loro una dimensione di maglia minima, variabile a seconda delle aree, per le differenti tecniche di pesca con reti, a prescindere dalla specie oggetto di pesca da parte della nave considerata.

10. Il ricorso di annullamento della Jégo-Quéré riguarda gli artt. 3, lett. d) e 5 del regolamento (in prosieguo: le «disposizioni impugnate»). L'art. 3, lett. d), del regolamento vieta le «reti a strascico sulle quali sia fissato un sacco avente una dimensione di maglia inferiore a 100 mm, se il sacco suddetto non è cucito sulla parte anteriore della rete». L'art. 5 del regolamento definisce le aree geografiche nelle quali sono applicabili le disposizioni del regolamento, precisando, per tutte queste aree, i divieti relativi. Relativamente alle reti trainate, i divieti si applicano alle dimensioni di maglia comprese tra 55 e 99 mm; relativamente agli attrezzi fissi, essi si applicano, a seconda delle zone, alle dimensioni di maglia inferiori a 100 o a 120 mm.

11. Il regolamento aveva durata limitata e rimaneva in vigore fino al 1° marzo 2002. Divieti sostanzialmente simili a quelli in esso contenuti sono stati poi decretati dal regolamento della Commissione 19 marzo 2002, n. 494, che istituisce misure tecniche supplementari per la ricostituzione dello stock di naselli nelle sottozone CIEM III, IV, V, VI e VII e nelle divisioni CIEM VIII a, b, d, e[8].

12. La Jégo-Quéré è una società di armamento per la pesca con sede in Francia, la quale esercita in via permanente nel sud dell'Irlanda, nella zona CIEM VII, una delle aree di applicazione del regolamento. La società esercita prevalentemente un'attività di pesca al merlano, specie che rappresenta mediamente il 67,3% delle sue catture. Essa possiede quattro navi di oltre trenta metri ed utilizza reti con una dimensione di maglia pari a 80 mm.

Procedimento dinanzi al Tribunale di primo grado e sentenza impugnata

13. Il 2 agosto 2001 la società Jégo-Quéré ha proposto un ricorso diretto all'annulla-

7 — Cit. supra, nota 3.

8 — GU L 77, pag. 8.

mento degli artt. 3, lett. d), e 5 del regolamento, a fronte del quale la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale. La sentenza del Tribunale ha respinto l'eccezione della Commissione e ha disposto la prosecuzione del procedimento.

14. Il Tribunale ha dichiarato, in primo luogo, che le disposizioni contestate erano per loro natura di applicazione generale, poiché si rivolgevano in termini astratti a categorie di persone indeterminate e si applicavano a situazioni determinate oggettivamente [9]. Esso ha però concluso, sulla base di una costante giurisprudenza, che tali disposizioni potevano nondimeno essere oggetto di un ricorso di annullamento ex art. 230 subordinatamente alla condizione che risultasse provato che la Jégo-Quéré fosse direttamente e individualmente interessata dalle disposizioni medesime [10].

15. Il Tribunale ha ritenuto che la condizione dell'incidenza diretta fosse soddisfatta nel caso di specie [11], ma ha concluso che la Jégo-Quéré non potesse essere considerata individualmente interessata sulla base dei criteri fino ad allora elaborati dalla giurisprudenza comunitaria [12].

16. Il Tribunale ha innanzi tutto ricordato l'interpretazione tradizionale della nozione di interesse individuale, dettata dalla Corte nella sentenza Plaumann/Commissione [13], in base alla quale una persona fisica o giuridica può essere considerata individualmente interessata da un atto di cui non sia il destinatario solo se l'atto stesso incida su di essa a causa di sue determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerla dalla generalità e quindi la identifichi alla stessa stregua del destinatario [14].

17. Applicando detta interpretazione tradizionale al caso di specie, il Tribunale ha rilevato che il regolamento impugnato riguardava la ricorrente solo per la sua caratteristica oggettiva di essere una società di pesca che utilizza una certa tecnica in una zona determinata, allo stesso modo di ogni altro operatore economico che si trovi, attualmente o potenzialmente, in una situazione identica [15]. Né sussistevano circostanze particolari che imponessero alla

9 — Punto 23.
10 — Punto 25.
11 — Punto 26.
12 — Punto 38.
13 — Cit. alla nota 4, pag. 107 della sentenza.
14 — Punto 27.
15 — Punto 30.

Commissione di tener conto della peculiare posizione della Jégo-Quéré prima di adottare il regolamento impugnato [16].

18. Il Tribunale ha poi preso in esame l'argomento della Jégo-Quéré secondo il quale, ove il ricorso fosse stato dichiarato irricevibile, essa sarebbe stata privata di ogni rimedio giurisdizionale per contestare la legittimità delle disposizioni impugnate.

19. Il Tribunale ha osservato [17] che, secondo costante giurisprudenza, il diritto comunitario riconosce il diritto ad un'azione effettiva dinanzi ad un giudice competente, diritto basato sulle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e sugli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo e riaffermato dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 [18].

20. Al fine di stabilire se un individuo venga effettivamente privato del diritto ad un'azione effettiva nel caso in cui non possa proporre un ricorso di annullamento ex art. 230, quarto comma, il Tribunale ha preso in esame l'adeguatezza di due mezzi processuali alternativi.

21. In primo luogo, esso ha esaminato la possibilità di un'azione dinanzi ad un giudice nazionale con rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte in base all'art. 234 CE. Il Tribunale ha sottolineato che, in un caso come quello dinanzi ad esso pendente, non esistono provvedimenti di esecuzione sulla base dei quali proporre un ricorso dinanzi ai giudici nazionali. A suo giudizio, il fatto che un privato cittadino possa contestare la validità di un provvedimento comunitario dinanzi a un giudice nazionale, violando le disposizioni contenute nell'atto stesso ed eccependone l'illegittimità nel procedimento giurisdizionale avviato nei suoi confronti, non offre un adeguato strumento di tutela giurisdizionale: non si può infatti chiedere ai singoli di violare la legge per avere accesso alla giustizia [19].

22. In secondo luogo, il Tribunale ha esaminato se il mezzo dell'azione risarcitoria fondata sulla responsabilità extracontrattuale della Comunità, previsto dall'art. 235 CE e dall'art. 288, secondo comma, CE, costituisse un'alternativa ade-

16 — Punti 31-37.
17 — Punti 41 e 42.
18 — GU C 364, pag. 1.
19 — Punto 45.

guata al ricorso di annullamento, concludendo che tale rimedio giurisdizionale:

«non fornisce, in un caso come quello in esame, una soluzione soddisfacente per gli interessi del singolo. Tale azione non può infatti condurre all'eliminazione dall'ordinamento giuridico comunitario di un atto pur dichiarato, in ipotesi, illegittimo. Presupponendo il verificarsi di un danno cagionato direttamente dall'applicazione dell'atto controverso, essa è soggetta a condizioni di ricevibilità e di merito diverse da quelle che valgono per il ricorso di annullamento e quindi non pone il giudice comunitario in condizione di esercitare, in tutta la sua ampiezza, il controllo di legittimità che esso ha il compito di esercitare. In particolare, qualora un provvedimento di portata generale, come le disposizioni impugnate nel caso di specie, è contestato nell'ambito di un'azione del genere, il controllo esercitato dal giudice comunitario non si estende a tutti gli elementi atti ad incidere sulla legittimità di tale misura, ma si limita a sanzionare le violazioni gravi e manifeste di norme giuridiche dirette a conferire diritti ai singoli (sentenza della Corte 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, Bergaderm e Goupil/Commissione, Racc. pag. I-5291, punti 41-43; sentenza del Tribunale 23 ottobre 2001, causa T-155/99, Dieckmann & Hansen/Commissione, Racc. pag. II-3143, punti 42 e 43; v. altresì, per un caso di violazione non grave e manifesta, sentenza della Corte 19 maggio 1992, cause riunite C-104/89 e C-37/90, Mulder e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-3061, punti 18 e 19, e, per un caso in cui la norma fatta valere non è diretta a conferire diritti ai singoli, sentenza del Tribunale 6 dicembre 2001, causa T-196/99, Area Cova e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-3597, punto 43)» [20].

23. Il Tribunale ha pertanto concluso che i procedimenti previsti agli artt. 234 CE, da un lato, e 235 CE e 288, secondo comma, CE, dall'altro, non sono idonei a garantire ai singoli un diritto di azione effettiva che permetta loro di contestare la legittimità di disposizioni comunitarie di portata generale direttamente incidenti sulla loro sfera giuridica [21].

24. Il Tribunale ha riconosciuto che una simile circostanza non può autorizzare una modifica del sistema dei rimedi giurisdizionali e dei procedimenti stabilito dal Trattato, ma ha considerato che non sussisteva alcun motivo imperioso per adottare l'interpretazione restrittiva del concetto di interesse individuale [22]. Esso ha quindi proposto una nuova interpretazione, secondo la quale una persona fisica o giuridica deve ritenersi individualmente interessata da una disposizione comunitaria di portata generale che la riguarda direttamente, ove la disposizione di cui trattasi incida, in maniera certa ed attuale, sulla sua sfera giuridica limitando i suoi diritti ovvero imponendole obblighi, a prescindere dal numero e dalla situazione di altre persone parimenti interessate dalla disposizione o che possano esserlo [23].

20 — Punto 46.
21 — Punto 47.
22 — Punto 48 e 49.
23 — Punto 51.

25. Di conseguenza, il Tribunale ha dichiarato che la Jégo-Quéré era direttamente interessata dal regolamento contestato, dal momento che quest'ultimo l'assoggettava ad obblighi precisi quanto alle dimensioni di maglia delle reti da utilizzare [24]. Esso ha pertanto respinto l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione e ha disposto la prosecuzione del procedimento.

Il ricorso contro la sentenza del Tribunale

26. Nella causa in esame, la Commissione chiede alla Corte di annullare la sentenza del Tribunale e dichiarare irricevibile il ricorso diretto all'annullamento del regolamento contestato o, in subordine, rinviare la causa al Tribunale. La Jégo-Quéré chiede che la Corte voglia dichiarare irricevibile il ricorso contro la sentenza del Tribunale perché proposto oltre i termini; in subordine, essa chiede il rigetto del ricorso e la conferma della sentenza del Tribunale. La Jégo-Quéré propone, a sua volta, ricorso incidentale, chiedendo alla Corte di annullare la sentenza impugnata nella parte in cui dichiara che la Jégo-Quéré non è individualmente riguardata ai sensi dell'art. 230, quarto comma, come tradizionalmente interpretato dalla giurisprudenza comunitaria.

24 — Punti 52 e 53.

Sulla ricevibilità del ricorso contro la sentenza del Tribunale

27. La Jégo-Quéré sostiene, in via preliminare, che il ricorso dovrebbe essere dichiarato irricevibile. A suo giudizio, la Commissione non avrebbe fornito alcuna indicazione della data in cui la sentenza le è stata notificata, come richiesto dall'art. 112, n. 2, del regolamento di procedura della Corte. Di conseguenza, e in mancanza di prova contraria, la Jégo-Quéré si chiede se il ricorso contro la pronuncia del Tribunale sia stato effettivamente depositato entro due mesi dalla notifica della sentenza.

28. La Commissione ha accluso al suo ricorso la sentenza del Tribunale e la lettera di accompagnamento della Cancelleria del Tribunale. La lettera reca un timbro da cui risulta che essa è stata ricevuta l'8 maggio 2002. La Commissione ha presentato il suo ricorso il 17 luglio 2002.

29. È pertanto evidente sia che la Commissione ha indicato nel proprio ricorso la data di notificazione della sentenza impugnata, sia che essa ha depositato il ricorso entro il termine stabilito dall'ex art. 49 dello Statuto della Corte nel combinato disposto con gli artt. 80 e 81 del regolamento di procedura della Corte.

30. Ritengo quindi che il ricorso della Commissione sia ricevibile.

Sul merito del ricorso contro la sentenza del Tribunale

31. Due sono i motivi di ricorso dedotti dalla Commissione. Il primo attiene alla presunta violazione, da parte del Tribunale, del proprio regolamento di procedura, non avendo esso assegnato la causa alla seduta plenaria. Ai sensi dell'art. 14 del suddetto regolamento di procedura, una causa può essere rimessa al Tribunale in seduta plenaria «[q]ualora la difficoltà in diritto o l'importanza della causa (...) lo giustifichino». Secondo la Commissione, la decisione del Tribunale di rovesciare nel caso in oggetto la giurisprudenza consolidata della Corte avrebbe costituito una questione di difficoltà giuridica e di importanza notevoli, ragion per cui l'omesso rinvio della causa alla seduta plenaria implicherebbe un manifesto errore di valutazione da parte del Tribunale.

32. Con il secondo motivo la Commissione deduce che l'interpretazione della nozione di interesse individuale accolta dal Tribunale nella causa in esame si porrebbe in contrasto con il diritto comunitario. Tale interpretazione, a detta della Commissione, sarebbe talmente ampia che, di fatto, farebbe venir del tutto meno il requisito dell'interesse individuale, risultando quindi contraria all'espresso tenore letterale dell'art. 230, quarto comma. Inoltre, secondo la Commissione, il Tribunale sarebbe incorso in un errore laddove ha ritenuto che l'interpretazione tradizionale dell'interesse individuale non garantirebbe il diritto alla tutela giurisdizionale. Tale diritto non conferirebbe ai singoli una legittimazione generale a proporre un ricorso diretto di annullamento e sarebbe adeguatamente tutelato nel diritto comunitario, considerato che i singoli possono contestare la validità degli atti comunitari tramite l'art. 234 o gli artt. 235 e 288. Infine, la Commissione ritiene che un'interpretazione più ampia dell'interesse individuale ridurrebbe le possibilità di proporre ricorsi indiretti ex art. 234, in considerazione dell'orientamento giurisprudenziale comunitario avviato con la sentenza TWD Textilwerke Deggendorf[25].

33. La Jégo-Quéré sostiene che il primo motivo dedotto dalla Commissione dovrebbe essere respinto, poiché in nessuna fase del procedimento dinanzi al Tribunale la Commissione avrebbe mai chiesto che la causa fosse rimessa alla seduta plenaria, malgrado l'esplicito riferimento a tale possibilità contenuto nell'art. 51 del regolamento di procedura del Tribunale.

34. Quanto al secondo motivo della Commissione, la Jégo-Quéré replica che, lungi dal sopprimere il requisito dell'interesse individuale, un'interpretazione ampia e flessibile di tale nozione sarebbe conforme all'art. 230, quarto comma, nonché necessaria per tutelare il diritto dei singoli ad un rimedio giurisdizionale effettivo.

25 — Sentenza 9 marzo 1994, causa C-188/92 (Racc. pag. I-833).

35. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, la Jégo-Quéré non ritiene che nella sentenza impugnata tale diritto sia stato interpretato erroneamente e confuso con la legittimazione alla proposizione di ricorsi diretti di annullamento. La sentenza si fonderebbe invece sull'assunto che un ricorso diretto sarebbe necessario per garantire il diritto ad un'azione effettiva solo nei casi in cui non vi siano adeguati mezzi di impugnazione indiretta utilizzabili dai singoli.

36. Secondo la Jégo-Quéré, in un caso come quello di specie, in cui l'atto contestato ha forma di regolamento, il Tribunale avrebbe correttamente ritenuto che non esisterebbero procedure alternative che garantiscano un'adeguata tutela del diritto dei singoli ad un rimedio giurisdizionale effettivo. In mancanza di provvedimenti nazionali di attuazione impugnabili, l'unico metodo con cui un individuo possa dar luogo a un procedimento nazionale sarebbe quello di violare la legge eccependo a propria difesa l'illegittimità dell'atto comunitario.

37. La Jégo-Quéré contesta poi l'argomento della Commissione secondo il quale essa avrebbe potuto ottenere una tutela più adeguata, considerata la breve durata dell'atto contestato, proponendo ricorso per il risarcimento del danno ex artt. 235 e 288, secondo comma, CE. Tale argomento dimentica che l'atto contestato rappresenta solo una tappa di un processo, attualmente in corso, di riforma della politica comune della pesca, implicante l'introduzione di provvedimenti di durata più lunga o illimitata. Di conseguenza, la Jégo-Quéré non avrebbe avuto altra scelta se non quella di proporre periodicamente nuove azioni risarcitorie. Sarebbe inoltre paradossale interpretare la nozione di interesse individuale restrittivamente sulla base del rilievo che i singoli possono ricorrere agli artt. 235 e 288. Dato che il Tribunale possiede già competenza indiretta a sindacare la legittimità di provvedimenti generali nelle azioni risarcitorie proposte da un'illimitata classe di individui, apparrebbe anomalo insistere su simili rigide norme relative alla legittimazione ad agire con riguardo al ricorso di annullamento.

38. Il secondo argomento dedotto dalla Commissione deve essere esaminato nel contesto della sentenza della Corte Unión de Pequeños Agricultores[26], pronunciata dopo che la Commissione aveva depositato il presente ricorso.

39. Tale causa è scaturita dal ricorso, promosso ex art. 230, quarto comma, da un'associazione di agricoltori, la Unión de Pequeños Agricultores (in prosieguo: la «UPA») diretto all'annullamento del regolamento (CE) del Consiglio 20 luglio 1998, n. 1638, che modifica il regolamento n. 136/66/CEE relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel

26 — Cit. alla nota 5.

settore dei grassi [27]. Il Tribunale, con ordinanza motivata, aveva dichiarato il ricorso manifestamente irricevibile [28]. L'UPA aveva impugnato tale pronuncia dinanzi alla Corte, sostenendo che essa violava il suo diritto ad un'effettiva tutela giurisdizionale, poiché il regolamento che essa intendeva impugnare non richiedeva provvedimenti legislativi nazionali di attuazione avverso i quali potessero essere esperiti, in base al diritto spagnolo, rimedi giurisdizionali interni che consentissero di operare un rinvio pregiudiziale.

40. Pronunciandosi in seduta plenaria, la Corte ha respinto il ricorso della UPA, confermando la tradizionale interpretazione dell'interesse individuale accolta nella sentenza Plaumann [29]. La Corte ha dichiarato che, se è vero che il requisito dell'interesse individuale «deve essere interpretato alla luce del principio di una tutela giurisdizionale effettiva tenendo conto delle diverse circostanze atte a individuare un ricorrente (...), tale interpretazione non può condurre ad escludere il requisito di cui trattasi, espressamente previsto dal Trattato, senza eccedere le competenze attribuite da quest'ultimo ai giudici comunitari» [30].

41. Alla luce della sentenza Unión de Pequeños Agricultores della Corte appare evidente che dev'essere accolto il secondo motivo della Commissione, secondo il quale il Tribunale sarebbe incorso in un errore nel discostarsi dalla tradizionale interpretazione dell'interesse individuale. Considerando la Jégo-Quéré individualmente interessata sulla base di una nuova interpretazione di tale nozione, dopo aver concluso che l'interesse individuale era assente alla luce dei criteri dettati nella sentenza Plaumann, il Tribunale avrebbe agito in violazione dell'art. 230, quarto comma.

42. La Jégo-Quéré cerca di superare tale affermazione sulla base del rilievo che, nel caso di specie, contrariamente alla sentenza Unión de Pequeños Agricultores, sarebbe incontestabile che essa potesse portare la questione all'esame di un giudice nazionale soltanto violando la legge. La Jégo-Quéré sostiene che questa possibilità non tutelerebbe adeguatamente il suo diritto ad un rimedio giurisdizionale effettivo. Essa individua altri motivi che distinguerebbero la sua posizione da quella della Unión de Pequeños Agricultores, motivi che esaminerò nell'ambito del ricorso incidentale.

43. Come ho già avuto modo di spiegare nelle mie conclusioni relative alla causa Unión de Pequeños Agricultores, trovo che il criterio restrittivo della legittimazione ad agire attualmente applicabile in base all'art. 230, quarto comma, sia altamente problematico. A mio avviso, tale criterio fa sorgere un rischio effettivo che i singoli

27 — GU L 210, pag. 32.

28 — Sentenza 23 novembre 1999, causa T-173/98, Unión de Pequeños Agricultores (Racc. pag. II-3357).

29 — Punti 36 e 37.

30 — Punto 44.

vengano privati di qualsiasi strumento soddisfacente per contestare di fronte ad un giudice competente la validità di un atto comunitario di portata generale e autoesecutivo. Può rivelarsi impossibile per i singoli riuscire ad adire un giudice nazionale (che comunque non è competente a pronunciarsi sulla validità dell'atto)[31] se non violando la legge con la prospettiva che procedimenti penali (o esecutivi di altro genere) vengano quindi promossi nei loro confronti, ove il giudice nazionale possa giungere al convincimento della necessità di rinviare alla Corte la questione della validità dell'atto stesso. Oltre ai diversi inconvenienti pratici che si possono incontrare nel proporre un rinvio nell'ambito di un procedimento penale, questo cammino processuale espone i singoli interessati ad un intollerabile cumulo di rischi.

44. Né, a mio avviso, l'art. 235 e l'art. 288, secondo comma, offrono un rimedio alternativo adeguato. Come il Tribunale ha rilevato nella specie, l'azione risarcitoria non consente al giudice comunitario di esercitare, in tutta la sua ampiezza, il sindacato giurisdizionale su tutti gli elementi atti ad incidere sulla legittimità di un atto comunitario. Perché tale azione possa essere esperita, occorre che il ricorrente provi la sussistenza di una violazione sufficientemente grave di norme di legge volte a conferire diritti ai singoli. Ritengo errata l'affermazione della Commissione secondo cui, al fine di stabilire se una siffatta violazione sia stata dimostrata, occorrerebbe sempre che il giudice comunitario proceda ad un'indagine esauriente della legittimità dell'atto di cui trattasi.

45. Tuttavia, risulta chiaramente dalla sentenza Unión de Pequeños Agricultores della Corte che la tradizionale interpretazione del concetto di interesse individuale, inteso come scaturente dal Trattato stesso, va applicata a prescindere dalle conseguenze che potrebbe avere sul diritto ad un'effettiva tutela giurisdizionale[32].

46. Questo risultato non è a mio giudizio soddisfacente, ma costituisce l'inevitabile conseguenza delle limitazioni imposte, a giudizio della Corte, dall'attuale formulazione dell'art. 230, quarto comma. Come precisato dalla Corte stessa nella detta sentenza Unión de Pequeños Agricultores[33], le necessarie riforme al sistema comunitario di sindacato giurisdizionale dipendono quindi dall'azione degli Stati membri diretta a modificare le disposizioni del Trattato. A mio avviso, esistono forti

31 — Sentenza 22 ottobre 1987, causa 314/85, Foto-Frost (Racc. pag. 4199, punto 20).

32 — Punto 44.

33 — Punto 45.

argomenti a favore dell'introduzione di requisiti più liberali per la legittimazione ad agire dei singoli che intendano contestare atti comunitari di portata generale al fine di garantire una piena tutela giurisdizionale in ogni circostanza.

47. Ritengo pertanto che, allo stato attuale del diritto, il ricorso della Commissione vada accolto in base al secondo motivo dedotto. Alla luce di tale conclusione, non ritengo necessario esaminare il primo motivo dedotto dalla Commissione, relativo alla presunta violazione del regolamento di procedura del Tribunale.

Il ricorso incidentale

48. Resta da esaminare se, come sostenuto dalla Jégo-Quéré, il Tribunale abbia commesso un errore nel dichiarare tale società non individualmente interessata ai sensi della tradizionale interpretazione di tale concetto.

49. La Jégo-Quéré, contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale, sostiene che il regolamento contestato non sarebbe, in realtà, un atto di portata generale, ma piuttosto un fascio di decisioni individuali che la riguarderebbero direttamente e individualmente, sotto forma di regolamento. La Jégo-Quéré individua una serie di deroghe nel regolamento che, a suo giudizio, sarebbero idonee ad adattarsi alle specifiche condizioni delle diverse società di pesca operanti nelle aree di applicazione del regolamento. Secondo la Jégo-Quéré, le varie deroghe non rifletterebbero differenze oggettive e non sarebbero giustificate dallo scopo perseguito dal regolamento, che sarebbe quello di proteggere lo stock di naselli.

50. Mi sembra che il Tribunale, nel ritenere che le disposizioni impugnate, rivolgendosi in termini astratti a categorie di persone indeterminate e applicandosi a situazioni determinate oggettivamente, hanno una portata generale, abbia correttamente applicato il criterio elaborato dalla giurisprudenza [34].

51. La Jégo-Quéré sottolinea inoltre due circostanze, in particolare, che, a suo giudizio, la distinguerebbero dalla generalità dei soggetti interessati dal regolamento contestato, e che la renderebbero pertanto individualmente interessata ai sensi dell'art. 230, quarto comma.

34 — Punti 23 e 24 della sentenza impugnata.

52. In primo luogo, essa afferma di essere l'unico armatore che pesca regolarmente il merlano nelle acque a sud dell'Irlanda con navi di lunghezza superiore a trenta metri e che cattura solo una trascurabile quantità di novellame di nasello nella forma della «cattura accessoria».

53. Tuttavia, anche se la Jégo-Quéré dovesse dimostrare di essere attualmente l'unico operatore che soddisfa i criteri specificati, resta il fatto che essa è interessata dal regolamento contestato per effetto di un'attività commerciale che altri armatori, che soddisfino gli stessi criteri, possono potenzialmente esercitare [35]. Come dichiarato dal Tribunale, la Jégo-Quéré era interessata dal regolamento contestato soltanto «allo stesso modo di ogni altro operatore economico che si trovi, attualmente o potenzialmente, in una situazione identica» [36].

54. In secondo luogo, la Jégo-Quéré sostiene di essere individualmente interessata a causa del fatto di essere stata, anteriormente all'adozione del regolamento contestato, l'unica società di pesca ad aver proposto alla Commissione una soluzione alternativa all'imposizione delle disposizioni controverse. Tale soluzione, che prevedeva osservatori indipendenti per verificare che le navi della Jégo-Quéré non avessero effettuato catture di naselli, avrebbe consentito di raggiungere l'obiettivo perseguito dal regolamento.

55. Le contestazioni rivolte dalla Jégo-Quéré alla Commissione prima dell'adozione del regolamento avrebbero potuto contraddistinguerla, conformemente alla giurisprudenza in tema di interesse individuale, solo se fosse esistita una norma comunitaria che le attribuisse determinate garanzie procedurali [37]. Come sottolineato dal Tribunale, tale ipotesi non ricorrerebbe nella specie [38].

56. Non posso pertanto condividere la tesi della Jégo-Quéré secondo cui essa sarebbe individualmente interessata dall'atto contestato nell'interpretazione tradizionale di tale nozione. Di conseguenza, ritengo che il ricorso incidentale da essa proposto debba essere respinto e che il suo ricorso di annullamento debba essere dichiarato irricevibile.

35 — V. sentenza Plaumann, citata alla nota 4 (in particolare pag. 220).

36 — Punto 30 della sentenza impugnata.

37 — V., ad esempio, sentenza 17 gennaio 2002, causa T-47/00, Rica Foods/Commissione (Racc. pag. II-113, punto 55).

38 — Punto 36 della sentenza impugnata.

Conclusione

57. Suggerisco quindi alla Corte di:

1) annullare la sentenza del Tribunale di primo grado;

2) dichiarare irricevibile il ricorso di annullamento;

3) condannare la Jégo-Quéré alle spese, comprese quelle sostenute nel procedimento dinanzi al Tribunale.