CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS presentate il 10 gennaio 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Questa causa è stata deferita alla Corte ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE dalla Deputy High Bailiff's Court di Douglas (isola di Man). Il giudice di rinvio chiede lumi sulla compatibilità con il diritto comunitario di una certa legge dell'isola di Man, e la causa induce la Corte a prendere in esame per la prima volta l'effetto del diritto comunitario nell'isola, che gode insieme con le isole normanne di un regime speciale ai sensi del Trattato. Prima di esaminare i problemi sollevati dalla questione deferita alla Corte può essere utile spendere alcune parole sulla, in qualche modo, inconsueta relazione dell'isola di Man sia con il Regno Unito sia con la Comunità europea.

L'isola di Man [1]

2. L'isola di Man si trova nel mare d'Irlanda ed è pressoché equidistante dall'Inghilterra, dal Galles, dalla Scozia, dall'Irlanda del Nord e dalla Repubblica di Irlanda. Ha una superficie di 227 000 miglia quadrate ed una popolazione di circa 68 000 abitanti, la metà circa dei quali vive in Douglas, la città principale. Le industrie più importanti dell'isola sono l'industria leggera, l'agricoltura, la pesca, il turismo ed i servizi finanziari.

3. L'isola di Man divenne per la prima volta possesso della corona inglese nel 14° secolo, ma l'attuale posizione costituzionale risale al 1866, allorché i cespiti dell'isola vennero divisi da quelli del Regno Unito e le fu concesso un limitato potere di controllo sulle sue spese. Da quell'epoca il controllo è stato via via trasferito alle autorità locali.

4. Come le isole normanne l'isola di Man non fa parte del Regno Unito e non ne è una colonia. Di solito viene descritta come possedimento della corona inglese, benché questo termine non abbia un preciso significato giuridico. L'isola ha la sua propria assemblea legislativa, conosciuta come Tynwald, formata da una House of Keys (Camera bassa) e dal Legislative Council (Camera alta). Il rappresentante della corona nell'isola, il Lieutenant-Governor, è un membro del Legislative Council.

5. La Tynwald possiede una rilevante autonomia per le materie che non superano le frontiere dell'isola. Tuttavia le leggi della Tynwald, come le leggi del parlamento del

* Lingua originale: l'inglese.

1 — Preparando questa parte delle conclusioni mi sono servito in modo particolare delle osservazioni scritte presentate nel procedimento e delle seguenti opere: Simmonds: « The British Islands and the Community; II — The Isle of Man » (1970) 7 *CMLRev* 454; *La relazione della Royal Commission on the Constitution* (1973), Cmnd. 5460, vol. I; Horner: « The Isle of Man and the Channel Islands — A Study of their Status under Constitutional, International and European Law », *EUI Working Paper*, n. 98 (1984); Plender: « The protocol, the Bailiwicks and the Jersey Cow » in Plender (dir.): *Legal History and Comparative Law* (1990), pag. 193. V. anche la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 28 aprile 1978 nella causa Tyrer/Regno Unito, serie A, n. 26.

Regno Unito, abbisognano del Royal Assent per essere promulgate. Inoltre, diversamente dall'ordinamento del Regno Unito non vi è una norma costituzionale che imponga al sovrano di dare la sua sanzione alle leggi dell'isola di Man. Lo Home Secretary (ministro dell'interno) del Regno Unito, che è il membro del governo del Regno Unito responsabile in modo particolare per le relazioni con l'isola, può tuttavia consigliare al sovrano il diniego della sanzione sovrana se la legge di cui trattasi è inaccettabile per il governo del Regno Unito. Benché sembri che la sanzione raramente sia stata negata, ne risulta in pratica che lo Home Office deve approvare tutti i disegni di legge provenienti dall'isola.

6. La conseguenza della giurisdizione della Tynwald su materie puramente interne è la pratica del parlamento di Westminster di non emanare leggi senza il consenso dell'autorità dell'isola su materie che riguardano solamente l'isola. Tuttavia, la Royal Commission on the Constitution ha ritenuto che il parlamento abbia giuridicamente un potere illimitato per legiferare per l'isola senza il suo consenso.

7. L'isola di Man non è rappresentata nel parlamento del Regno Unito. Le leggi del parlamento non si estendono ad essa automaticamente ma soltanto quando si applicano esplicitamente all'isola o la loro applicazione è implicitamente necessaria. Qualora una legge del parlamento debba applicarsi all'isola, ciò non viene fatto direttamente ma aggiungendo un articolo che dispone la sua estensione all'isola mediante l« Order in Council » (una specie di legislazione subordinata), secondo le modalità specificate nell'Order. Questo sistema consente in qualche misura di tener conto delle necessità specifiche dell'isola.

8. L'isola di Man ha il proprio ordinamento amministrativo tributario e giuridico e propri giudici. Contro le decisioni dei giudici dell'isola di Man ci si può appellare al Judicial Committee of the Privy Council, con sede in Londra e competente in ultima istanza. Il Judicial Committee è composto dal Lord Chancellor e da tutti i Lords of Appeal in Ordinary, che normalmente siedono nella House of Lords. Tuttavia, quando esamina gli appelli dei giudici dell'isola di Man, il Judicial Committee siede come giudice dell'isola di Man e non come giudice del Regno Unito.

9. Il governo del Regno Unito è responsabile per le relazioni internazionali dell'isola di Man e per la sua difesa. La prima responsabilità ha fatto nascere una certa inquietudine nell'isola allorché il Regno Unito ha chiesto di aderire alla Comunità. All'origine dell'inquietudine vi era l'art. 227, n. 4, del Trattato CEE che stabilisce: « Le disposizioni del presente Trattato si applicano ai territori europei di cui uno Stato membro assume la rappresentanza nei rapporti con l'estero ». Pertanto in mancanza di specifiche disposizioni il Trattato CEE sarebbe diventato applicabile interamente all'isola con l'adesione del Regno Unito alla Comunità.

10. Gli abitanti dell'isola ritennero che ciò avrebbe danneggiato l'economia dell'isola. Pertanto il Regno Unito si adoperò per ottenere deroghe particolari onde tener conto

della speciale posizione dell'isola di Man. Queste deroghe vennero recepite nell'art. 227, n. 5, lett. c), del Trattato CEE, che fu allegato nell'atto di adesione del 1972, e nel Protocollo n. 3 di detto atto. L'art. 227, n. 5, lett. c), del Trattato così dispone:

« Le disposizioni del presente Trattato sono applicabili alle isole normanne ed all'isola di Man soltanto nella misura necessaria per assicurare l'applicazione del regime previsto per tali isole dal Trattato relativo all'adesione di nuovi Stati membri alla Comunità economica europea e alla Comunità europea dell'energia atomica, firmato il 22 gennaio 1972 ».

Disposizioni analoghe vennero inserite in altri trattati: si vedano gli artt. 79, n. c), del Trattato CECA e 198, lett. d), del Trattato Euratom. I limiti in cui i Trattati CEE ed Euratom sono applicabili nell'isola di Man sono specificati dal Protocollo n. 3 all'atto di adesione del 1972. È sull'interpretazione di detto Protocollo che il giudice di rinvio ha chiesto lumi nella specie.

Antefatti e questioni pregiudiziali

11. Nella causa principale il Department of Health and Social Security (isola di Man, in prosieguo: il « DHSS ») ha perseguito il sig. Christopher Stewart Barr e la ditta Montrose Holdings Limited ai sensi dell'art. 2, n. 1, del Control of Employment Act del 1975 (emendato), una legge della Tynwald. Questo articolo così recita:

« Salvi gli artt. 2 e 3 in prosieguo, nessuno può

a) accedere ad un impiego o svolgere un'attività lavorativa sull'isola se non è un lavoratore dell'isola di Man,

b) occupare una persona in qualunque attività lavorativa sull'isola se non è un lavoratore dell'isola di Man,

a meno che non vi sia un permesso rilasciato dal Department of Heath and Social Security e conformemente alle condizioni enunciate in detto permesso (...) ».

Il n. 2 dell'art. 2 (che non sembra essere in discussione nella causa principale) offre un mezzo di difesa al datore di lavoro che « dimostri alla Corte di aver ritenuto la persona assunta un lavoratore dell'isola di Man e che ha preso tutti i ragionevoli provvedimenti per garantire la fondatezza del suo convincimento ». L'espressione « lavoratore dell'isola di Man » è definita nell'art. 1. In senso lato, essa designa coloro che soddisfano dette condizioni per essere nati sull'isola o per avervi risieduto continuativamente per lunghi periodi. Ai sensi del n. 3 dell'art. 2 il divieto contenuto nel n. 1 dell'art. 2 non si applica alle attività lavorative indicate nell'allegato 1 della legge.

12. Il sig. Barr è cittadino britannico. Egli non è un lavoratore dell'isola di Man ai sensi del n. 1 del Control of Employment Act del 1975 ed ha lavorato nell'isola per la Montrose Holdings Limited tra il 1° settembre 1988 ed il 1° gennaio 1989. Il DHSS non gli ha rilasciato un permesso di lavoro ai sensi della legge del 1975. Il sig. Barr po-

trebbe essere punito con la reclusione fino a tre mesi o con multa non superiore a 1 000 UKL o ad ambedue. La Montrose Holdings Limited potrebbe essere punita con una multa non superiore alle 1 000 UKL.

13. Emerge dall'ordinanza di rinvio che i fatti sono stati ammessi da ambedue gli imputati. Essi deducono soltanto che l'atto del 1975 è incompatibile con il Protocollo n. 3, entrato in vigore nell'isola di Man in forza dell'European Communities Act (isola di Man) del 1973, una legge della Tynwald. Alla Corte di giustizia delle Comunità europee sono state sottoposte le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se il Control of Employment Act del 1975, emendato, legge dell'assemblea legislativa dell'isola di Man (Tynwald), sia in contrasto col Protocollo n. 3 dell'Atto allegato al Trattato di adesione del 1972, secondo la corretta interpretazione del Protocollo, in quanto:

a) stabilisce, per quanto riguarda l'occupazione, nell'isola di Man, di persone diverse dai lavoratori dell'isola di Man definiti nella stessa legge del Tynwald, emendata, controlli o restrizioni discriminatori con riferimento al mestiere, alla professione, o al tipo di impiego;

b) applica, per quanto riguarda l'occupazione nell'isola di Man, alle persone fisiche e giuridiche della Comunità un trattamento diverso dai diritti di cui le persone originarie dell'isola di Man godono nel Regno Unito.

2) Se l'art. 4 del suddetto Protocollo n. 3, secondo la sua corretta interpretazione, significhi soltanto che le autorità dell'isola di Man non devono operare discriminazioni fra persone fisiche e giuridiche della Comunità in base alla cittadinanza ».

14. La Corte non può evidentemente risolvere la prima questione così come è formulata, in quanto con essa si chiede una pronuncia sulla compatibilità con il diritto comunitario di una legge specifica dell'isola di Man. È ben chiaro che l'art. 177 non attribuisce competenza alla Corte per emanare una pronuncia del genere. È tuttavia possibile risolvere le due questioni consentendo al giudice di dirimere la controversia.

Competenza della Corte

15. Prima di affrontare nel merito le questioni sollevate è necessario esaminare se la Corte ha competenza per accogliere il rinvio. Emerge chiaramente dall'art. 1, nn. 2 e 3, del Trattato di adesione e dall'art. 158 dell'Atto di adesione che la Corte è competente per pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione del Protocollo n. 3, qualora un giudice di uno degli Stati membri lo richieda. Tuttavia, come ho sopra indicato, l'isola di Man non fa parte del Re-

gno Unito. Sorge allora la questione se si debba ritenere il giudice di rinvio come una « giurisdizione di uno degli Stati membri » ai sensi dell'art. 177.

16. Non vi è dubbio che, al momento dell'adesione del Regno Unito alla Comunità, la Tynwald riteneva che detta questione andasse risolta in modo affermativo. Infatti l'art. 2, n. 1, dello European Communities Act del 1973 (isola di Man) dispone in particolare che

« (...) tutti i mezzi d'impugnazione ed i procedimenti predisposti dai trattati e dalle disposizioni adottate per la loro applicazione, che [in forza di disposizioni dell' (...) atto allegato al Trattato di adesione e delle disposizioni del Protocollo] per l'applicazione dei trattati hanno effetto o vengono utilizzate nell'isola di Man senza che occorra promulgare altre disposizioni, saranno, sull'isola di Man, riconosciuti e attivabili e saranno applicati, autorizzati e conseguentemente rispettati (...) ».

L'articolo 3, n. 1, dispone:

« Ai fini dei procedimenti giudiziari, ogni questione relativa al significato o all'efficacia di una delle disposizioni dei trattati applicate sull'isola di Man, o alla validità, significato o efficacia di qualsiasi norma comunitaria che si applica sull'isola di Man, sarà considerata una questione di diritto (e se non deferita alla Corte europea sarà esaminata in quanto tale conformemente con i principi sanciti dalla Corte europea e con qualsiasi pronuncia rilevante emanata da quest'ultima ...) ».

Queste disposizioni dimostrano chiaramente che la Tynwald riteneva che i giudici dell'isola di Man fossero autorizzati ad avvalersi eventualmente del procedimento ex art. 177.

17. Ritengo che il punto di vista della Tynwald fosse fondato. Esso è rafforzato dall'art. 225, n. 5, lett. c), del Trattato, ai sensi del quale il Trattato si applica all'isola di Man « nella misura necessaria per assicurare l'applicazione del regime previsto » dal Protocollo n. 3. Pertanto l'art. 177 si applica entro questi limiti all'isola di Man: ne deriva forse, per questa sola ragione, che i giudici dell'isola hanno il diritto di avvalersi della possibilità di cui all'art. 177.

18. Comunque, per la corretta applicazione del Protocollo è a mio parere essenziale che i giudici dell'isola vengano autorizzati a chiedere alla Corte di illuminarli sul suo contenuto. Come osservato dal DHSS e dal governo del Regno Unito, che hanno presentato osservazioni comuni, ove venisse negato ai giudici dell'isola di Man il diritto di fondarsi sull'art. 177 sarebbe difficile garantire l'interpretazione e l'applicazione uniformi delle disposizioni di diritto comunitario che, in forza del Protocollo n. 3, possono essere applicate sull'isola. Essendo imperativamente necessario il raggiungimento di detto obiettivo, ritengo che occorra interpretare in senso lato l'espressione « giurisdizione di uno degli Stati membri », di cui all'art. 177, nel senso che comprenda gli organi giudiziari che si trovano su qualunque territorio al quale il Trattato si applichi anche solo parzialmente, in forza dell'art. 227. In caso contrario i giudici di questi territori responsabili dell'applicazione del diritto comunitario non potrebbero in alcun modo rivolgersi alla Corte. Una situazione del ge-

nere metterebbe gravemente in pericolo il buon funzionamento dell'ordinamento giuridico comunitario.

Sul merito

19. Le norme del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori, al diritto di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi non si applicano all'isola di Man. Il solo riferimento del Protocollo n. 3 a dette norme si rinviene all'art. 2 che recita: « 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 ». (Il termine « cittadino » riguarda principalmente, nel caso dell'isola di Man, qualsiasi cittadino britannico che abbia taluni legami particolarmente stretti con l'isola: v. art. 6 del Protocollo e la dichiarazione del governo del Regno Unito sulla definizione del termine « cittadino », GU 1983, C 23, pag. 1). Pertanto, i cittadini dell'isola di Man conservano i loro tradizionali diritti di residenza nel Regno Unito e di accesso al mercato del lavoro in questo paese, ma non hanno diritti di libera circolazione nel resto della Comunità. Il diritto comunitario non conferisce ai cittadini degli Stati membri, ivi compresi i cittadini del Regno Unito che non siano cittadini dell'isola di Man, il diritto di entrare nell'isola per cercarvi o svolgervi un'attività lavorativa, per ivi stabilirsi onde svolgere un'attività lavorativa autonoma o per prestare servizi.

20. Per tale ragione, giustamente, i convenuti non intendono avvalersi delle disposizioni del Trattato relative alla libertà di circolazione. Per contro si richiamano all'art. 4 del Protocollo n. 3 che semplicemente stabilisce: « Le autorità di tali territori (cioè le isole normanne e l'isola di Man) applicano lo stesso regime a tutte le persone fisiche e giuridiche della Comunità ». I convenuti deducono che la legge per cui sono perseguiti, il Control of Employment Act del 1975, è incompatibile con l'art. 4 e non può dunque essere applicata.

21. Prima di prendere in esame questo argomento, debbo accertare se la situazione che il giudice di rinvio deve esaminare rientra nell'ambito di applicazione del diritto comunitario. Nella causa 175/78, Saunders, punto 11 della motivazione (Racc. 1979, pag. 1129), la Corte ha dichiarato che le disposizioni del Trattato in materia di libera circolazione dei lavoratori non possono essere applicate « a situazioni puramente interne di uno Stato membro, cioè in mancanza di qualsiasi fattore di collegamento ad una qualunque delle situazioni contemplate dal diritto comunitario » (v. anche cause riunite 35/82 e 36/82, Morson e Jhanjan, Racc. 1972, pag. 3723; causa 180/83, Moser, Racc. 1984, pag. 2539; cause riunite C-297/88 e C-197/89, Dzodzi, Racc. 1990, pag. I-3763). Lo stesso limite si applica alle disposizioni del Trattato in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi: v., ad esempio, causa 115/78, Knoors (Racc. 1979, pag. 399). Il caso di specie non riguarda le norme del Trattato in materia di libera circolazione delle persone poiché, come già detto, esse non si applicano all'isola. Tuttavia, poiché si tratta del diritto di un cittadino britannico a svolgere un'attività lavorativa nell'isola di Man, si potrebbe ritenere che anche le disposizioni del Protocollo n. 3 non si applichino nella specie, trattandosi di una situazione mera-

mente interna di uno Stato membro. Di fatto, emerge dalle osservazioni comuni del DHSS e del Regno Unito che così potrebbe essere dal momento che l'oggetto della controversia consiste essenzialmente nella pretesa di un cittadino del Regno Unito di svolgere un'attività lavorativa in un territorio di cui il Regno Unito assume la rappresentanza nei rapporti con l'estero ed in cui non si applicano le disposizioni comunitarie relative alla libera circolazione dei lavoratori.

22. Non credo che si possa accogliere questa prospettiva. I fatti come quelli della specie non sono « meramente interni ad uno Stato membro » poiché, come già detto, l'isola di Man non fa parte del Regno Unito. Inoltre l'art. 4 del Protocollo, obbligando le autorità dell'isola di Man ad applicare lo stesso trattamento a tutte le persone fisiche e giuridiche della Comunità, si applica evidentemente ai cittadini di tutti gli Stati membri, ivi compreso il Regno Unito. Non è dunque possibile sostenere, come fa la Corte nella sentenza Saunders, la mancanza di qualsiasi fattore di collegamento ad una qualunque delle situazioni contemplate dal diritto comunitario. La giurisprudenza Saunders ha l'effetto di consentire che un cittadino del Regno Unito goda quantomeno di diritti nei confronti del Regno Unito come i cittadini di altri Stati membri. Tuttavia, il Protocollo n. 3 non implica affatto che i cittadini del Regno Unito godano di minori diritti in forza del diritto comunitario nei confronti dell'isola di Man che non i cittadini di altri Stati membri. Ne concludo che non occorre ritenere i fatti di specie come « puramente interni ad uno Stato membro » ed essi appartengono pertanto all'ambito di applicazione del diritto comunitario.

23. Giungo pertanto all'argomento dei convenuti per cui il Control of Employment Act del 1975 sarebbe incompatibile con l'art. 4 del Protocollo n. 3. Questo argomento è imperniato sul fatto che taluni lavori elencati nell'allegato 1 della legge del 1975, che possono essere svolti senza permesso da persone che non sono lavoratori dell'isola di Man, sono praticamente accessibili solo ai cittadini del Regno Unito e dell'Irlanda. Come ammesso da tutti coloro che hanno presentato osservazioni, l'effetto dell'art. 4, nei casi in cui si applica, è di vietare qualsiasi discriminazione in base alla cittadinanza. I convenuti concludono che il sistema delle attività lavorative esenti è incompatibile con l'art. 4, in quanto costituisce discriminazione nei confronti dei cittadini degli Stati membri diversi dal Regno Unito o dall'Irlanda. Ammettono tuttavia che se la legge del 1975 trattasse i cittadini del Regno Unito diversi dai cittadini dell'isola di Man ed i cittadini irlandesi allo stesso modo dei cittadini degli altri Stati membri, essa sarebbe conforme all'art. 4. In altre parole, non contestano la legittimità della discriminazione effettuata dalla legge del 1975 nei confronti delle persone che non sono lavoratori dell'isola di Man.

24. I convenuti esaminano minuziosamente il testo dell'allegato 1 della legge del 1975, ma ritengo che non sia necessario che la Corte vi proceda, e ciò per due ragioni. La prima è che il sig. Barr è cittadino britannico. Che l'analisi proposta dai convenuti a proposito delle attività lavorative esenti sia esatta oppure no, egli non è stato vittima di discriminazione in base alla cittadinanza. Il secondo motivo è che, come l'avvocato dei convenuti ha chiarito in udienza, il sig. Barr

era dipendente della ditta Montrose Holdings Limited, la cui attività principale consiste nella promozione immobiliare, in quanto giurista di impresa. Non viene sostenuto che il posto del sig. Barr fosse un'attività lavorativa esente ai sensi dell'allegato 1 della legge del 1975. Per questi due motivi, le disposizioni della legge che sono ritenute discriminatorie nei confronti dei cittadini del Regno Unito e dell'Irlanda non hanno alcuna relazione con la questione se i convenuti abbiano commesso le infrazioni loro addebitate. La compatibilità di dette disposizioni con il Protocollo n. 3 non ha pertanto alcuna rilevanza. Non è allora necessario prendere in esame l'estensione del divieto di discriminazione di cui all'art. 4 del Protocollo n. 3 né in particolare stabilire se esso si applichi rispetto al Trattato nel suo complesso o solo rispetto alle disposizioni di diritto comunitario dichiarate esplicitamente applicabili nell'isola di Man.

25. Pertanto, propongo di risolvere nel modo seguente le questioni sottoposte alla Corte dalla Deputy High Bailiff's:

« L'art. 4 del Protocollo n. 3 all'Atto di adesione va interpretato nel senso che le autorità dell'isola di Man non sono autorizzate ad effettuare discriminazioni in base alla cittadinanza tra i cittadini degli Stati membri della Comunità. Questa disposizione non osta all'applicazione della normativa locale a situazioni che non producono discriminazioni in base alla cittadinanza ».