CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO TIZZANO

presentate il 16 gennaio 2003 [1]

Indice

I — Premessa ..... I - 9484

II — Quadro normativo ..... I - 9485

A — Disposizioni comunitarie di carattere generale ..... I - 9485

a) Libera circolazione delle merci e mercato interno ..... I - 9485

b) Ambito di applicazione territoriale del Trattato ..... I - 9487

B — Disposizioni di diritto derivato relative all'unione doganale ..... I - 9487

C — Disposizioni concernenti Gibilterra ..... I - 9489

a) Premessa ..... I - 9489

b) L'Atto di adesione del 1972 ..... I - 9489

c) Misure di politica commerciale comune applicabili a Gibilterra ..... I - 9491

D — Direttive in causa ..... I - 9492

III — Fatti e procedura ..... I - 9492

IV — Argomenti delle parti e valutazione ..... I - 9493

A — Premessa ..... I - 9493

B — I termini della questione ..... I - 9494

C — Posizioni delle parti ..... I - 9495

D — Valutazione ..... I - 9498

a) Regime di circolazione delle merci tra Gibilterra e il resto della Comunità I - 9499

b) Applicabilità a Gibilterra delle direttive relative al mercato interno ..... I - 9502

c) Applicabilità delle direttive che perseguono anche altre finalità ..... I - 9506

d) Considerazioni conclusive ..... I - 9508

V — Sulle spese ..... I - 9509

VI — Conclusioni ..... I - 9509

1 — Lingua originale: l'italiano.

I — Premessa

1. Nella presente causa la Commissione delle Comunità europee contesta al Regno Unito di non aver trasposto per il territorio di Gibilterra una serie di direttive adottate sulla base degli artt. 94 CE e 95 CE.

2. In particolare, il Regno Unito non avrebbe adottato, riguardo al suddetto territorio, le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative necessarie al fine di dare attuazione 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 (in prosieguo: la «direttiva 67/548»)[2], come successivamente più volte modificata, 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 (in prosieguo: la «direttiva 87/18»)[3], alla direttiva del Consiglio 23 marzo 1993, 93/12/CEE, relativa al tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi (in prosieguo: la «direttiva 93/12»)[4], e successive modifiche, 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 (in prosieguo: la «direttiva 79/113»)[5], e successive modifiche, 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 (in prosieguo: la «direttiva 84/533»)[6], e successive modifiche, alla direttiva del Consiglio 17 settembre 1984, 84/534/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello di potenza acustica ammesso delle gru a torre (in prosieguo: la «direttiva 84/534»)[7], e successive modifiche, 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 (in prosieguo: la «direttiva 84/535»)[8], e successive modifiche, 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 (in prosieguo: la «direttiva 84/536»)[9], e successive modifiche, 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 (in prosieguo: la «direttiva 84/537»)[10], e successive modifiche, alla direttiva del Consiglio 17 settembre 1984, 84/538/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello di potenza acustica ammesso dei tosaerba (in prosieguo: la «direttiva 84/538»)[11], e successive modifiche, alla direttiva del Consiglio 1° dicembre 1986, 86/594/CEE, relativa al rumore

2 — GU L 196, pag. 1.
3 — GU 1987, L 15, pag. 29.
4 — GU L 74, pag. 81.
5 — GU 1979, L 33, pag. 15.
6 — GU L 300, pag. 123.
7 — *Ibidem*, pag. 130.
8 — *Ibidem*, pag. 142.
9 — *Ibidem*, pag. 149.
10 — *Ibidem*, pag. 156.
11 — *Ibidem*, pag. 171.

aereo emesso dagli apparecchi domestici (in prosieguo: la «direttiva 86/594») [12], 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 (in prosieguo: la «direttiva 86/662») [13], e successive modifiche, alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, 94/62/CE, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (in prosieguo: la «direttiva 94/62») [14], nonché 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 (in prosieguo: la «direttiva 97/35») [15].

II — Quadro normativo

A — Disposizioni comunitarie di carattere generale

a) Libera circolazione delle merci e mercato interno

3. In forza dell'art. 3 CE, l'azione della Comunità comporta tra l'altro, come è noto, il divieto, tra gli Stati membri, dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione delle merci [lett. a], una politica commerciale comune [lett. b] e «un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali» [lett. c].

4. Riprendendo la previsione dell'art. 3, lett. c), CE, e specificandone il contenuto, l'art. 14, n. 2, CE, prevede a sua volta che:

«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. Il Titolo I della Parte terza del Trattato, dedicato alla libera circolazione delle merci, si apre con le disposizioni generali degli artt. 23 CE e 24 CE, che così dispongono:

«Articolo 23

1. La Comunità è fondata sopra un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e comporta il divieto, fra

12 — GU L 344, pag. 24.
13 — GU L 384, pag. 1.
14 — GU L 365, pag. 10.
15 — GU L 169, pag. 72.

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.

Articolo 24

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».

6. Ricordo anche che l'art. 25 CE, richiamato dall'art. 23, n. 2, vieta l'imposizione di dazi doganali all'importazione e all'esportazione tra gli Stati membri, nonché di tasse di effetto equivalente. A sua volta, il capo 2 del Titolo I (artt. 28 CE - 31 CE), egualmente richiamato dall'art. 23, n. 2, si occupa del divieto di restrizioni quantitative tra gli Stati membri.

7. Rilevano infine in materia gli artt. 94 CE e 95 CE, che recitano:

«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.

(...)».

b) Ambito di applicazione territoriale del Trattato

8. L'art. 299 CE determina in linea generale il campo di applicazione territoriale del Trattato CE, stabilendo al n. 4, per quanto qui interessa, che:

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

B — Disposizioni di diritto derivato relative all'unione doganale

9. Il regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (in prosieguo: il «codice doganale comunitario» o semplicemente il «codice») [16], delimita il proprio oggetto precisando, al suo art. 1, che:

«La normativa doganale è costituita dal presente codice e dalle disposizioni di applicazione adottate a livello comunitario o nazionale. Il codice si applica, fatte salve le disposizioni specifiche adottate in altri settori:

— agli scambi tra la Comunità e i paesi terzi;

— alle merci contemplate da uno dei trattati che istituiscono, rispettivamente, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica».

10. L'art. 3 del codice definisce il «territorio doganale comunitario», confermando quanto già disposto in proposito da precedenti atti comunitari, in particolare dal regolamento n. 1496/68/CEE, del 27 settembre 1968, relativo alla definizione del territorio doganale della Comunità (in

16 — GU L 302, pag. 1.

prosieguo: il «regolamento n. 496/68»)[17], come modificato a seguito dei diversi allargamenti della Comunità. Tale territorio è costituito, in linea di principio, dalla somma dei territori doganali dei singoli Stati membri; sono dunque esclusi quei territori che, pur costituendo parte integrante di uno Stato membro, non sono considerati parte del relativo territorio doganale[18], mentre vi sono inclusi quelli che sono ricondotti al territorio doganale di uno Stato membro, pur non facendo parte di tale Stato[19].

11. In particolare, in conseguenza dell'allargamento del 1972 e per quanto qui interessa, la disposizione precisa che:

«1. Il territorio doganale della Comunità comprende:

(...)

— il territorio del Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord, le isole Normanne e l'isola di Man

(..)».

12. Ne consegue che, riguardo al Regno Unito, è ricompreso per intero nel territorio doganale comunitario il territorio di tale Stato insieme agli indicati possedimenti della Corona, benché non facciano parte del Regno. Ne rimane esclusa, per contro, Gibilterra.

13. L'art. 4 del codice precisa, a sua volta, la definizione di «merce comunitaria», ai fini dell'applicazione della normativa doganale comunitaria, disponendo che:

«Ai fini del presente codice, s'intende per:

(...)

17 — GU L 238, pag. 1. Regolamento in seguito abrogato dal regolamento (CEE) n. 2151/84, del Consiglio del 23 luglio 1984, relativo al territorio doganale della Comunità (GU L 197, pag. 1), a sua volta abrogato dal regolamento n. 2913/92 del Consiglio, cit. V. anche *infra*, paragrafo 18.

18 — Ricordo qui, a titolo di esempio, quei territori italiani e tedeschi che appartengono al territorio doganale svizzero.

19 — In particolare il territorio del Principato di Monaco, che fa parte del territorio doganale francese e, in passato, il territorio della Repubblica di San Marino, in quanto parte del territorio doganale italiano, fino all'entrata in vigore, il 1° dicembre 1992, dell'Accordo interinale di commercio e di unione doganale tra la Comunità economica europea e la Repubblica di San Marino, del 27 novembre 1992 (GU L 359, pag. 14).

7) merci comunitarie: le merci:

— interamente ottenute nel territorio doganale della Comunità nelle condizioni di cui all'articolo 23, senza aggiunta di merci importate da paesi o territori che non fanno parte del territorio doganale della Comunità;

— importate da paesi o territori che non fanno parte del territorio doganale della Comunità e immesse in libera pratica;

— ottenute o prodotte nel territorio doganale della Comunità, sia esclusivamente da merci di cui al secondo trattino, sia da merci di cui al primo e al secondo trattino;

8) merci non comunitarie: le merci diverse da quelle di cui al punto 7)».

14. L'art. 79 del codice così dispone:

«L'immissione in libera pratica attribuisce la posizione doganale di merce comunitaria ad una merce non comunitaria. Essa implica l'applicazione delle misure di politica commerciale, l'espletamento delle altre formalità previste per l'importazione di una merce, nonché l'applicazione dei dazi legalmente dovuti».

C — Disposizioni concernenti Gibilterra

a) Premessa

15. Ceduta dal Re di Spagna alla Corona di Gran Bretagna in forza dell'art. X del Trattato di Utrecht del 1713, Gibilterra gode, a partire dal 1830, dello status di Crown Colony (British Overseas Territory). La città è retta, come è noto, dal Gibraltar Constitution Order 1969, che la definisce nel suo preambolo come «part of Her Majesty's dominions». A fronte di un significativo trasferimento di poteri di autogoverno ad istituzioni locali democraticamente elette nella colonia, rimangono alla Corona le competenze in materia di relazioni esterne, difesa e pubblica sicurezza.

b) L'Atto di adesione del 1972

16. In vista di tale particolare statuto di Gibilterra, l'art. 28 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione e agli adattamenti

dei trattati, che fa parte degli Atti relativi all'adesione alle Comunità europee del Regno di Danimarca, dell'Irlanda, del Regno di Norvegia e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (in prosieguo: l'«Atto di adesione del 1972» o l'«Atto di adesione»)[20], ha previsto che:

«Gli atti delle istituzioni della Comunità concernenti i prodotti elencati nell'allegato II del trattato CEE[21] 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 sulle cifre d'affari non s'applicano a Gibilterra, a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, disponga diversamente».

17. A sua volta, l'art. 29 del medesimo Atto prevede che:

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

18. In particolare, per quanto qui interessa, segnalo che la sezione prima dell'elenco riportato nell'allegato I riguarda la legislazione doganale e che questa viene modificata nel senso sopra indicato (paragrafo 11) per adattare la definizione di territorio doganale comunitario contenuta nel regolamento n. 1496/68 in conseguenza dell'ingresso del Regno Unito nella Comunità. Gibilterra, lo ricordo, rimane esclusa da tale territorio.

19. Inoltre, e sempre per quanto qui interessa, l'Atto di adesione del 1972 ha eliminato la menzione del Regno Unito e dei territori da esso dipendenti, ivi compresa Gibilterra, dall'elenco dei territori appartenenti a Paesi terzi ai quali si applica il regime di liberalizzazione delle importazioni di merci stabilito dal regolamento (CEE) n. 1025/70 del Consiglio, del 25 maggio 1970, che istituisce un regime comune applicabile alle importazioni da Paesi terzi (in prosieguo: il «regolamento n. 1025/70»)[22]. A tal fine, l'allegato I dell'Atto di adesione del 1972 ha provveduto a modificare l'elenco contenuto nell'allegato II di detto regolamento.

20. In relazione alla suddetta modifica del regolamento n. 1025/70, l'allegato II dell'Atto di adesione del 1972 precisa che:

«Il problema risultante dalla soppressione dell'indicazione Gibilterra nel[l'allegato II del regolamento n. 1025/70] deve essere

20 — GU 1972, L 73, pag. 1.

21 — Cioè i prodotti agricoli.

22 — GU L 124, pag. 6. Regolamento in seguito abrogato dal regolamento (CEE) n. 1439/74 del Consiglio, del 4 giugno 1974, relativo al regime comune applicabile alle importazioni (GU L 159, pag. 1).

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».

c) Misure di politica commerciale comune applicabili a Gibilterra

21. Al solo fine di meglio comprendere la posizione di Gibilterra nel sistema del Trattato è opportuno qui ricordare anche la disciplina degli scambi di merci con i Paesi terzi, quale era dettata, prima della radicale liberalizzazione seguita all'entrata in vigore per la Comunità degli accordi OMC, dal regolamento (CEE) n. 288/82 del Consiglio, del 5 febbraio 1982, relativo al regime comune applicabile alle importazioni (in prosieguo: il «regolamento n. 288/82») [23].

22. Ai sensi del suo art. 1, n. 1, il regolamento n. 288/82 si applicava «alle importazioni di prodotti compresi nel trattato originari di paesi terzi».

23. In forza del suo art. 1, n. 2:

«[l]'importazione nella Comunità dei prodotti di cui al paragrafo 1 è libera, ossia non è sottoposta ad alcuna restrizione quantitativa, fatte salve:

(...)

— le restrizioni quantitative relative ai prodotti enumerati nell'allegato I, mantenute negli Stati membri indicati dallo stesso allegato a fronte dell'indicazione dei prodotti stessi».

24. L'allegato I del suddetto regolamento contemplava, a sua volta, una serie di restrizioni quantitative, relative a certi prodotti ivi indicati, che i singoli Stati membri erano autorizzati a mantenere in vigore nei confronti di tutti i Paesi terzi, ovvero di uno o più di tali Paesi. Nel far questo, detto allegato prevedeva, in particolare, la possibilità per la Francia e per l'Italia di mantenere in vigore restrizioni quantitative per i prodotti provenienti dal territorio di Gibilterra.

25. Sempre al fine di illustrare la posizione di Gibilterra rispetto alla politica commerciale comune, va infine ricordato che detto

23 — GU L 35, pag. 1. Regolamento successivamente abrogato dal regolamento (CE) n. 518/94, del Consiglio, del 7 marzo 1994, relativo al regime comune applicabile alle importazioni e che abroga il regolamento (CEE) n. 288/82 (GU L 67, pag. 77), a sua volta abrogato dal regolamento (CE) n. 3285/94 del Consiglio, del 22 dicembre 1994, relativo al regime comune applicabile alle importazioni e che abroga il regolamento (CE) n. 518/94 (GU L 349, pag. 53).

territorio è incluso nella lista dei Paesi terzi che beneficiano dello schema di preferenze tariffarie generalizzate che la Comunità concede ai Paesi in via di sviluppo. Gibilterra è infatti inclusa nell'allegato I del regolamento (CE) n. 2501/2001 del Consiglio, del 10 dicembre 2001, relativo all'applicazione di uno schema di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo 1° gennaio 2002 - 31 dicembre 2004 (in prosieguo: il «regolamento n. 2501/2001»)[24]. In forza dell'art. 2 di detto regolamento, pertanto, Gibilterra beneficia del regime generale di preferenze tariffarie, di cui all'art. 7. Di conseguenza, sulle importazioni di prodotti originari di Gibilterra sono garantite importanti riduzioni tariffarie rispetto al dazio della nazione più favorita stabilito dalla Tariffa doganale comune.

D — Direttive in causa

26. Le numerose direttive della cui trasposizione si tratta hanno un contenuto assai vario e, spesso, assai tecnico, che tuttavia non viene direttamente in rilievo nel presente giudizio. In questa sede sarà sufficiente sottolineare i tratti che le accomunano ai presenti fini, cioè il fatto che esse sono state tutte adottate sulla base degli artt. 94 CE e 95 CE[25] e tutte perseguono l'obiettivo di favorire la libera circolazione delle merci attraverso l'armonizzazione di normative nazionali relative, appunto, alle merci ed attinenti, nel contempo, alle politiche ambientali.

III — Fatti e procedura

27. Con lettera di messa in mora 3 luglio 1997 e con il successivo parere motivato 28 luglio 2000 la Commissione contestava al Regno Unito di non aver trasposto, per quanto riguarda Gibilterra, numerose direttive di armonizzazione fondate sugli artt. 94 CE e 95 CE, nella specie le direttive indicate supra al paragrafo 2.

28. Il Regno Unito, da parte sua, sosteneva di essersi astenuto a buon diritto dal darvi esecuzione, in quanto il territorio di Gibilterra è estraneo al territorio doganale della Comunità e deve pertanto considerarsi escluso dall'ambito di applicazione delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, nonché delle connesse disposizioni di diritto derivato, come appunto le direttive in questione.

29. Non soddisfatta delle risposte fornite, la Commissione ha introdotto la presente causa, con ricorso depositato il 25 gennaio 2001.

24 — GU L 346, pag. 1.

25 — Alcune delle direttive in questione sono in realtà direttive secondarie, adottate dalla Commissione in esecuzione di un potere esecutivo attribuitole da una direttiva principale, fondata, a sua volta, sull'art. 94 CE o sull'art. 95 CE.

30. Con ordinanza 22 giugno 2001 la Corte ha autorizzato il Regno di Spagna ad intervenire nel presente giudizio a sostegno delle conclusioni della Commissione, ai sensi dell'art. 93, n. 1, del regolamento di procedura.

IV — Argomenti delle parti e valutazione

A — Premessa

31. Come risulta dalla precedente descrizione della normativa rilevante, Gibilterra è oggetto di un regime particolare. Essa non rientra nel territorio doganale comunitario e resta quindi sottratta a tutta la normativa doganale comunitaria, e ciò vale, come precisano le disposizioni sopra richiamate, anche per i prodotti agricoli, dato che a Gibilterra non si applicano gli atti di diritto derivato che concernono tali prodotti.

32. Ne consegue, come del resto esplicitamente confermano le ricordate disposizioni di diritto derivato (cfr. i regolamenti n. 288/82 e n. 2501/2001), che le merci importate nella Comunità in provenienza da Gibilterra sono sottoposte al regime delle importazioni extracomunitarie, del pari (ma la questione, come vedremo, è ancora controversa) le merci provenienti da Gibilterra dovrebbero essere considerate provenienti da Paesi terzi. Infine, a Gibilterra non si applicano gli atti in materia di armonizzazione dell'IVA.

33. Per il resto, il Trattato è in linea di principio applicabile a Gibilterra in forza dell'art. 299, n. 4, CE; in particolare, ad essa sono pienamente applicabili i principi generali dell'ordinamento comunitario (a cominciare dal divieto di discriminazione in base alla nazionalità), nonché le libertà di circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali e le altre politiche comunitarie enumerate dall'art. 3 CE.

34. Per lungo tempo questo regime non sembra aver posto particolari problemi, neppure dopo l'adesione della Spagna alla Comunità. L'antica disputa con il Regno Unito è affiorata solo in qualche settore [26]; per quanto riguarda però l'applicazione del Trattato e del diritto derivato a Gibilterra, per parecchi anni non sono emerse, almeno per quanto è noto, specifiche difficoltà. La stessa Commissione sembrava prestare una relativa attenzione alla questione, tant'è

26 — Ricordo, in particolare, che i controlli alle frontiere effettuati dalle autorità spagnole sono stati all'origine di interrogazioni parlamentari e di reclami individuali alla Commissione; così come la questione dell'uso comune dell'aeroporto dell'istmo, convenuto tra le parti e mai applicato a motivo delle difficoltà successivamente insorte, ha causato l'esclusione di Gibilterra dal regime di liberalizzazione dei cieli europei. Cfr. regolamento (CEE) n. 2343/90 del Consiglio, del 24 luglio 1990, sull'accesso dei vettori aerei alle rotte intracomunitarie di servizio aereo di linea e sulla ripartizione della capacità passeggeri fra vettori aerei nei servizi aerei di linea tra Stati membri (GU L 217, pag. 8, in particolare art. 1, n. 3).

che ancora nel 1996, alla richiesta di precisare al Parlamento europeo quale fosse lo stato di attuazione delle direttive comunitarie a Gibilterra, essa dichiarava di non essere in grado di dare subito una risposta [27]. Per esserlo, essa impiegò vari mesi e si occupò essenzialmente delle direttive in materia di libera prestazione di servizi, di stabilimento e di circolazione dei capitali [28]. Quanto invece alle direttive fondate sugli artt. 94 CE e 95 CE la tesi dell'applicabilità delle stesse a Gibilterra non fu evocata, nella stessa occasione, con particolare fermezza [29].

B — I termini della questione

35. La questione emerge dunque in modo chiaro e preciso solo nel presente giudizio e va affrontata in tutti i suoi aspetti. In particolare, a me sembra che si debbano soprattutto risolvere, in successione, i seguenti problemi.

36. Anzitutto si tratta di stabilire se l'esclusione di Gibilterra dal territorio doganale comunitario comporti anche la sua esclusione dall'ambito di applicazione delle norme del Trattato che mirano a garantire la libera circolazione delle merci.

37. In secondo luogo si tratta di determinare se l'eventuale inapplicabilità delle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci comporti, a sua volta, la non applicazione a Gibilterra delle direttive ex artt. 94 CE e 95 CE volte all'instaurazione del mercato interno e miranti, in particolare, all'eliminazione degli ostacoli per la circolazione delle merci.

38. In caso positivo, infine, occorre ulteriormente chiedersi se la non applicazione di dette direttive sia consentita anche nel caso in cui esse, pur avendo come obiettivo principale l'eliminazione di ostacoli alla libera circolazione delle merci, perseguano altresì finalità estranee al mercato interno (nella specie, finalità di politica ambientale).

27 — Alla richiesta, infatti, di «far sapere qual è lo stato di applicazione da parte del Regno Unito delle direttive comunitarie sul territorio di Gibilterra» (interrogazione scritta n. 3558/96 dell'on. L. De Esteban Martin del 12 dicembre 1996), in una prima risposta del 15 gennaio 1997, il Presidente Santer rispondeva che: «La Commissione sta raccogliendo le informazioni necessarie per poter rispondere al quesito. Essa non mancherà di comunicare il risultato delle sue ricerche appena possibile»: (GU 1997, C 83, pag. 133).

28 — Risposta complementare del Presidente Santer del 1° luglio 1997 (GU 1998, C 45, pag. 3), ad integrazione della prima risposta, cit. alla nota precedente. In essa la Commissione dava conto del carente stato di attuazione di alcune direttive relative appunto ai settori dei servizi finanziari, nonché del riconoscimento delle formazioni e delle qualifiche nei settori delle professioni mediche e liberali, rammentando che erano stati avviati i relativi procedimenti d'infrazione.

29 — Risposta complementare, cit.: «Quanto alle direttive fondate sull'art. 100 A del trattato CE e inerenti anche al settore dell'ambiente, la Commissione considera che esse sono applicabili a Gibilterra e sta attualmente discutendo la questione con le autorità britanniche».

C — Posizioni delle parti

39. La Commissione — sostenuta dal governo spagnolo — muove dalla constatazione che, in virtù del suo status di Crown Colony del Regno Unito, Gibilterra è senza dubbio un territorio europeo di cui uno Stato membro assicura le relazioni esterne. Ai sensi dell'art. 299, n. 4, CE, dunque, il Trattato e il diritto derivato si applicano integralmente a Gibilterra, fatte salve le esclusioni e le deroghe esplicitamente previste.

40. Tra queste — continua la Commissione — l'Atto di adesione del 1972 indica significativi settori della normativa comunitaria. In particolare, viene esclusa l'applicazione delle disposizioni relative ai prodotti agricoli e delle misure di armonizzazione dell'IVA, così come Gibilterra è esclusa dal territorio doganale e dall'applicazione delle misure di politica commerciale previste dal regolamento n. 1025/70.

41. Ora — continua la Commissione — simili previsioni, in quanto rappresentano un'eccezione al principio generale della piena applicazione della normativa comunitaria, vanno interpretate restrittivamente, in ossequio al noto principio, più volte ribadito anche dalla Corte, secondo cui le disposizioni derogatorie di libertà fondamentali sono di stretta applicazione [30].

42. Nel presente caso tali disposizioni investono appunto una libertà fondamentale, segnatamente quella relativa alla circolazione delle merci. Alla luce del predetto principio interpretativo, ci sarebbe quindi da chiedersi se queste disposizioni restino confinate nel loro ambito specifico o se investano l'applicabilità (rectius, l'inapplicabilità) dell'intera normativa relativa alla libera circolazione delle merci (artt. 28 e segg.). Ma in realtà non è sotto tale profilo che la Commissione affronta qui la questione, quanto piuttosto sotto il profilo dell'applicabilità delle direttive di armonizzazione adottate dalle istituzioni comunitarie in forza degli artt. 94 CE e 95 CE e miranti all'instaurazione del mercato interno.

43. A tale proposito la ricorrente fa valere che tra le deroghe relative all'applicazione del Trattato a Gibilterra non ve n'è alcuna che riguardi dette direttive, e che neppure quelle di cui si discute nella presente causa prevedono, da parte loro, alcuna specifica limitazione territoriale. Se ne deve quindi concludere, secondo la Commissione, che tanto i suddetti articoli del Trattato quanto le direttive in causa devono applicarsi al territorio della colonia britannica.

30 — La Commissione, invero, cita direttamente una sola decisione relativa all'art. 30 CE, la sentenza 17 giugno 1981, causa 113/80, Commissione/Irlanda (Racc. pag. 1625).

44. D'altra parte, nota la Commissione, l'opposta soluzione porterebbe ad un risultato irragionevole dal punto di vista della tutela dell'ambiente. Se la si accogliesse, infatti, sarebbero applicabili a Gibilterra le direttive adottate in base alle competenze specificamente previste dal Titolo XIX del Trattato nel settore ambientale, mentre non lo sarebbero quelle adottate in base agli artt. 94 CE e 95 CE, benché destinate egualmente (seppure non a titolo principale ed esclusivo) a finalità di tutela ambientale.

45. Il Regno di Spagna, da parte sua, sostiene che il regime di libera circolazione delle merci è pienamente applicabile a Gibilterra. A fondamento di tale assunto, detto governo fa valere anch'esso che la libertà di circolazione delle merci rappresenta un principio fondamentale del mercato comune [31] e che le deroghe a tale libertà vanno quindi interpretate restrittivamente. Se così è, allora, si deve riconoscere che l'esclusione di Gibilterra dal territorio doganale comunitario comporta unicamente l'inapplicabilità della Tariffa doganale comune al commercio esterno della colonia britannica, con la conseguenza che le merci provenienti da Paesi terzi e importate a Gibilterra sono esenti dai dazi doganali. Per contro, nel commercio tra Gibilterra e il resto della Comunità resterebbero applicabili il divieto di dazi doganali, nonché il divieto di restrizioni quantitative e di misure di effetto equivalente.

46. A conferma di detta interpretazione il governo spagnolo richiama il regime in vigore per Ceuta e Melilla in virtù dell'Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei trattati [32]. Anche queste due città nordafricane sono escluse dal territorio doganale comunitario ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 2, concernente le isole Canarie e Ceuta e Melilla, allegato all'Atto di adesione del 1985 [33]; ciò nondimeno i prodotti originari di Ceuta e Melilla beneficiano di una totale esenzione da dazi e tasse di effetto equivalente all'entrata nel territorio doganale comunitario, e viceversa (artt. 2 e 6 dello stesso Protocollo). Se ne dovrebbe quindi dedurre, secondo tale governo, che l'esclusione dal territorio doganale comunitario comporta unicamente la non applicazione del dazio della Tariffa doganale comune ai prodotti importati da Paesi terzi, restando escluso qualsiasi effetto sulla circolazione intracomunitaria delle merci.

47. Per quanto riguarda, poi, l'applicabilità a Gibilterra degli artt. 94 CE e 95 CE, il governo spagnolo, oltre a proporre argomenti simili a quelli della Commissione, aggiunge in particolare che le competenze attribuite alla Comunità da tali disposizioni sono strumentali all'instaurazione del mer-

31 — V. in particolare sentenze 24 febbraio 1984, causa 37/83, Rewe-Zentrale (Racc. pag. 1229), e 17 maggio 1994, causa C-41/93, Francia/Commissione (Racc. pag. I-1829).

32 — GU L 302, pag. 27 (in prosieguo: l'«Atto di adesione del 1985»).

33 — GU L 302, pag. 400 (in prosieguo: il «Protocollo n. 2, concernente le Canarie, Ceuta e Melilla»).

cato interno globalmente considerato. In effetti, non si potrebbe pervenire alla creazione di un unico mercato senza frontiere interne se non puntando — insieme all'eliminazione degli ostacoli — a tutte le libertà di circolazione dei fattori produttivi. Se dunque si dovesse considerare che il territorio di Gibilterra è interamente escluso dalla libertà di circolazione delle merci, se ne dovrebbe concludere che la colonia britannica è esclusa da tutto il mercato interno, perché a non trovare applicazione non sarebbe solo quella libertà, ma pure tutte le altre.

48. Per parte sua, il governo del Regno Unito premette, da un punto di vista generale, che le disposizioni dell'atto di adesione relative a Gibilterra, considerate nel loro complesso, perseguono l'obiettivo di mantenere alla colonia britannica quella piena autonomia nella gestione della propria politica commerciale di cui essa godeva anteriormente all'ingresso del Regno Unito nella Comunità. Tale obiettivo non fu mai messo in discussione durante i negoziati e per realizzarlo fu appunto sancita l'esclusione di Gibilterra dal territorio doganale comunitario e dall'ambito di applicazione della politica commerciale comune (v. art. 29 e allegato I, sezione prima, punto 4, dell'Atto di adesione del 1972).

49. Grazie infatti a tale esclusione, continua detto governo, le disposizioni del Trattato relative all'instaurazione dell'unione doganale (artt. 23 e segg. CE) non si applicano alla colonia e le merci che entrano in quest'ultima, data l'autonomia della sua politica commerciale, non possono considerarsi in libera pratica nella Comunità ai sensi dell'art. 24 CE. Ma se così è, allora non possono applicarsi al commercio tra Gibilterra e il resto della Comunità neppure le disposizioni degli artt. 28 e seg. CE, relative al divieto di restrizioni quantitative e di misure di effetto equivalente negli scambi di merci, e ciò in forza dell'esplicita previsione dell'art. 23, n. 2, CE che limita l'applicazione di tali divieti alle merci in libera pratica. Del resto, in coerenza con tale regime, e a completamento dello stesso, l'art. 28 dell'Atto di adesione del 1972 dispone che non si applichino a Gibilterra le norme relative alla politica agricola comune e alla politica commerciale comune nel settore agricolo, sancendo così l'esclusione della colonia britannica dal regime di libera circolazione delle merci anche in tale settore.

50. Naturalmente il Regno Unito non ignora il principio di stretta interpretazione delle deroghe all'applicazione delle disposizioni del Trattato, ma nega che tale principio sia rilevante nella presente causa. Se, come si è visto, le previsioni dell'Atto di adesione del 1972 relative a Gibilterra comportano la non applicazione a tale territorio dell'insieme delle disposizioni del Trattato sulla libera circolazione delle merci, ne discende necessariamente, in base ad elementari considerazioni di logica e di giustizia, che anche le disposizioni del diritto derivato strumentali all'instaurazione di tale libertà non sono applicabili.

51. Per quanto attiene in particolare alle competenze previste dagli artt. 94 CE e 95 CE, il Regno Unito ricorda che esse sono finalizzate alla rimozione degli ostacoli, all'interno della Comunità, alla circolazione delle merci, dei servizi, delle persone e dei capitali. Ne consegue che gli atti fondati su queste norme e miranti all'eliminazione degli ostacoli relativi alla circolazione delle merci possono applicarsi soltanto a quelle parti del territorio comunitario all'interno delle quali il Trattato ha previsto che le merci circolino liberamente. Ciò, come si è visto, non accade per Gibilterra e quindi non vi è alcuna ragione che giustifichi l'applicazione di tali atti al commercio tra Gibilterra e il resto della Comunità.

52. Se si accogliesse il punto di vista della Commissione, continua il governo resistente, si otterrebbe il paradossale risultato di svuotare nella sostanza lo status che l'Atto di adesione intende attribuire a Gibilterra, quello cioè di un territorio dotato di una politica commerciale autonoma in materia di merci. L'applicazione delle direttive adottate in base agli artt. 94 CE e 95 CE e relative alle merci potrebbe infatti impedire a Gibilterra di importare beni da Paesi terzi che non rispondano ai requisiti imposti da dette direttive.

53. Il Regno Unito respinge infine l'argomento della Commissione secondo cui le direttive oggetto del presente giudizio dovrebbero applicarsi a Gibilterra, in quanto oltre agli obiettivi del mercato interno perseguono anche obiettivi ambientali. A questo proposito, esso ricorda che la giurisprudenza della Corte ha chiarito, da un lato, che gli obiettivi del mercato interno sono condizione necessaria e sufficiente per la valida adozione di un atto di armonizzazione ex art. 95 CE; dall'altro, che tali obiettivi devono considerarsi prevalenti anche qualora la direttiva persegua, accanto ad essi, finalità di tutela della salute delle persone o dell'ambiente [34]. Orbene, una misura di armonizzazione fondata sull'art. 95 CE che riguardi la circolazione delle merci non potrà mai applicarsi a Gibilterra, anche ove persegua obiettivi accessori di tutela ambientale.

D — Valutazione

54. Venendo ad un apprezzamento delle tesi sin qui esposte, devo subito avvertire che mi atterrò all'ordine di esposizione annunciato in precedenza. Valuterò cioè anzitutto se l'esclusione di Gibilterra dal territorio doganale comunitario comporti altresì la sua esclusione dall'ambito di applicazione delle norme del Trattato che mirano a garantire la libera circolazione delle merci, per poi affrontare il problema dell'applicabilità delle direttive ex artt. 94 CE e 95 CE volte all'eliminazione degli ostacoli per la circolazione delle merci.

34 — V. in particolare sentenza 5 ottobre 2000, causa C-376/98, Germania/Parlamento e Consiglio (Racc. pag. I-8419, punti 84-88).

Infine, nel caso che si escluda tale applicabilità, ci si dovrà ulteriormente chiedere se una simile conclusione valga anche per quelle direttive che, pur avendo come obiettivo principale l'eliminazione di ostacoli alla libera circolazione delle merci, perseguono altresì finalità estranee al mercato interno (nella specie, finalità di politica ambientale).

a) Regime di circolazione delle merci tra Gibilterra e il resto della Comunità

55. Su questo punto devo anzitutto notare che, almeno tra la ricorrente ed il governo resistente, non sembra sussistere un'autentica divergenza. La tesi del Regno Unito secondo cui a Gibilterra non si applicano le norme comunitarie relative alla libera circolazione delle merci non è mai stata realmente contestata dalla Commissione. Al contrario, questa si è espressa proprio in tal senso, rispondendo ad alcune interrogazioni parlamentari, chiarendo altresì che Gibilterra gestisce autonomamente la propria politica commerciale anche nei rapporti con il resto della Comunità, ed è considerato alla stregua di un Paese terzo ai fini dell'applicazione delle misure di politica commerciale comune [35]. Sul punto, quindi, il dissenso corre soprattutto tra la Spagna e il Regno Unito.

56. Ciò precisato, e venendo al merito della questione, comincerò con il ricordare che, in forza del Trattato, il divieto di imporre dazi doganali e tasse equivalenti, nonché restrizioni quantitative e misure equivalenti, si applica ai prodotti originari degli Stati membri e a quelli provenienti da Paesi terzi ed immessi in libera pratica negli Stati

35 — V. la risposta del commissario sig. De Clercq alle interrogazioni scritte nn. 1823/84, 1824/84 e 1825/84 (GU 1985, C 341, pag. 1). In tale occasione, alla richiesta di chiarire, tra l'altro, «se è vero che, in conseguenza della proposta di adesione della Spagna alla Comunità (...) non sarà limitato il diritto alle vendite all'ingrosso attraverso l'imposizione di una licenza agli importatori spagnoli, giustificata dal fatto che il fabbisogno di Gibilterra è adeguatamente soddisfatto dai fornitori del luogo», la Commissione rispondeva che: «[l]e disposizioni di cui all'atto di adesione del 1972 e in particolare l'esclusione di Gibilterra dal territorio doganale della Comunità comportano da un lato che le disposizioni del trattato CEE riguardanti la libera circolazione *delle merci all'interno della Comunità non si applicano a Gibilterra e dall'altro che questo territorio viene trattato come "paese terzo" per quanto si riferisce agli atti della politica commerciale comune direttamente connessi all'importazione e all'esportazione delle merci*» (il corsivo è mio), precisando inoltre che «[i]l regime che Gibilterra applicherà all'importazione delle merci provenienti dalla Spagna e dagli altri Stati membri rientra (...) nella politica commerciale di sua competenza (...). La Commissione ricorda inoltre che, fatta eccezione per le deroghe risultanti dall'atto d'adesione del 1972, a Gibilterra si applicano le disposizioni del trattato CEE e il diritto derivato relativo a norma dell'articolo 227, paragrafo 4 dello stesso trattato. Pertanto queste disposizioni, riguardanti fra l'altro la libera prestazione di servizi ed il diritto di stabilimento, si applicheranno alla Comunità ampliata sin dall'adesione».
Successivamente, nel 1989, la risposta data dal sig. Bangemann in nome della Commissione ad un'interrogazione avente ad oggetto "Controlli vessatori alla frontiera fra Gibilterra e Spagna" (14 marzo 1989, GU 1989, C 262, pag. 10), confermava questa posizione, attestando che «Gibilterra fa parte del territorio al quale si applicano i trattati che istituiscono la Comunità, ma nel contempo è esclusa dal suo territorio doganale. *Le norme del trattato relative alla libera circolazione delle merci non sono dunque applicabili agli scambi tra Gibilterra e la Spagna e le merci provenienti da tale territorio sono soggette al regime comune all'importazione nella Comunità.* Le agevolazioni previste dalla normativa comunitaria in materia di scambi intracomunitari di merci non si applicano quindi al varco della frontiera tra Gibilterra e Spagna» (il corsivo è mio).

membri. Per poter stabilire dunque se il commercio tra Gibilterra e il resto della Comunità è sottoposto al regime di libera circolazione occorre accertare, da un lato, se le merci prodotte a Gibilterra debbano considerarsi originarie di uno Stato membro e, dall'altro, se quelle importate a Gibilterra possano considerarsi immesse in libera pratica in uno Stato membro ai sensi degli artt. 23 CE e 24 CE.

57. Cominciando da quest'ultimo punto, ricordo che, ai sensi dell'art. 24 CE, i prodotti provenienti da Paesi terzi sono considerati in libera pratica in uno Stato membro quando in quello Stato si siano adempiute le formalità d'importazione, applicate le misure della politica commerciale comune e riscossi i dazi doganali esigibili (v. art. 79 codice doganale comunitario), avendo presente che tali dazi sono fissati dalla Tariffa doganale comune (art. 23, n. 1, CE; art. 20, n. 1, codice doganale comunitario).

58. Orbene, non è contestato che, essendo Gibilterra estranea al territorio doganale comunitario, le merci che vi entrano in provenienza da un Paese terzo non sono sottoposte al dazio della Tariffa doganale comune, ma a quello che le autorità locali hanno eventualmente fissato in modo autonomo. Inoltre, in virtù dell'esclusione di Gibilterra dall'unione doganale, le merci che vi entrano non sono sottoposte ad alcuna delle misure della politica commerciale comune. Ne consegue che le merci importate a Gibilterra non sono in libera pratica in uno Stato membro ai sensi dell'art. 24 CE.

59. Quanto poi alla questione se le merci originarie di Gibilterra possano considerarsi originarie di uno Stato membro ai sensi dell'art. 23, n. 2, CE, mi pare evidente che la risposta debba essere negativa, visto che "originarie" possono essere unicamente le merci prodotte nel territorio doganale di uno Stato membro e, dunque, nel territorio doganale della Comunità.

60. In effetti, come ho già ricordato (v. supra, paragrafo 10), tale territorio coincide, in piena coerenza con la finalità dell'art. 23 CE, con il territorio doganale dei singoli Stati membri, anche se eventualmente diverso rispetto all'ambito della sovranità territoriale degli stessi (art. 3 del codice doganale comunitario). Inoltre, ai sensi dell'art. 4 del medesimo codice, sono «*merci comunitarie* le merci interamente *ottenute nel territorio doganale della Comunità*», *nonché le merci «importate da Paesi e territori che non fanno parte di detto territorio doganale, una volta che siano state immesse in libera pratica*» [36].

36 — Il corsivo è mio.

61. Se così è, evidentemente, le merci originarie di Gibilterra non possono per ciò stesso considerarsi «merci comunitarie» in quanto non sono prodotte nel territorio doganale della Comunità; esse potranno eventualmente diventarlo solo dopo essere state immesse in libera pratica nel territorio comunitario.

62. Del resto, che Gibilterra debba essere considerata alla stregua di un Paese terzo ai fini delle disposizioni comunitarie sulla circolazione delle merci è confermato dalle disposizioni specificamente dettate in materia di politica commerciale comune. Infatti, da un lato, prima che gli accordi di Marrakesh rivitalizzassero su scala mondiale il divieto di restrizioni quantitative e imponessero la modifica delle relative disposizioni della politica commerciale comunitaria, il regime comune applicabile alle importazioni dettato dal regolamento n. 288/82 contemplava esplicitamente la possibilità di sottoporre a restrizioni quantitative i prodotti provenienti dal territorio di Gibilterra, all'entrata nel territorio doganale comunitario (art. 1, n. 2, e allegato I: v. supra, paragrafi 23 e 24). Dall'altro lato, Gibilterra è inclusa nello schema di preferenze generalizzate istituito dal regolamento n. 2501/2001, e le merci originarie della colonia sono dunque considerate merci di un Paese terzo ed ammesse nella Comunità alle condizioni tariffarie preferenziali stabilite in detto regolamento (art. 2 e allegato I).

63. Devo convenire, del resto, con il governo resistente quando osserva che la sottoposizione delle merci provenienti da Gibilterra alle regole applicabili agli scambi di merci con i Paesi terzi è l'evidente presupposto delle disposizioni dell'Atto di adesione del 1972 relative alla colonia britannica. In particolare va notato che, dopo aver proceduto alla formale cancellazione del Regno Unito e delle sue dipendenze, ivi compresa Gibilterra, dall'elenco dei Paesi terzi i cui prodotti sono ammessi nella Comunità in conformità al regime di liberalizzazione delle importazioni istituito con regolamento n. 1025/70 (allegato I, sezione prima, n. 4, dell'Atto di adesione; v. supra, paragrafo 19), l'allegato II dello stesso Atto esplicitamente dispone che le merci in provenienza da Gibilterra devono comunque godere, all'atto della loro importazione nel territorio doganale comunitario, di un regime di liberalizzazione analogo a quello di cui godono le merci provenienti dai Paesi terzi cui si applica il predetto regolamento (v. supra, paragrafo 20). Ora, sembra anche a me, come già osservato dal Regno Unito, che una tale precisazione non sarebbe stata per nulla necessaria se le merci originarie di Gibilterra fossero considerate comunitarie e ad esse si applicasse di conseguenza il regime comunitario di libera circolazione.

64. Né mi sembrano persuasive le obiezioni sollevate dal governo spagnolo rispetto ad una siffatta conclusione, in nome di una pretesa analogia tra il regime applicabile alla colonia britannica e quello previsto per i territori spagnoli di Ceuta e Melilla. È ben vero, infatti, che le due città spagnole sono escluse dal territorio doganale comunitario, mentre i beni che vi hanno origine hanno, ciò nonostante, accesso nel resto della

Comunità in esenzione dai dazi della Tariffa doganale comune. Va detto però che, in forza dell'art. 1 del Protocollo [37], i beni provenienti da Ceuta e Melilla non sono considerati «in libera pratica» nel territorio doganale comunitario ai fini degli artt. 23 CE e 24 CE, e pertanto il regime di libera circolazione applicabile alle merci originarie di questi territori spagnoli non discende dalla semplice applicazione del Trattato. Esso è invece conseguenza della creazione, grazie agli artt. 2, n. 1 [38], e 6, n. 1 [39], del Protocollo n. 2, concernente le Canarie, Ceuta e Melilla, di una zona di libero scambio comprendente il territorio doganale della Comunità, da un lato, e i territori doganali delle due enclaves spagnole, dall'altro. Ne consegue, a mio avviso, che il regime in vigore per Ceuta e Melilla, lungi dall'infirmare l'interpretazione che s'è data del regime applicabile a Gibilterra, ne conferma la bontà: l'esclusione dal territorio doganale comunitario comporta l'inapplicabilità delle disposizioni del Trattato relative agli scambi di merci, salve espresse previsioni in senso contrario.

65. Mi pare dunque di poter concludere su questo punto nel senso che tra Gibilterra e il resto del territorio comunitario non vige un regime di libera circolazione delle merci, o, detto alla rovescia, che a Gibilterra non si applicano le norme comunitarie del Titolo I della parte terza del Trattato relative alla libera circolazione delle merci.

37 — Ai sensi del quale, lo ricordo,
«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».

38 — «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».

39 — «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».

b) Applicabilità a Gibilterra delle direttive relative al mercato interno

66. Come ho già accennato, però, il vero nodo della controversia che oppone la Commissione al Regno Unito riguarda le misure adottate in forza degli artt. 94 CE e 95 CE e la loro applicabilità a Gibilterra.

67. Secondo il Regno Unito, come si è visto, tale applicabilità va esclusa qualora le misure in questione siano volte a facilitare la libertà di circolazione delle merci, vale a dire una libertà che non si estende a Gibilterra.

68. Secondo la Commissione, invece, tale conclusione va troppo oltre e contrasta con il principio che impone un'interpretazione restrittiva delle deroghe ai principi generali. D'altra parte, osserva a sua volta il governo spagnolo, dall'unità del concetto di mercato interno discende l'indivisibilità delle libertà previste dal Trattato, con la conseguenza che ove una di esse non fosse applicabile, non potrebbero esserlo neppure le altre.

69. Tale obiezione poggia evidentemente sull'idea che le misure di armonizzazione relative, di volta in volta, alle merci, alle persone, ai servizi o ai capitali non esaurirebbero la loro funzione nel favorire l'una o l'altra delle relative libertà, ma andrebbero valutate in un quadro globale, nel senso che sarebbero parti di un unico e complessivo disegno tendente all'instaurazione e al funzionamento del mercato unico. Di conseguenza si dovrebbe parlare non tanto di misure di armonizzazione finalizzate di volta in volta ad eliminare gli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi o dei capitali, ma di misure miranti, tutte e ciascuna, a realizzare quest'unico disegno.

70. Una tale obiezione, per quanto suggestiva, non mi sembra però convincente, per lo meno ai fini che qui interessano. Mi pare cioè che se è certamente vero che il concetto di mercato interno è un concetto unitario e racchiude in sé tutte le libertà in questione, ciò non significa che esso sia un aliud rispetto a tali libertà, e ancor meno significa che queste confondano in esso la propria specificità fino a diventare tra loro indistinguibili.

71. Del resto una simile tesi contrasta con un dato testuale evidente, cioè con il fatto che disposizioni differenti del Trattato presiedono all'instaurazione delle diverse libertà. Ma in realtà tale diversità dei testi non è che il riflesso dell'autonomia concettuale e sistematica delle singole libertà, la cui realizzazione è infatti affidata a strumenti, modalità, tempi e condizioni assai differenziate.

72. Senza dilungarmi su questo punto, mi basta osservare che l'obiezione in esame è smentita per tabulas proprio in relazione agli aspetti che rilevano nel presente giudizio. Se è vero infatti che un mercato interno esteso a tutte e quattro le suddette libertà di circolazione è l'obiettivo perseguito in linea generale dalla Comunità, non è necessariamente vero che lo sia per tutta la Comunità. Vi sono infatti territori di questa che sono espressamente esclusi da questa o quella libertà, senza che sia posta minimamente in dubbio l'applicabilità delle altre. Basti pensare al caso delle Isole Normanne e

dell'Isola di Man, per citare due possedimenti della Corona britannica, ovvero, dopo l'adesione della Finlandia, al caso delle Isole Åland: a questi territori si applicano infatti le disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, ma non quelle relative alla libera circolazione delle persone e dei servizi, come risulta rispettivamente dagli artt. 1 e 2 del Protocollo n. 3 concernente le Isole Normanne e l'Isola di Man [40], e dall'art. 1 del Protocollo n. 2 concernente le isole Åland [41].

73. Non mi sembra quindi né strano né singolare che il Trattato preveda, per territori che presentano una situazione particolare, com'è quello di Gibilterra, un regime altrettanto particolare, in cui le libertà di circolazione sono diversamente assortite rispetto al regime generale. Nel caso di specie, per l'appunto, esso persegue l'obiettivo della fusione tra il mercato di Gibilterra e il resto del mercato comunitario in uno spazio senza frontiere interne per quanto concerne la circolazione dei servizi, delle persone e dei capitali, lasciando tuttavia fuori, per le ragioni più volte indicate, la circolazione delle merci.

74. Se così è, ne consegue necessariamente che anche le direttive ex artt. 94 CE e 95 CE volte ad armonizzare disposizioni nazionali che riguardano la circolazione delle merci, e che quindi perseguono in via principale l'instaurazione della relativa libertà, non possono applicarsi a Gibilterra, se non violando il regime a questa espressamente riservato, cioè appunto il regime di esclusione della stessa dalla libera circolazione delle merci.

75. Si può provare del resto ad immaginare che cosa avverrebbe se si optasse per l'opposta soluzione, e lo si può fare prendendo ad esempio proprio la prima delle direttive di cui la Commissione lamenta la mancata applicazione a Gibilterra, cioè la direttiva 67/548 in materia di etichettatura e classificazione delle sostanze pericolose. Come è noto, tale direttiva prevede che le sostanze pericolose possano essere messe in

40 — Protocollo n. 3 concernente le Isole Normanne e l'Isola di Man (GU 1972, L 73, pag. 164).
Art. 1, n. 1: «La regolamentazione comunitaria in materia doganale ed in materia di restrizioni quantitative, segnatamente quella dell'atto di adesione, s'applica alle Isole Normanne e all'isola di Man alle stesse condizioni che per il Regno Unito».
Art. 2: «I diritti di cui beneficiano i cittadini di tali territori nel Regno Unito non sono pregiudicati dall'atto di adesione. Detti cittadini non beneficiano tuttavia delle disposizioni comunitarie relative alla libera circolazione delle persone e dei servizi».

41 — Protocollo n. 2 concernente le isole Åland, unito all'Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Norvegia, della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 352.)
Art. 1: «Le disposizioni del trattato CE non ostano all'applicazione alle isole Åland delle disposizioni vigenti al 1° gennaio 1994 per quanto concerne:
— le restrizioni, su base non discriminatoria, del diritto delle persone fisiche non in possesso della hembygdsraett/kotiseutuoikeus (cittadinanza regionale) delle isole Åland, nonché delle persone giuridiche, di acquistare e detenere beni immobili nelle isole Åland senza l'autorizzazione delle autorità competenti di queste ultime;
— le restrizioni, su base non discriminatoria, del diritto di stabilimento e del diritto alla prestazione di servizi da parte delle persone fisiche non in possesso della hembygdsraett/kotiseutuoikeus (cittadinanza regionale) delle isole Åland e da parte delle persone giuridiche, senza l'autorizzazione delle autorità competenti di dette isole».

commercio solo se l'etichettatura dell'imballaggio e la classificazione della sostanza sono conformi ai requisiti armonizzati, dovendosi specificare, tra l'altro, il nome della sostanza, la sua provenienza, i simboli e le indicazioni relative alla sua pericolosità ed ai rischi conseguenti, nel rispetto delle dettagliate previsioni della direttiva. Se si ritenesse che tale disciplina debba estendersi anche a Gibilterra ne conseguirebbe l'impossibilità di importarvi, per la commercializzazione, merci provenienti da un Paese terzo e non rispondenti ai requisiti richiesti dalla direttiva, se non provvedendo previamente al riconfezionamento delle stesse a seguito della loro corretta classificazione in conformità alle prescrizioni tecniche armonizzate. Il che contraddirebbe, evidentemente, lo statuto concesso a Gibilterra, in particolare il regime speciale previsto dall'Atto di adesione per assicurarle l'autonomia in materia di politica commerciale di cui godeva prima dell'ingresso del Regno Unito nella Comunità.

76. Un altro esempio può essere tratto dalle direttive relative al rumore emesso dalle apparecchiature di cantiere, di cui si tratta, tra l'altro, nel presente giudizio (mi riferisco alla direttiva quadro 79/113 e alle direttive di attuazione come la direttiva 84/533, o la direttiva 84/534, o ancora le direttive 84/535, 84/536, 84/537, etc.). Se infatti tali direttive dovessero applicarsi anche a Gibilterra, sarebbe in pratica impedita l'importazione in tale territorio, per i bisogni della locale industria edile, di motocompressori, gruppi elettrogeni o martelli pneumatici e di altri analoghi apparecchi rumorosi ma a buon mercato provenienti, mettiamo il caso, dal vicino Marocco. Essi non potrebbero essere messi in commercio sul territorio di Gibilterra se non dopo aver provveduto alla loro insonorizzazione ed al rilascio dell'attestato di certificazione comunitaria da parte di un organismo autorizzato. Anche in tal caso, quindi, si avrebbe una violazione del regime speciale previsto per Gibilterra.

77. Mi sembra di poter dunque dire che l'esclusione di questo territorio dalla libera circolazione delle merci comporta necessariamente che non trovino applicazione ad esso nemmeno le direttive ex artt. 94 CE e 95 CE volte ad armonizzare disposizioni nazionali che riguardano la circolazione delle merci.

78. Questa conclusione mi sembra inevitabile quando si tratti di direttive finalizzate in via principale all'instaurazione della libertà relativa a tale circolazione. Ci si può chiedere peraltro — anche se l'ipotesi non sembra riguardare la presente causa — se la stessa conclusione si imponga per le direttive ex artt. 94 CE e 95 CE che perseguano in primo luogo e principalmente l'instaurazione delle altre libertà di circolazione (tutte, come ho detto, applicabili a Gibilterra), ma tendano altresì, seppure soltanto incidentalmente, a favorire la libera circolazione delle merci.

79. Non è agevole dare una risposta sicura al quesito. A me pare, tuttavia, che in simili ipotesi la misura di armonizzazione de qua agitur dovrebbe ritenersi applicabile anche al territorio di Gibilterra, e non solo in considerazione del carattere indiretto ed accessorio degli effetti che la pertinente direttiva produce sulla circolazione delle merci, ma soprattutto in base al principio di stretta interpretazione delle deroghe all'uniforme applicazione del diritto comunitario. Tale principio difficilmente potrebbe operare nelle ipotesi considerate in precedenza, perché in quei casi non si può parlare di un'autentica deroga, dal momento che l'esclusione di Gibilterra è la conseguenza diretta del regime fissato dall'Atto di adesione. Nel caso ora in esame, invece, tale conseguenza non solo non è imposta dall'Atto di adesione, ma al contrario è da esso esclusa.

c) Applicabilità delle direttive che perseguono anche altre finalità

80. Ripeto, però, che non è questa la questione prospettata nella presente causa. Qui la questione riguarda quelle direttive che, pur avendo ad oggetto esclusivamente la circolazione delle merci, perseguono nel contempo, ancorché in via accessoria, altre finalità (nella specie, quelle di tutela ambientale).

81. Come ho già ricordato, la Commissione sostiene che tali direttive debbono considerarsi applicabili a Gibilterra, in parte per le ragioni generali sopra esaminate, ma soprattutto perché diversamente si verificherebbe una irragionevole differenziazione quanto all'applicazione territoriale di direttive che perseguono obiettivi di tutela ambientale, secondo che siano fondate sugli artt. 94 CE e 95 CE ovvero direttamente sulle apposite basi giuridiche istituite per tale settore (artt. 174 e segg. CE). Una simile differenziazione, obietta la Commissione, porterebbe ad un'applicazione parziale a Gibilterra delle misure di tutela ambientale, con sicuro pregiudizio per la coerenza della politica comunitaria in materia.

82. Per parte mia, pur comprendendo le preoccupazioni della Commissione, ritengo nondimeno più convincente l'opposta soluzione prospettata dal Regno Unito. Mi pare infatti che le "irragionevoli" conseguenze che la Commissione a giusto titolo segnala siano soprattutto frutto di prassi legislative comunitarie, più o meno obbligate per un certo tempo e quindi più o meno giustificate, ma che non possono comunque influire ai presenti fini.

83. Com'è ben noto, non disponendo in passato di una specifica competenza normativa, per poter dettare norme in materia di ambiente la Comunità doveva necessariamente fondarsi su basi giuridiche alternative, tra le quali, in particolare, l'art. 100 del Trattato (divenuto art. 94 CE). A partire dal 1987 e dall'entrata in vigore dell'Atto unico europeo la situazione è poi

cambiata e alla Comunità è stata riconosciuta una specifica competenza ad adottare misure in materia ambientale. Lo stesso, come è noto, è avvenuto per altri settori (tutela dei consumatori, sanità, etc.), determinando una consistente ma incerta prassi quanto al rapporto tra le finalità dell'atto e la relativa base giuridica.

84. È noto peraltro che — anche, se non soprattutto, per far fronte agli abusi e agli equivoci che l'indicata prassi avrebbe potuto determinare — la Corte ha elaborato una chiara giurisprudenza al riguardo. In particolare, e per quanto qui interessa, essa ha costantemente ribadito che «la scelta della base giuridica di un atto (...) deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale. Tra detti elementi figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto» [42]. Se quindi «l'esame di un atto comunitario dimostra che esso persegue una doppia finalità o che esso possiede una duplice componente e se una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto dev'essere fondato su una sola base giuridica, vale a dire quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante» [43].

85. Nel nostro caso, ciò comporta, evidentemente, che una direttiva che persegua, in via principale, l'eliminazione degli ostacoli all'instaurazione del mercato interno, una direttiva cioè che abbia «effettivamente per oggetto il miglioramento delle condizioni di instaurazione e di funzionamento del mercato interno» [44], non potrà non essere fondata che sull'art. 94 CE o sull'art. 95 CE ed esclusivamente su di essi, e che a nulla rileveranno, sotto questo profilo, le altre finalità eventualmente perseguite in via accessoria dall'atto.

86. Nella specie, le direttive in causa sono tutte fondate, esse stesse o l'atto di cui costituiscono una misura d'esecuzione (cfr. supra, alla nota 25), sull'art. 94 CE o sull'art. 95 CE, e mirano principalmente, se non esclusivamente, a favorire la libera circolazione delle merci. Per tale ragione, come ho più sopra cercato di dimostrare, esse devono avere lo stesso ambito di applicazione territoriale di tale libertà; il fatto che poi perseguano accessoriamente

42 — V. parere 2/00 del 6 dicembre 2001, relativo al Protocollo di Cartagena (Racc. pag. I-9713, punto 22). Sentenze 3 dicembre 1996, causa C-268/94, Portogallo/Consiglio (Racc. pag. I-6177, punto 22); 4 aprile 2000, causa C-269/97, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-2257, punto 43), e 30 gennaio 2001, causa C-36/98, Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-779, punto 58).

43 — V. causa C-36/98, cit., punto 59; parere 2/00, cit., punto 23, e sentenze 17 marzo 1993, causa C-155/91, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-939, punti 19 e 21); 23 febbraio 1999, causa C-42/97, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-869, punti 39 e 40).

44 — Sentenza 5 ottobre 2000, causa C-376/98, Germania/Parlamento e Consiglio (Racc. pag. I-8419, punto 84).

obiettivi connessi alla tutela dell'ambiente non ne altera la qualificazione e, per quanto qui interessa, non può indurre ad ampliarne l'ambito di applicazione territoriale oltre i limiti imposti dai trattati e dall'Atto di adesione del 1972.

87. Con ciò non si vuol negare, evidentemente, che la non applicazione di direttive siffatte a Gibilterra possa mettere a rischio la coerenza delle politiche comunitarie nei settori che di dette direttive sono accessoriamente oggetto. Ma per evitare l'effetto paventato dalla Commissione ed assicurare la coerenza della politica comunitaria non si può rimettere in causa il regime riservato a Gibilterra, tanto più che la Comunità ha pur sempre la possibilità di esercitare, ove ne ricorrano i presupposti, le competenze attribuitele negli specifici settori (per l'ambiente, come è noto, dagli artt. 174 e segg. CE), prevedendo, se del caso, opportune misure applicabili (anche) a Gibilterra.

d) Considerazioni conclusive

88. Per le ragioni che ho avuto modo di illustrare sinora mi sembra dunque che si debba riconoscere che non sono applicabili a Gibilterra né le norme del Trattato con cui si istituisce un regime di libera circolazione delle merci, né le misure di armonizzazione fondate sull'art. 94 CE o sull'art. 95 CE, qualora siano finalizzate in via principale all'instaurazione della libertà di circolazione delle merci, indipendentemente dalle altre finalità che dette misure dovessero, a titolo accessorio, perseguire.

89. Nel caso di specie, come fa valere in buona sostanza il Regno Unito senza essere smentito dalla Commissione né dal governo spagnolo, tutte le direttive della cui attuazione si tratta hanno ad oggetto esclusivamente l'armonizzazione di disposizioni nazionali relative alle merci e non sono dunque finalizzate all'instaurazione di alcun'altra libertà del mercato interno.

90. Di conseguenza, per le ragioni poc'anzi indicate, ritengo che il ricorso della Commissione debba essere respinto nella sua interezza.

V — Sulle spese

91. Ai sensi 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 risultata soccombente, quest'ultima va condannata alle spese.

92. L'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura dispone che gli Stati membri intervenuti sopportino le proprie spese. Il Regno di Spagna, di conseguenza, sopporterà le proprie spese.

VI — Conclusioni

93. Alla luce delle considerazioni che precedono propongo perciò alla Corte di dichiarare che:

«1) Il ricorso della Commissione è respinto.

2) La Commissione è condannata alle spese.

3) Il Regno di Spagna sopporterà le proprie spese».