SENTENZA DELLA CORTE

23 settembre 2003 *

Nella causa C-30/01,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. R.B. Wainwright, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

sostenuta da

Regno di Spagna, rappresentato dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente,

* Lingua processuale: l'inglese.

contro

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalla sig.ra R. Magrill, in qualità di agente, assistita dal sig. D. Wyatt, QC, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuto,

avente ad oggetto un ricorso inteso a far constatare che, non adottando, per quanto riguarda Gibilterra, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi:

— alla direttiva del Consiglio 27 giugno 1967, 67/548/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose (GU L 196, pag. 1), come modificata dalla direttiva della Commissione 5 dicembre 1997, 97/69/CE (GU L 343, pag. 19);

— alla direttiva del Consiglio 18 dicembre 1986, 87/18/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative all'applicazione dei principi di buone prassi di laboratorio e al controllo della loro applicazione per le prove sulle sostanze chimiche (GU 1987, L 15, pag. 29);

— alla direttiva del Consiglio 23 marzo 1993, 93/12/CEE, relativa al tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi (GU L 74, pag. 81), come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 ottobre 1998, 98/70/CE (GU L 350, pag. 58);

— alla direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/113/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla determinazione delle emissioni sonore delle macchine e dei materiali per cantieri (GU L 33, pag. 15), come modificata dalla direttiva della Commissione 11 luglio 1985, 85/405/CEE (GU L 233, pag. 9);

— alla direttiva del Consiglio 17 settembre 1984, 84/533/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello di potenza acustica ammesso dei motocompressori (GU L 300, pag. 123), come modificata dalla direttiva della Commissione 11 luglio 1985, 85/406/CEE (GU L 233, pag. 11);

— alla direttiva del Consiglio 17 settembre 1984, 85/534/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello di potenza acustica ammesso delle gru a torre (GU L 300, pag. 130), come modificata dalla direttiva del Consiglio 25 giugno 1987, 87/405/CEE (GU L 220, pag. 60);

— alla direttiva del Consiglio 17 settembre 1984, 84/535/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello di potenza acustica ammesso dei gruppi elettrogeni di saldatura (GU L 300, pag. 142), come modificata dalla direttiva della Commissione 11 luglio 1985, 85/407/CEE (GU L 233, pag. 16);

— alla direttiva del Consiglio 17 settembre 1984, 84/536/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello di potenza acustica ammesso dei gruppi elettrogeni (GU L 300, pag. 149), come modificata dalla direttiva della Commissione 11 luglio 1985, 85/408/CEE (GU L 233, pag. 18);

— alla direttiva del Consiglio 17 settembre 1984, 84/537/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello di potenza acustica ammesso dei martelli demolitori azionati a mano (GU L 300, pag. 156), come modificata dalla direttiva della Commissione 11 luglio 1985, 85/409/CEE (GU L 233, pag. 20);

— alla direttiva del Consiglio 17 settembre 1984, 84/538/CE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello di potenza acustica ammesso dei tosaerba (GU L 300, pag. 171), come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 marzo 1988, 88/181/CEE (GU L 81, pag. 71);

— alla direttiva del Consiglio 1° dicembre 1986, 86/594/CEE, relativa al rumore aereo emesso dagli apparecchi domestici (GU L 344, pag. 24);

— alla direttiva del Consiglio 22 dicembre 1986, 86/662/CEE, per la limitazione del rumore prodotto dagli escavatori idraulici e a funi, apripiste e pale caricatrici (GU L 384, pag. 1), come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 giugno 1995, 95/27/CE (GU L 168, pag. 14);

— alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, 94/62/CE, sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio (GU L 365, pag. 10), e

— alla direttiva della Commissione 18 giugno 1997, 97/35/CE, recante secondo adeguamento al progresso tecnico della direttiva 90/220/CEE del Consiglio sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (GU L 169, pag. 72),

o, quantomeno, non comunicando alla Commissione l'adozione di tali disposizioni, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è venuto meno agli obblighi che ad esso incombono in forza delle dette direttive,

LA CORTE,

composta dal sig. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, dai sigg. J.-P. Puissochet, M. Wathelet e R. Schintgen, presidenti di sezione, dai sigg. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann e V. Skouris, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric (relatore), e dai sigg. S. von Bahr e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: sig. A. Tizzano

cancelliere: sig. R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 gennaio 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 24 gennaio 2001 la Commissione delle Comunità europee ha presentato, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso inteso a far dichiarare che, non adottando, per quanto riguarda Gibilterra, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi:

— alla direttiva del Consiglio 27 giugno 1967, 67/548/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose (GU L 196, pag. 1), come modificata dalla direttiva della Commissione 5 dicembre 1997, 97/69/CE (GU L 343, pag. 19);

— alla direttiva del Consiglio 18 dicembre 1986, 87/18/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative all'applicazione dei principi di buone prassi di laboratorio e al controllo della loro applicazione per le prove sulle sostanze chimiche (GU 1987, L 15, pag. 29);

— alla direttiva del Consiglio 23 marzo 1993, 93/12/CEE, relativa al tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi (GU L 74, pag. 81), come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 ottobre 1998, 98/70/CE (GU L 350, pag. 58);

— alla direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/113/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla determinazione delle emissioni sonore delle macchine e dei materiali per cantieri (GU L 33, pag. 15), come modificata dalla direttiva della Commissione 11 luglio 1985, 85/405/CEE (GU L 233, pag. 9);

— alla direttiva del Consiglio 17 settembre 1984, 84/533/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello di potenza acustica ammesso dei motocompressori (GU L 300, pag. 123), come modificata dalla direttiva della Commissione 11 luglio 1985, 85/406/CEE (GU L 233, pag. 11);

— alla direttiva del Consiglio 17 settembre 1984, 85/534/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello di potenza acustica ammesso delle gru a torre (GU L 300, pag. 130), come modificata dalla direttiva del Consiglio 25 giugno 1987, 87/405/CEE (GU L 220, pag. 60);

— alla direttiva del Consiglio 17 settembre 1984, 84/535/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello di potenza acustica ammesso dei gruppi elettrogeni di saldatura (GU L 300, pag. 142), come modificata dalla direttiva della Commissione 11 luglio 1985, 85/407/CEE (GU L 233, pag. 16);

— alla direttiva del Consiglio 17 settembre 1984, 84/536/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello di potenza acustica ammesso dei gruppi elettrogeni (GU L 300, pag. 149), come modificata dalla direttiva della Commissione 11 luglio 1985, 85/408/CEE (GU L 233, pag. 18);

— alla direttiva del Consiglio 17 settembre 1984, 84/537/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello di potenza acustica ammesso dei martelli demolitori azionati a mano (GU L 300, pag. 156), come modificata dalla direttiva della Commissione 11 luglio 1985, 85/409/CEE (GU L 233, pag. 20);

— alla direttiva del Consiglio 17 settembre 1984, 84/538/CE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello di potenza acustica ammesso dei tosaerba (GU L 300, pag. 171), come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 marzo 1988, 88/181/CEE (GU L 81, pag. 71);

— alla direttiva del Consiglio 1° dicembre 1986, 86/594/CEE, relativa al rumore aereo emesso dagli apparecchi domestici (GU L 344, pag. 24);

— alla direttiva del Consiglio 22 dicembre 1986, 86/662/CEE, per la limitazione del rumore prodotto dagli escavatori idraulici e a funi, apripiste e pale caricatrici (GU L 384, pag. 1), come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 giugno 1995, 95/27/CE (GU L 168, pag. 14);

— alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, 94/62/CE, sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio (GU L 365, pag. 10), e

— alla direttiva della Commissione 18 giugno 1997, 97/35/CE, recante secondo adeguamento al progresso tecnico della direttiva 90/220/CEE del Consiglio sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (GU L 169, pag. 72),

o, quantomeno, non comunicandole l'adozione di tali disposizioni, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è venuto meno agli obblighi che ad esso incombono in forza delle dette direttive.

2 Con ordinanza del presidente della Corte 22 giugno 2001 il Regno di Spagna è stato ammesso ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione.

Ambito normativo

La normativa comunitaria di carattere generale

3 Gli artt. 2 CE e 3, n. 1, CE stabiliscono:

«*Articolo 2*

La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri.

Articolo 3

1. Ai fini enunciati all'articolo 2, l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente trattato:

a) il divieto, tra gli Stati membri, dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci come pure di tutte le altre misure di effetto equivalente;

b) una politica commerciale comune;

c) un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali;

(...)».

4 L'art. 14, n. 2, CE recita:

«Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del presente trattato».

5 La terza parte del Trattato CE contiene un titolo I, intitolato «Libera circolazione delle merci». Questo titolo è aperto dalle disposizioni generali degli artt. 23 CE nonché 24 CE e contiene due capitoli dedicati rispettivamente a «L'unione doganale» (artt. da 25 CE a 27 CE) e al «Divieto delle restrizioni quantitative tra gli Stati membri» (artt. da 28 CE a 31 CE).

6 Ai sensi dell'art. 23 CE:

«1. La Comunità è fondata sopra un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e comporta il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi.

2. Le disposizioni dell'articolo 25 e del capo 2 del presente titolo si applicano ai prodotti originari degli Stati membri e ai prodotti provenienti da paesi terzi che si trovano in libera pratica negli Stati membri».

7 L'art. 24 CE prevede:

«Sono considerati in libera pratica in uno Stato membro i prodotti provenienti da paesi terzi per i quali siano state adempiute in tale Stato le formalità di importazione e riscossi i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente esigibili e che non abbiano beneficiato di un ristorno totale o parziale di tali dazi e tasse».

8 L'art. 25 CE, al quale rinvia l'art. 23, n. 2, CE, vieta i dazi doganali all'importazione o all'esportazione o le tasse di effetto equivalente tra gli Stati membri.

9 Gli artt. 94 CE e 95, n. 1, CE sono così formulati:

«*Articolo 94*

Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune.

Articolo 95

1. In deroga all'articolo 94 e salvo che il presente trattato non disponga diversamente, si applicano le disposizioni seguenti per la realizzazione degli obiettivi dell'articolo 14. Il Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adotta le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno».

10 Ai sensi dell'art. 299, n. 4, CE:

«Le disposizioni del presente trattato si applicano ai territori europei di cui uno Stato membro assume la rappresentanza nei rapporti con l'estero».

Le disposizioni dell'Atto di adesione del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord concernenti Gibilterra

11 L'atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e agli adattamenti dei trattati (GU 1972, L 73, pag. 14; in prosieguo: l'«Atto di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito»), stabilisce agli artt. 28, 29 e 30:

«*Articolo 28*

Gli atti delle istituzioni della Comunità concernenti i prodotti elencati nell'allegato II del trattato CEE ed i prodotti la cui importazione nella Comunità è sottoposta ad una regolamentazione specifica in conseguenza dell'applicazione della politica agricola comune, nonché gli atti in materia d'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative all'imposta sulla cifra d'affari non s'applicano a Gibilterra, a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, disponga diversamente.

Articolo 29

Gli atti indicati nell'elenco riportato dall'allegato I del presente atto formano oggetto degli adattamenti specificati in tale allegato.

Articolo 30

Gli adattamenti degli atti indicati nell'elenco riportato dall'allegato II del presente atto, resi necessari dall'adesione, sono effettuati conformemente agli orientamenti enunciati in detto allegato e secondo la procedura e alle condizioni di cui all'articolo 153».

12 L'allegato I, parte prima, intitolato «Legislazione doganale» dell'Atto di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito prevede al punto 4:

«Regolamento (CEE) del Consiglio 27 settembre 1968, n. 1486 [relativo alla definizione del territorio doganale della Comunità] (GU L 238/1 del 28 settembre 1968)

L'art. 1 è sostituito dal seguente:

"Il territorio doganale della Comunità comprende i seguenti territori:

— (...)

— il territorio del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord nonché le Isole normanne e l'Isola di Man"».

13 Il regolamento n. 1496/68 è stato abrogato dal regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1984, n. 2151, relativo al territorio doganale della Comunità (GU L 197, pag. 1), che è stato a sua volta abrogato dal regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913, che istituisce un codice doganale comunitario (GU L 302, pag. 1). L'art. 3 di quest'ultimo regolamento definisce il territorio doganale della Comunità e contiene una disposizione identica a quella menzionata al punto precedente della presente sentenza.

14 L'allegato I, parte VIII, intitolato «Politica commerciale», dell'atto di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito ha sostituito l'elenco dei paesi che figura all'allegato II del regolamento (CEE) del Consiglio 25 maggio 1970, n. 1025, che istituisce un regime comune applicabile alle importazioni da paesi terzi (GU L 124, pag. 6), come modificato dai regolamenti (CEE) del Consiglio 29 settembre 1970, n. 1984 (GU L 218, pag. 1), 30 marzo 1971, n. 724 (GU L 80, pag. 3), 25 maggio 1971, n. 1080 (GU L 116, pag. 8), 2 luglio 1971, n. 1429 (GU L 151, pag. 8), e 8 novembre 1971, n. 2384 (GU L 249, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento n. 1025/70»), con un nuovo elenco che esclude Gibilterra.

15 L'allegato II, parte VI, anch'esso intitolato «Politica commerciale», dell'Atto di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito stabilisce relativamente al regolamento n. 1025/70:

«Il problema risultante dalla soppressione dell'indicazione Gibilterra nell'allegato II dev'essere risolto in modo da garantire che, per quanto riguarda il regime di liberalizzazione all'importazione nella Comunità, Gibilterra sia posta nella stessa situazione in cui si trovava prima dell'adesione».

Le disposizioni dell'atto di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese

16 L'art. 25 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei Trattati (GU 1985, L 302; in prosieguo: l'«atto di adesione della Spagna e del Portogallo») stabilisce:

«1. I trattati e gli atti delle istituzioni delle Comunità europee si applicano alle Isole Canarie e a Ceuta e Melilla, con riserva delle deroghe previste nei paragrafi 2 e 3 e nelle altre disposizioni del presente atto.

2. Le disposizioni del Trattato CEE e del Trattato CECA relative alla libera circolazione delle merci, nonché gli atti delle istituzioni delle Comunità in materia di legislazione doganale e di politica commerciale si applicano alle Isole Canarie e a Ceuta e Melilla alle condizioni definite nel protocollo n. 2.

3. Fatte salve le disposizioni specifiche dell'articolo 155, gli atti delle istituzioni delle Comunità europee in materia di politica agricola comune e di politica comune della pesca non si applicano alle Isole Canarie e a Ceuta e Melilla.

(...)».

17 Il protocollo n. 2 concernente le Isole Canarie e Ceuta e Melilla, che è allegato all'atto di adesione della Spagna e del Portogallo (in prosieguo: il «protocollo n. 2») stabilisce:

«*Articolo 1*

1. I prodotti originari delle Isole Canarie o di Ceuta e Melilla nonché i prodotti in provenienza da paesi terzi importati nelle Isole Canarie o a Ceuta e Melilla nel quadro dei regimi che sono ivi applicabili nei loro confronti non sono considerati, all'atto della loro immissione in libera pratica nel territorio doganale della Comunità, merci che soddisfano le condizioni degli articoli 9 e 10 del Trattato CEE, né merci in libera pratica a norma del Trattato CECA.

2. Il territorio doganale della Comunità non comprende le Isole Canarie né Ceuta e Melilla.

3. Salvo disposizione contraria del presente protocollo, gli atti delle istituzioni delle Comunità in materia di legislazione doganale per gli scambi esterni si

applicano alle stesse condizioni agli scambi tra il territorio doganale della Comunità, da un lato, e le Isole Canarie e Ceuta e Melilla, dall'altro.

4. Salvo disposizione contraria del presente protocollo, gli atti delle istituzioni delle Comunità in materia di politica commerciale comune, autonomi o convenzionali, direttamente connessi con l'importazione o l'esportazione delle merci, non si applicano alle Isole Canarie né a Ceuta e Melilla.

5. Salvo disposizione contraria dell'atto di adesione, compreso il presente protocollo, la Comunità applica negli scambi di prodotti che rientrano nell'allegato II del Trattato CEE con le Isole Canarie e con Ceuta e Melilla il regime generale che essa applica nei suoi scambi esterni.

Articolo 2

1. Fatti salvi gli articoli 3 e 4 del presente protocollo, i prodotti originari delle Isole Canarie e di Ceuta e Melilla beneficiano, alla loro immissione in libera pratica sul territorio doganale della Comunità, dell'esenzione dai dazi doganali, alle condizioni stabilite nei paragrafi 2 e 3.

(...)

Articolo 6

1. I prodotti originari del territorio doganale della Comunità beneficiano, alla loro importazione nelle Isole Canarie o a Ceuta e Melilla, dell'esenzione dai dazi doganali e dalle tasse di effetto equivalente alle condizioni stabilite nei paragrafi 2 e 3.

(...)».

Le direttive di cui è causa

18 La presente causa riguarda due direttive del Consiglio adottate in forza degli artt. 100 del Trattato CE (divenuto art. 94 CE) o 100 A del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 95 CE) e le direttive della Commissione adottate in applicazione del potere di esecuzione che le è stato conferito da una direttiva di base, che trova il suo fondamento nei detti articoli (in prosieguo: le «direttive di cui è causa»). Queste direttive coprono diversi settori: prodotti chimici, norme che si applicano ai combustibili, rumore, rifiuti di imballaggi e organismi geneticamente modificati. Nessuna della direttive di cui è causa contiene una disposizione esplicita che esclude Gibilterra dal suo campo di applicazione.

La fase precontenziosa del procedimento

19 Ritenendo che il Regno Unito non avesse attuato le direttive di cui trattasi per quanto riguarda Gibilterra, la Commissione ha avviato il procedimento per inadempimento di cui all'art. 226 CE. Dopo aver invitato il Regno Unito a

presentare le sue osservazioni, la Commissione, in data 28 luglio 2000, ha emesso un parere motivato con cui intimava a questo Stato membro di adottare i provvedimenti necessari per conformarvisi entro due mesi a decorrere dalla notifica.

20 Il Regno Unito ha fatto valere che le direttive di cui è causa, per il fatto che mirano a sopprimere gli ostacoli agli scambi di merci nel mercato interno, non erano state attuate a Gibilterra.

21 In tale contesto, la Commissione ha deciso di introdurre il presente ricorso.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

22 La Commissione, sostenuta dal Regno di Spagna, dal fatto che Gibilterra è una colonia della Corona di cui il Regno Unito assume la rappresentanza nei rapporti con l'estero deduce che le disposizioni del Trattato si applicano a questo territorio in forza dell'art. 299, n. 4, CE. Unitamente al governo spagnolo, essa sostiene che, affinché si possa fare eccezione alla regola secondo cui il diritto comunitario si applica a Gibilterra, occorrerebbe un'esclusione o una deroga esplicita a questa norma.

23 La Commissione fa presente che, in forza dell'Atto di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito, talune disposizioni del Trattato non si applicano a

Gibilterra. Queste deroghe, che sono previste agli artt. 28, 29 e 30 di tale atto, non riguarderebbero la normativa adottata dalle Comunità in forza degli artt. 94 CE o 95 CE relativi al ravvicinamento delle legislazioni.

24 Secondo la Commissione, sostenuta dal Regno di Spagna, l'Atto di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito prevede solo le deroghe seguenti:

— gli atti che riguardano i prodotti agricoli e gli atti in materia di armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari non si applicherebbero a Gibilterra in forza dell'art. 28 di tale atto di adesione in quanto quest'ultimo costituisce un adattamento dei Trattati;

— Gibilterra sarebbe esclusa dalla disposizione relativa al territorio doganale comunitario, quale definito dal regolamento n. 1496/68, in forza dell'art. 29 dell'allegato I, parte I, punto del 4, del detto Atto di adesione;

— le disposizioni relative alla politica commerciale previste dal regolamento n. 1025/70 non si applicherebbero a Gibilterra in forza dell'art. 30 e dell'allegato II, parte VI, dello stesso atto di adesione, provvedimento che è enunciato in quanto adattamento degli atti adottati dalle istituzioni.

25 La Commissione fa presente inoltre che le direttive di cui è causa non contengono deroghe per quanto riguarda la loro applicabilità a Gibilterra.

26 Secondo un principio generale, le deroghe al diritto comunitario dovrebbero essere interpretate restrittivamente. Come regola generale, la sottrazione di un territorio all'applicazione del diritto comunitario sarebbe operata mediante un'esclusione esplicita che figura o nel Trattato o in un testo di diritto derivato.

27 Se il Regno Unito avesse voluto escludere l'applicazione a Gibilterra degli strumenti adottati in forza degli artt. 94 CE o 95 CE, l'Atto di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito avrebbe dovuto prevederlo esplicitamente.

28 La Commissione, sostenuta dal Regno di Spagna, fa valere inoltre che l'uso del fondamento giuridico come unico criterio per decidere se una direttiva debba essere applicata a Gibilterra non sempre è logico per quanto riguarda la tutela dell'ambiente.

29 Essa fa presente in particolare che, se la distinzione operata dal Regno Unito fosse confermata dalla Corte, la maggior parte della normativa sui rifiuti si applicherebbe a Gibilterra, mentre la normativa specifica relativa ai rifiuti di imballaggi, che figura nella direttiva 94/62, e alle pile usate, che figura nella direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/157/CEE, relativa alle pile e agli accumulatori contenenti sostanze pericolose (GU L 78, pag. 38), non troverebbe applicazione, poiché queste due direttive sono basate sull'art. 100 A del Trattato.

30 Secondo il governo spagnolo, il fatto che la normativa relativa al territorio doganale comunitario non si applichi a Gibilterra non può comportare l'inapplicabilità a quest'ultimo del principio della libera circolazione delle merci. Il detto governo sostiene che, infatti, l'inserimento in questo territorio doganale comunitario costituisce solo una minima parte della libera circolazione delle merci, la quale comprende, oltre ad una tariffa doganale comune (art. 26 CE), il

divieto dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione o delle tasse d'effetto equivalente tra gli Stati membri (artt. 23, n. 1, CE e 25 CE) e il divieto, tra questi ultimi, delle restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione nonché di qualsiasi misura d'effetto equivalente (artt. 28 CE e 29 CE).

31 Sarebbe quindi del tutto possibile che una parte del territorio della Comunità sia esclusa dal territorio doganale comunitario e che l'introduzione di dazi doganali e di tasse d'effetto equivalente, nonché di restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione o di misure d'effetto equivalente, sia tuttavia vietata negli scambi tra questa parte del territorio comunitario e la restante parte dello stesso.

32 Il governo spagnolo menziona, a titolo di esempio, i territori spagnoli di Ceuta e di Melilla. Esso fa presente che, conformemente all'art. 25 dell'Atto di adesione della Spagna e del Portogallo, i trattati si applicano a questi territori, con riserva delle deroghe previste da questo atto. Esso sottolinea che l'art. 1 del protocollo n. 2 stabilisce che il territorio doganale della Comunità non comprende Ceuta e Melilla. Tuttavia, mentre il regime generale degli scambi esterni si applicherebbe ai prodotti originari di paesi terzi che entrano su questi territori e, successivamente, sul territorio doganale della Comunità (art. 1, n. 5, del protocollo n. 2), i prodotti originari di questi che entrano su questo territorio o i prodotti originari della Comunità che entrano sui detti territori beneficerebbero di un'esenzione totale dai dazi doganali o dalle tasse di effetto equivalente (artt. 2, n. 1, e 6, n. 1, del protocollo n. 2).

33 Inoltre, il governo spagnolo fa valere che il sistema introdotto dagli artt. 14 CE, 94 CE e 95 CE ha per oggetto il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri al fine della creazione e del funzionamento del mercato interno e che il suo oggetto nonché il suo campo di applicazione sono molto più ampi della sola libera circolazione delle merci, poiché comprendono anche la libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali. Se l'interpretazione del Regno Unito, che

identifica il mercato interno con la libera circolazione delle merci, fosse accolta, si perverrebbe alla conclusione erronea secondo cui Gibilterra è esclusa dal mercato interno e, di conseguenza, non solo le disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, ma anche le norme relative alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali sono ad essa inapplicabili.

34 Il governo del Regno Unito sostiene che le disposizioni del Trattato sulla libera circolazione delle merci non si applicano a Gibilterra e che, di conseguenza, lo stesso vale per le direttive basate sugli artt. 94 CE o 95 CE, che hanno per oggetto la soppressione degli ostacoli agli scambi di merci tra gli Stati membri.

35 Secondo questo governo l'esclusione di Gibilterra dal territorio doganale della Comunità comporta che non siano applicate le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci (artt. 28 CE - 30 CE). Questo significherebbe necessariamente che le misure di armonizzazione, giuridicamente dipendenti dalle dette disposizioni, sono anch'esse inapplicabili a Gibilterra. Pertanto, non sarebbe necessario prevedere un'esclusione specifica di Gibilterra nelle direttive di cui è causa.

36 Il governo del Regno Unito ammette invece che le altre direttive relative al mercato interno, che non sono escluse da disposizioni specifiche relative a Gibilterra, in particolare quelle che hanno per oggetto l'eliminazione degli ostacoli alla libera prestazione dei servizi, sono inapplicabili a quest'ultimo.

37 In maniera più specifica, il governo del Regno Unito deduce diversi argomenti che si oppongono a suo parere all'applicazione delle direttive di cui è causa a Gibilterra.

38 Nel corso dei negoziati relativi alle disposizioni dell'atto di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito relative a Gibilterra, il mantenimento dello status di porto franco di questo possedimento e, di conseguenza, la sua esclusione dal mercato comune delle merci, sia per quanto riguarda le disposizioni del Trattato sulla libera circolazione delle merci sia in relazione a quelle che disciplinano la politica commerciale comune, non sarebbero stati considerati fonte di controversia. Il mantenimento dello status di Gibilterra sarebbe stato visto a tal riguardo come una questione tecnica piuttosto che come una questione politica, fonte di dissensi all'atto dei detti negoziati. La soluzione tecnica adottata sarebbe stata una serie di deroghe all'*acquis communautaire* per quanto riguarda l'applicazione di disposizioni del Trattato e del diritto derivato relative al funzionamento del mercato comune delle merci.

39 Anche se Gibilterra non dovesse più avere lo status di paese terzo, a causa dell'adesione del Regno Unito al Trattato CE, il quale si applicherebbe allora a Gibilterra, con riserva delle disposizioni speciali dell'atto di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito, la sua situazione rimarrebbe analoga a quella di un paese terzo per gli scambi di merci sia con gli Stati membri sia con i paesi terzi.

40 Al tempo dei detti negoziati, l'allegato II del regolamento n. 1025/70 avrebbe contenuto un elenco di paesi terzi e di territori ai quali questo regolamento si applicava. Gibilterra sarebbe figurata in questo elenco. L'Atto di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito avrebbe eliminato Gibilterra da questo elenco, confermando così che il suo status non sarebbe più quello di un paese terzo o di un territorio [allegato I, parte VIII (Politica commerciale) del detto atto].

41 Secondo il governo del Regno Unito, non beneficiando più Gibilterra dello status di paese terzo, le sue esportazioni verso gli Stati membri non avrebbero più soddisfatto le condizioni per beneficiare del regime di liberalizzazione all'importazione nella Comunità. Gli autori degli strumenti di adesione sarebbero stati consapevoli del fatto che questo potrebbe collocare Gibilterra, per quanto riguarda le esportazioni di merci verso questi Stati, in una situazione più difficile,

dopo l'adesione del Regno Unito alle Comunità, rispetto a prima. Questo sarebbe il motivo per cui l'allegato II, parte VI (Politica commerciale), dell'Atto di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito contiene la norma che richiede che «per quanto riguarda il regime di liberalizzazione all'importazione nella Comunità, Gibilterra sia posta nella stessa situazione in cui si trovava prima dell'adesione».

42 Da queste disposizioni risulterebbe che, benché Gibilterra non figuri più in quanto paese terzo nell'elenco previsto all'allegato II del regolamento n. 1025/70, la sua situazione, per quanto riguarda l'accesso ai mercati degli Stati membri, resterebbe quella che era prima dell'adesione.

43 Il governo del Regno Unito fa presente che l'art. 24 CE stabilisce che i prodotti provenienti da paesi terzi sono considerati in libera pratica in uno Stato membro se le formalità di importazione sono state adempiute e se i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente esigibili sono stati riscossi in tale Stato. Poiché gli artt. 28 CE e 30 CE, relativi all'eliminazione delle restrizioni quantitative e delle misure di effetto equivalente, si applicano alle merci provenienti da paesi terzi, sulle quali i dazi sono stati pagati, e tali dazi sono esigibili in forza della tariffa esterna comune allorché queste merci entrano nel territorio doganale della Comunità, il campo di applicazione dei detti articoli, così come quello delle disposizioni del Trattato che riguardano l'eliminazione dei dazi doganali e delle tasse d'effetto equivalente, sarebbe questo territorio.

44 Lo stesso governo fa valere che, ad esempio, l'applicazione a Gibilterra di una direttiva relativa all'imballaggio e all'etichettatura di prodotti, adottata in forza degli artt. 94 CE o 95 CE, potrebbe ostacolare l'importazione in questo possedimento di merci provenienti da paesi terzi e pregiudicare la libertà di cui gode quest'ultima, in quanto porto franco, di importare merci in provenienza da paesi terzi ai termini e alle condizioni che devono essere determinati dalle autorità competenti.

45 Il governo del Regno Unito ammette che gli atti delle istituzioni adottati in forza degli artt. 94 CE o 95 CE per sopprimere gli ostacoli agli scambi di merci possono anche perseguire altri obiettivi, quali la tutela dei consumatori, la sanità pubblica o l'ambiente. Tuttavia, a suo parere, nel caso degli atti correttamente adottati in forza dell'una o dell'altra delle dette disposizioni, gli altri obiettivi sono armonizzati nella misura necessaria all'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci ed è quest'ultimo obiettivo che fornisce la giustificazione del ricorso ai detti articoli come fondamento normativo degli atti di cui trattasi.

46 Per quanto riguarda gli argomenti relativi alla situazione giuridica di Ceuta e di Melilla, il governo del Regno Unito fa valere che l'esclusione di queste città dal territorio doganale comunitario ha per effetto di escludere l'applicazione delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci e che il protocollo n. 2 prevede l'applicazione, al posto di queste disposizioni, di un regime specifico relativo al commercio delle merci tra Ceuta e Melilla e gli Stati membri che trae la sua forza e la sua efficacia da questo protocollo stesso.

Giudizio della Corte

47 In forza dell'art. 299, n. 4, CE, il Trattato si applica a Gibilterra, poiché quet'ultima è una colonia della Corona di cui il Regno Unito assume la rappresentanza nei rapporti con l'estero. Tuttavia, in forza dell'Atto di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito, talune disposizioni del Trattato non si applicano a Gibilterra. Questo territorio è in particolare escluso dal territorio doganale comunitario, quale definito agli artt. 1 del regolamento n. 1496/68 e 29 del detto atto, nonché all'allegato I, parte I, punto 4, di quest'ultimo.

48 Al fine di valutare la fondatezza del ricorso della Commissione, occorre esaminare se le direttive di cui è causa, che mirano a sopprimere gli ostacoli agli scambi di merci tra gli Stati membri e che sono basate sugli artt. 94 CE o 95 CE, si applichino a Gibilterra.

49 Ai sensi dell'art. 23, n. 1, CE, la Comunità è fondata su un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci. Quest'unione comporta il divieto, tra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi.

50 Ai sensi dell'art. 23, n. 2, CE, i provvedimenti previsti per la liberalizzazione degli scambi intracomunitari si applicano in maniera identica sia ai prodotti originari degli Stati membri sia ai prodotti provenienti da paesi terzi che si trovano in libera pratica nella comunità (v. sentenza 15 dicembre 1976, causa 41/76, Donckerwolcke e Schou, Racc. pag. 1921, punto 15).

51 L'unione doganale comporta una tariffa doganale comune, che mira a realizzare il livellamento degli oneri gravanti sui prodotti importati dai paesi terzi alle frontiere esterne della Comunità, per evitare qualsiasi sviamento di traffico nei rapporti con detti paesi e qualsiasi distorsione nella libera circolazione dei prodotti fra gli Stati membri o nelle condizioni di concorrenza tra gli operatori economici (sentenza 5 ottobre 1995, causa C-125/94, Aprile, Racc. pag. I-2919, punto 32).

52 Il Trattato ha inteso dare alla norma dell'abolizione dei dazi doganali e delle tasse d'effetto equivalente portata ed effetto generale onde garantire la libera circolazione delle merci (sentenza 1° luglio 1969, cause riunite 2/69 e 3/69, Brachfeld e Chougol, Racc. pag. 211, punto 12).

53 L'unione doganale comporta necessariamente che sia assicurata la libera circolazione delle merci tra gli Stati membri (sentenza 16 marzo 1983, causa 266/81, SIOT, Racc. pag. 731, punto 16) e, più in generale, all'interno dell'unione doganale (v. sentenza 9 agosto 1994, cause riunite C-363/93 e da C-407/93 a C-411/93, Racc. pag. I-3957, punto 29).

54 Dall'art. 23 CE risulta che, per quel riguarda la libera circolazione delle merci all'interno della Comunità, i prodotti messi in libera pratica sono totalmente e definitivamente assimilati ai prodotti di origine comunitaria. Conseguenza di tale assimilazione è il fatto che le disposizioni dell'art. 28 CE, relative alla soppressione delle restrizioni quantitative e di ogni altra misura di effetto equivalente, si applicano indistintamente ai prodotti di origine comunitaria e a quelli messi in libera pratica in uno degli Stati membri, indipendentemente dalla provenienza originaria dei prodotti stessi (v. sentenza Donckerwolcke e Schou, cit., punti 17 e 18).

55 Tuttavia, i prodotti originari di Gibilterra non sono prodotti originari della Comunità.

56 Infatti, in base all'allegato II, parte VI, dell'atto di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito, si era convenuto di garantire che «per quanto riguarda il regime di liberalizzazione all'importazione nella Comunità, Gibilterra sia posta nella stessa situazione in cui si trovava prima dell'adesione». Questa disposizione non sarebbe stata necessaria se le merci originarie di Gibilterra dovessero essere considerate provenienti dalla Comunità e se di conseguenza il regime comunitario di libera circolazione dovesse trovare applicazione nei loro confronti.

57 Inoltre, le merci importate a Gibilterra non sono considerate in libera pratica in uno Stato membro ai sensi dell'art. 24 CE poiché non sono assoggettate ai dazi doganali della tariffa doganale comune.

58 Ora, nell'ambito del titolo I della terza parte del Trattato relativo alla libera circolazione delle merci, l'art. 23, n. 2, CE prevede che l'art. 25 CE, che vieta i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente, nonché l'insieme del capitolo 2 del detto titolo, ossia quello dedicato al divieto di restrizioni quantitative tra gli Stati membri, si applicano ai prodotti che sono originari degli Stati membri o che provengono da paesi terzi e che si trovano in libera pratica negli Stati membri. I prodotti originari di Gibilterra o ivi importati, non avendo né l'una né l'altra di queste caratteristiche, non rientrano quindi nelle norme del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, e in particolare in quelle che vietano restrizioni quantitative tra Stati membri.

59 Da tutto quanto precede risulta che l'esclusione di Gibilterra dal territorio doganale della Comunità comporta che ad essa non si applicano né le norme del Trattato relative alla libera circolazione delle merci né quelle del diritto comunitario derivato miranti, relativamente alla libera circolazione delle merci, ad assicurare un ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri, conformemente agli artt. 94 CE e 95 CE.

60 Quest'interpretazione non è inficiata dal regime che si applica a Ceuta e a Melilla, il quale contiene una disposizione che prevede esplicitamente che i prodotti originari di questi territori siano esonerati dai dazi doganali all'atto della loro immissione in libera pratica nel territorio doganale della Comunità. Per contro, questo regime conferma la fondatezza della detta interpretazione, secondo cui l'esclusione dal territorio doganale comunitario comporta l'inapplicabilità delle disposizioni del Trattato e del diritto derivato relative agli scambi di merci, salvo disposizioni esplicite in senso contrario.

61 Infine, questa interpretazione non può nemmeno essere messa in discussione dall'argomento della Commissione secondo cui sarebbe paradossale che, mentre la generalità delle norme di diritto comunitario in materia ambientale si applicano a Gibilterra, questo non avverrebbe allorché tali disposizioni relative all'ambiente sono inserite in direttive basate sugli artt. 94 CE e 95 CE.

62 È pacifico che la finalità principale della direttive di cui è causa è di sopprimere gli ostacoli agli scambi di merci tra gli Stati membri. Esse sono quindi indissociabilmente collegate alla libera circolazione delle merci da cui Gibilterra è esclusa per i motivi esposti al punto 58 della presente sentenza.

63 Certo, la mancata applicazione a Gibilterra delle direttive di cui è causa può pregiudicare la coerenza di altre politiche comunitarie, quale la tutela dell'ambiente, allorché gli obiettivi di queste politiche sono perseguiti in modo accessorio dalle dette direttive. Tuttavia, questa circostanza non può indurre ad estendere il campo di applicazione territoriale delle dette direttive al di là dei limiti imposti dal Trattato e dall'Atto di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito.

64 In tale contesto, il ricorso della Commissione dev'essere considerato infondato.

Sulle spese

65 A termini dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Regno Unito ha chiesto la condanna della Commissione, che è rimasta soccombente, quest'ultima va condannata alle spese. In applicazione dell'art. 69, n. 4, primo comma, di tale regolamento, il Regno di Spagna, intervenuto nella controversia, sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese.**

3) **Il Regno di Spagna sopporta le proprie spese.**

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Skouris
Macken	Colneric	von Bahr
	Cunha Rodrigues	

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 settembre 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias