

La “questione Gibilterra” nella prospettiva della *Brexit*

di *Simonetta Izzo*

Abstract: The “Gibraltar Question” in the Perspective of *Brexit* –. This article aims to analyze the “Gibraltar question” in the perspective of the withdrawal of the United Kingdom from the European Union, since that question has played an important role within Brexit negotiations to reach a withdrawal agreement.

After recalling the status of Gibraltar in the EU system, the study focuses more closely on the consequences of Brexit for Gibraltar and the models that can be considered as options to rebuild a future relationship between Gibraltar and EU after Brexit. Moreover, the article examines the role that EU could play in the dispute between United Kingdom and Spain over Gibraltar.

Keywords: European Union; Status of Gibraltar; UK Withdrawal; Future Relationship between Gibraltar and EU.

1. Premessa

Tra i tanti ostacoli che hanno finora intralciato il percorso verso la *Brexit* uno si è materializzato nella c. d. “questione Gibilterra”¹. La Spagna ha infatti minacciato di bloccare l’approvazione, da parte del Consiglio europeo, dell’accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e dell’Irlanda del Nord dall’Unione europea e dalla Comunità europea dell’energia atomica (nel prosieguo: Accordo di recesso), se non fosse stato chiarito il senso delle previsioni ivi contenute agli artt. 3 e 184 concernenti, rispettivamente, l’applicazione territoriale dello stesso Accordo – estesa a Gibilterra² – e i negoziati sulle future relazioni tra Regno Unito e Unione europea³.

Il nodo si è sciolto il 25 novembre 2018, in occasione di una riunione straordinaria del Consiglio europeo riunito nella composizione “Articolo 50”⁴, allorché, in una dichiarazione di tale Consiglio e della Commissione europea, è

¹ È stato osservato che «the question of Gibraltar is not at the top of the Spanish agenda in the negotiations over Article 50 but it is the most prominent and fraught side-issue»: così S. Llaudes, I. Molina, M. Otero Iglesias, F. Steinberg, *Spain and the prospect of Brexit*, Elcano Royal Institute (ARI), May 2018, 20.

² Ai sensi dell’art. 3, par. 1 «...any reference in this Agreement to the United Kingdom or its territory shall be understood as referring to...(b) Gibraltar, to the extent that Union law was applicable to it before the date of entry into force of this Agreement».

³ L’art. 184 recita: «The Union and the United Kingdom shall use their best endeavours, in good faith and in full respect of their respective legal orders, to take the necessary steps to negotiate expeditiously the agreements governing their future relationship...».

⁴ Si tratta del formato che non contempla la presenza del Regno Unito.

stata prevista l'esclusione di Gibilterra dalla sfera di applicazione territoriale degli accordi che disciplineranno le future relazioni tra Unione europea e Regno Unito. Nella stessa dichiarazione è stato inoltre affermato che quanto stabilito non preclude la possibilità di concludere accordi separati tra Unione europea e Regno Unito aventi ad oggetto Gibilterra, ma questi saranno subordinati al previo accordo della Spagna. Nel medesimo contesto, è stata formulata una dichiarazione interpretativa sull'art. 184 dell'Accordo di recesso, ove si è precisato che, sulla base di questo articolo, non esiste alcun obbligo o presunzione che gli accordi sulle relazioni future tra Unione europea e Regno Unito abbiano lo stesso campo di applicazione territoriale contemplato all'art. 3 dell'Accordo di recesso.

In verità, l'ostacolo appena richiamato era ampiamente prevedibile, dal momento che la questione divide Regno Unito e Spagna da più di tre secoli. Come ben noto, la Rocca di Gibilterra costituisce un'*enclave* britannica in territorio spagnolo, protesa verso il continente africano e dallo straordinario valore geopolitico – un po' appannato dopo la fine della guerra fredda, ma destinato a rafforzarsi in prospettiva⁵ –, giacché l'omonimo stretto (sede delle mitiche "Colonne d'Ercole") si concreta nell'unico passaggio marittimo che collega il mare Mediterraneo all'oceano Atlantico. Ebbene, sin da quando fu ceduta alla Corona di Gran Bretagna in forza dell'art. X del Trattato di Utrecht del 1713, la Spagna ne ha costantemente richiesto la restituzione, sostenendo di non aver perso la sovranità sulla Rocca⁶. Dal canto suo, il Regno Unito, alimentando una contesa secolare, non ha mai messo in discussione la propria sovranità su Gibilterra che, in veste di *Crown Colony* ("*British Overseas Territory*") – status riconosciuto a partire dal 1830 – ha trovato una sua collocazione nelle Comunità europee nel 1973, a seguito dell'adesione del Regno Unito ai trattati comunitari.

Quanto accaduto recentemente in sede europea, oltre a riaccendere i riflettori su una controversia tra Stati ben lontana da una soluzione, offre lo spunto per formulare alcune riflessioni sul territorio di Gibilterra nella prospettiva della *Brexit*. Nel presente lavoro – va subito chiarito – non verranno approfondite le contrastanti posizioni degli Stati coinvolti, nell'ottica dei rispettivi ordinamenti interni e del diritto internazionale, ma esse saranno solo evocate al fine di comprendere meglio l'atteggiamento assunto da Spagna e Regno Unito nei confronti della "questione Gibilterra" prima e durante i negoziati sulla *Brexit*, delineando di tali rapporti i possibili sviluppi, pure alla luce del ruolo che l'Unione europea potrebbe essere chiamata a svolgere al riguardo.

⁵ Cfr. A. de Sanctis, *Gibilterra, la Rocca irrinunciabile del Regno Unito*, 5 aprile 2017, www.limesonline.com/rubrica/gibilterra-brexit

⁶ Più precisamente, la Spagna sostiene che la cessione del territorio fu limitata alla città e alla rocca di Gibilterra, insieme con il suo porto, le strutture difensive e la fortezza. L'art. X, seconda frase, stabilisce che, qualora la Corona britannica intendesse donare, vendere o alienare in qualunque altro modo la proprietà della città di Gibilterra, essa dovrebbe riconoscere alla Corona di Spagna un diritto di prelazione. Per le questioni riguardanti le rivendicazioni di sovranità su Gibilterra cfr., *ex multis*, S. J. Lincoln, *The Legal Status of Gibraltar: whose rock is it anyway?*, in *Fordham Int'l L. J.*, 1994, 285 ss.

Il nucleo centrale del lavoro, invece, si incentra sulle probabili conseguenze derivanti dalla *Brexit* in ordine a Gibilterra, in particolare sulle dinamiche evolutive che potranno segnare le relazioni future tra la stessa Gibilterra e l'Unione europea. Tuttavia, allo scopo di inquadrare in maniera più nitida le questioni oggetto dell'indagine, si ritiene opportuno, in via preliminare, mettere a fuoco lo status che finora è stato riconosciuto a Gibilterra nell'ambito dell'Unione.

2. Status di Gibilterra nell'ambito dell'Unione europea

Per quel che concerne la collocazione di Gibilterra all'interno dell'Unione europea, rileva l'art.355, par. 3, TFUE, in base al quale «le disposizioni dei trattati si applicano ai territori europei di cui uno Stato membro assume la rappresentanza nei rapporti con l'estero». Tale previsione, concepita in origine per la regione della Saar e inserita nell'art. 79 del Trattato CECA, è stata mantenuta anche nei successivi trattati. Unico territorio ad occupare detta categoria, Gibilterra riveste uno status che, invero, presenta caratteri di assoluta peculiarità nel quadro normativo consacrato ai rapporti tra Unione e territori degli Stati membri⁷.

Mette conto rimarcare che il diritto dell'Unione si applica pienamente a Gibilterra, fatte salve determinate deroghe espressamente previste⁸. Al riguardo, si ricordano innanzitutto alcune disposizioni contenute nell'Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Danimarca, dell'Irlanda, del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e agli adattamenti dei trattati⁹ (nel prosieguo: Atto di adesione). Sulla base dell'art. 28 di tale Atto, le norme dell'Unione inerenti ai prodotti agricoli e alle misure di armonizzazione dell'IVA non si applicano a Gibilterra, a meno che il Consiglio dell'Unione, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, disponga diversamente. Ai sensi degli artt. 29 e 30 del medesimo Atto, Gibilterra non rientra nel territorio

⁷ Si rammenta che l'art. 355 TFUE prevede un'applicazione “graduata” del diritto dell'Unione a determinati territori appartenenti agli Stati membri o che si relazionano, in qualche modo, con questi ultimi, stabilendo se e in quale misura le norme dell'Unione vengono applicate (cfr. F. Spitaleri, *Commento all'art. 355 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, 2564).

In particolare, l'art. 355, par. 1, TFUE rinvia all'art. 349 TFUE, dedicato alle c. d. regioni ultraperiferiche (RUP), ossia territori che costituiscono parte integrante di taluni Stati membri, a differenza dei paesi e territori d'oltremare (PTOM), che invece mantengono legami con alcuni Stati membri e ai quali è riconosciuto uno speciale regime di associazione con l'Unione europea (art. 355, par. 2, TFUE). Ai parr. 4 e 5 del medesimo articolo vengono prese in considerazione situazioni particolari concernenti alcuni territori (come le isole Åland, le isole Faeröer, le zone di sovranità del Regno Unito di Akrotiri e Dhekelia a Cipro, le isole Normanne e l'isola di Man). Sull'art. 355 TFUE cfr. anche D. Kochenov, *The Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon*, in *Mich. State Int'l L. Rev.*, 2012, 669 ss.

⁸ Come rimarcato in dottrina, Gibilterra «is one of the overseas territories of the UK but is the only one of those territories which is part of the EU»: così F. Murray, *The European Union and Member State Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties*, The Hague, 2012, 122.

⁹ *GUCE* 1972 L 73.

doganale dell'Unione e, quindi, sono inapplicabili le norme del TFUE relative alla libera circolazione delle merci e quelle di diritto derivato finalizzate ad assicurare un ravvicinamento delle disposizioni degli Stati membri in materia¹⁰. Le merci importate nell'Unione provenienti da Gibilterra risultano, pertanto, sottoposte al regime delle merci che provengono da Paesi terzi. Ancora, Gibilterra è esclusa dal campo di applicazione della normativa sia in tema di politica commerciale comune, in ossequio alla piena autonomia goduta in tale ambito prima dell'entrata del Regno Unito nelle Comunità, sia in materia di pesca. Invece, le disposizioni sulla libertà di circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali sono pienamente applicabili. A fronte di obiezioni mosse nei confronti di tale peculiare regime e fondate sul presupposto dell'indivisibilità della libertà fondamentali, è stato autorevolmente affermato 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 queste confondano in esso la propria specificità fino a diventare tra loro indistinguibili»¹¹, finendo col sottolineare quanto non sia «né strano né singolare» prevedere regimi *ad hoc* per territori che presentano una situazione particolare¹².

Per meglio inquadrare la relazione finora esistente fra Gibilterra ed Unione europea, conviene ovviamente muovere dal rapporto tra Gibilterra e Regno Unito. Alla prima sono stati trasferiti dalla Corona britannica poteri di autogoverno esercitati da istituzioni locali democraticamente elette, mentre al secondo sono lasciate le competenze in materia di relazioni esterne, oltre che di difesa e di pubblica sicurezza¹³. Mette conto peraltro rammentare che Gibilterra non è parte integrante del Regno Unito, costituendone una colonia, ed infatti il diritto dell'Unione si applica al suo territorio meramente sulla base dell'art. 355, par. 3, TFUE. Nondimeno, la Corte di giustizia dell'Unione ha statuito che, ai fini dell'applicazione della normativa sulla libera prestazione dei servizi, Gibilterra e Regno Unito devono essere considerati un solo Stato membro, giacché tutti gli elementi della fattispecie si collocano all'interno di un unico Stato¹⁴. Nel senso indicato, come ha sottolineato l'avvocato generale nelle sue conclusioni alla causa *de qua*, deve ricordarsi che l'art. 355, par. 3, TFUE non «ha aggiunto un nuovo Stato», essendo Gibilterra compresa nel novero dei territori europei di cui uno Stato membro assume la rappresentanza verso l'estero, mentre è il Regno Unito ad aver assunto obblighi nei confronti degli altri Stati membri mediante la ratifica dei trattati comunitari al momento dell'adesione¹⁵. Pertanto, la circostanza di configurarsi come due territori distinti non può risultare

¹⁰ Corte giust., sent. 23-09-2003, C-30/01, *Commissione/Regno Unito*.

¹¹ Conclusioni dell'Avvocato generale Antonio Tizzano presentate il 16 gennaio 2003 alla causa *ult. cit.*, p.to 70.

¹² *Ivi*, p.to 73.

¹³ V. *Gibraltar Constitution Order 2006*, (in *Supplement to the Gibraltar Gazette*, No. 3,574 of 28th December, 2006), che ha abrogato il *Gibraltar Constitution Order* del 1969.

¹⁴ Corte giust., sent. 13-06-2017, C-591/15, *The Gibraltar Betting and Gaming Association*.

¹⁵ Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar, presentate il 19 gennaio 2017, p.ti 56 e 37.

decisiva per determinare se essi siano equiparati ad un solo Stato membro nell’applicazione di norme del diritto dell’Unione.¹⁶

Nel contempo, in relazione ad altri ambiti normativi – come si è appena visto, nel caso della libera circolazione delle merci – Gibilterra viene considerata alla stregua di un Paese terzo.

3. Gibilterra nella prospettiva della Brexit: l'esito dei negoziati tra Regno Unito e Unione europea nei confronti di Gibilterra

A motivo delle caratteristiche naturali del suo territorio (sostanzialmente un promontorio roccioso) che non hanno consentito sviluppi in altri settori – in special modo quello agricolo e manifatturiero – l’economia di Gibilterra si basa essenzialmente su un settore dei servizi assai articolato, che spazia dalle banche alle assicurazioni, dai giochi d’azzardo e dalle scommesse *on line* al turismo, fino al *bunkering*¹⁷. È peraltro il settore finanziario “*offshore*” a rivestire notevole rilievo, in ragione di un sistema fiscale particolarmente agevolato.

Posta di fronte all’eventualità di un recesso del Regno Unito dall’Unione europea, in occasione del referendum tenutosi il 23 giugno 2016, la quasi totalità degli abitanti della Rocca (il 95,9 %) ha manifestato la volontà di restare nell’Unione europea¹⁸. Tale schiacciante risultato a favore del “*remain*” dà pienamente conto dell’importanza cruciale che riveste per Gibilterra la partecipazione al processo di integrazione europea¹⁹; e, in effetti, sono facilmente immaginabili le conseguenze che possono discendere anche solo da un’esclusione del suo territorio dalla libera circolazione dei servizi dell’Unione europea, dal momento che tale settore si è potuto sviluppare soprattutto grazie all’accesso diretto ai mercati degli Stati membri dell’Unione²⁰. In particolare, non potranno essere più esercitati i c. d. “*passport rights*” garantiti dalla normativa europea in materia di servizi finanziari e che, in sostanza, permettono alle diverse società presenti sul territorio di Gibilterra di accedere ai mercati degli Stati membri dell’Unione senza adempiere ulteriori formalità²¹. Molte società, come paventato da tempo, alla luce dei cambiamenti destinati a scaturire dalla *Brexit*, sarebbero indotte a trasferire altrove le proprie sedi. Pure, significative ripercussioni si registrerebbero nel settore dei lavoratori frontalieri, ossia quei lavoratori, circa

¹⁶ Nella medesima direzione v. anche Corte giust., sent. 8-11-2005, C-293/02, *Jersey Produce Marketing Organisation*.

¹⁷ Il termine *bunkering* si riferisce all’operazione di rifornimento di combustibile a bordo di navi.

¹⁸ Si rammenta che gli abitanti di Gibilterra sono stati gli unici abitanti delle terre d’oltremare a poter esercitare il diritto di voto.

¹⁹ Sul punto cfr., tra gli altri, P. Clegg, *Brexit and the Overseas Territories: Repercussions for the Periphery*, in *The Round Table*, 2016, 543 ss.

²⁰ Si è pure osservato che «whilst access to EU Single Market is of particular importance to Gibraltar, it is equally important to note that the UK represents Gibraltar's largest trading market in financial services. This will dilute the severity of a hard Brexit»: *UK Crown Dependencies and Overseas Territories - The impact of Brexit on financial services*, EY, London, 2017, 6.

²¹ In tema, si veda il Rapporto sintetico *Una nuova base per l’accesso ai servizi finanziari UE/UK dopo la Brexit*, IRSG, settembre 2017, reperibile sul sito www.irsg.co.uk.

ottomila, che quotidianamente attraversano il confine con la Spagna. Potrebbe obiettarsi che Gibilterra, a causa dell'*opting out* esercitato dal Regno Unito, non rientra nell'ambito di applicazione degli accordi di Schengen e dunque vengono già previsti controlli alla frontiera con la Spagna; tuttavia, nella pratica, ad eccezione di alcuni particolari momenti di frizione, si è sempre cercato di agevolare il transito di detti lavoratori²². A seguito della *Brexit*, quello con la Spagna diverrebbe a tutti gli effetti il confine con uno Stato terzo, e ciò potrebbe avere un impatto anche sul fiorente settore del turismo. Ancora, Gibilterra perderebbe l'accesso ai fondi europei, che hanno certamente contribuito allo sviluppo della sua economia²³.

Ora, volendo approfondire la posizione di Gibilterra nella prospettiva della *Brexit*, le questioni che si pongono sono essenzialmente due: l'esito dei negoziati tra Regno Unito ed Unione europea nei confronti di Gibilterra e il tipo di relazione che potrebbe instaurarsi tra questa e l'Unione dopo che la *Brexit* sarà effettiva.

Quanto alla prima questione, lo status particolare riconosciuto a Gibilterra all'interno dell'Unione ha richiesto la stipulazione di un Protocollo, allegato all'Accordo di recesso, nell'ottica della necessità di assicurare «*an orderly withdrawal from the Union in relation to Gibraltar*» (quarto “considerando” del Protocollo). Tale Protocollo prevede una stretta cooperazione tra Spagna e Regno Unito ai fini dell'attuazione delle disposizioni dell'Accordo di recesso in materia di diritti dei cittadini, nonché in altri diversi settori, attinenti al diritto del trasporto aereo, alle questioni fiscali e alla protezione degli interessi finanziari, alla tutela dell'ambiente e della pesca, alle questioni doganali e di polizia.

Il Protocollo menziona inoltre quattro *Memoranda of Understanding* (dodicesimo “considerando”) successivamente conclusi tra Spagna e Regno Unito il 29 novembre 2018, ed è la prima volta che tale cooperazione bilaterale, in ordine a Gibilterra, viene richiamata sul piano del diritto primario dell'Unione. In particolare, i *Memoranda* sono finalizzati ad agevolare la collaborazione tra le autorità competenti di Gibilterra e della Spagna per garantire la corretta applicazione delle disposizioni contenute nel Protocollo, segnatamente nei settori riguardanti i diritti dei cittadini (soprattutto in relazione ai lavoratori frontalieri), la tutela dell'ambiente e della pesca, le questioni doganali e di polizia, nonché il settore del tabacco e di altri prodotti. Vengono previsti meccanismi di coordinamento e di scambio di informazioni, come l'istituzione di *Joint Coordinating Committees*, chiamati regolarmente a riferire l'esito dei rispettivi lavori allo *Specialised Committee*, di cui all'art. 165, par. 1, lett. e), dell'Accordo di recesso, composto da rappresentanti dell'Unione e del Regno Unito e chiamato a vigilare sull'applicazione del Protocollo. Questo Comitato, a sua volta, dovrà fare rapporto ad un *Joint Committee*, incaricato di procedere all'esame permanente dell'attuazione, del funzionamento e dell'impatto del medesimo Accordo.

²² Cfr. G. Macquisten, *The Shape of Gibraltar in the Aftermath of Brexit*, The Bruges Group, London, 2017, 5.

²³ Al riguardo si veda il sito www.eufunding.gi.

Invece, con stretto riferimento al settore fiscale e a quello della protezione degli interessi finanziari - settori oltremodo “sensibili” -, si è deciso che verrà in seguito concluso un trattato in materia tra i due Stati coinvolti, mentre viene lasciata in sospenso la questione inerente all’applicazione del diritto del trasporto aereo dell’Unione, fintantoché Regno Unito e Spagna non avranno «reached a satisfactory agreement on the use of the Gibraltar airport» (art. 2 del Protocollo).

Insomma, se non possono essere sottaciute difficoltà nel delineare punti di contatto in quei settori dove si registrano da sempre più forti tensioni, in alcuni casi sono state previste misure concrete da attuare prima della fine del periodo transitorio. Ad esempio, nel *Memorandum* sul tabacco e altri prodotti è stabilito che, entro giugno 2020, le autorità di Gibilterra dovranno ridurre il prezzo dei prodotti a base di tabacco, affinché la differenza di prezzo tra questi e gli equivalenti prodotti spagnoli non superi il 32%. Tale misura è chiaramente volta a fronteggiare un problema annoso che da tempo è motivo di contrasto tra Spagna e Gibilterra, ossia il contrabbando dei prodotti in discorso che vengono acquistati sul territorio della Rocca a prezzi bassissimi per poi essere smerciati al di fuori di quel territorio.

4. *Segue: le future relazioni tra Gibilterra e Unione europea*

Per quanto attiene alla seconda questione poc'anzi evocata, ossia il tipo di relazione che potrebbe profilarsi tra Gibilterra e Unione europea dopo che il recesso del Regno Unito dall’Unione sarà effettivo – ossia dopo la fine del periodo transitorio –, diverse ipotesi sono state prospettate al riguardo. Tra queste, figura una proposta tendente ad una “Greenland reverse option”, vale a dire una situazione rovesciata rispetto a quella della Groenlandia, la quale, entrata nelle Comunità europee nel 1973 in veste di territorio appartenente alla Danimarca con un particolare status costituzionale, decise di uscirne a seguito di un referendum tenutosi nel 1982. In breve, tale modello dovrebbe consentire a Gibilterra, così come alla Scozia e all’Irlanda del Nord – i cui abitanti hanno votato a favore del “remain” – di restare nell’Unione europea, mentre Inghilterra e Galles – entrambi favorevoli al “leave” – ne uscirebbero, proprio come nel caso della Groenlandia²⁴; tuttavia, il modello appare del tutto irrealizzabile, in quanto implicherebbe la permanenza del Regno Unito nell’Unione. In verità, formulata

²⁴ Tale proposta sarebbe precipuamente finalizzata a rispettare la volontà degli elettori che hanno votato in occasione del referendum sulla Brexit. È stato pure osservato che «of course this option would require radical constitutional change in the UK...and Scotland, Northern Ireland and Gibraltar would have to find an arrangement to manage their common interests in the EU...After all, the UK would still remain a Member State of the EU, although only partially»: così D. Sarmiento, *Brexit or the art of "doing a Greenland", Despite our Differences*, July 12, 2016, reperibile sul sito despiteourdifferencesblog.worldpress.com. Si veda anche L. Meinen, *A "Frictionless" Border for Gibraltar: Stumbling Blocks and Solutions Following Brexit*, in *Legal Issues of Ec. Integration*, 2018, 408 s.; J. Raitio & H. Raulus, *The UK Referendum and the Move Towards Brexit*, in *Maastricht J. of Eur. and Comp. L.*, 2017, 41 s.

Nella stessa direzione, pur prendendo le distanze dal riferimento alla Groenlandia, si colloca la c.d. “Dalriada option”. Cfr. B. O’ Leary, *The Dalriada Documents: Towards a Multinational Compromise that Respects Democratic Diversity in the United Kingdom*, in *Pol. Q.*, 2016, 1 ss.

subito dopo l'esito del referendum del 23 giugno 2016 e dunque ben prima che il Regno Unito attivasse formalmente l'art. 50 TUE, detta proposta è certamente da contestualizzare e da ricondurre al momento di forte spiazzamento di coloro che vedevano materializzarsi i propri timori.

Pari perplessità suscita il modello individuato da una parte della dottrina internazionalistica spagnola, incentrato sulla previsione di una *City of the British and Spanish Crowns*, che si concretizzerebbe in una sorta di «theoretical affiliation to the Crown», volta a permettere a Gibilterra di mantenere un legame con l'Unione attraverso lo status di membro rivestito dalla Spagna²⁵. Ebbene, è proprio il valore assunto da tale modello a mettere decisamente in dubbio il suo accoglimento da parte del Regno Unito, giacché, al di là di ogni considerazione di carattere economico o strategico, la sovranità sulla Rocca è per il Regno Unito una questione altamente simbolica e, per questo, difesa strenuamente nel corso del tempo di fronte alle pretese spagnole.

Tralasciando le ipotesi appena prefigurate, ciò che interessa sottolineare è che qualsiasi tipo di relazione possa instaurarsi tra Gibilterra e Unione europea nel dopo *Brexit* dovrà essere stabilita sulla base di accordi tra Regno e Unione e Spagna; oppure tra Regno Unito e Unione europea. Ma, anche in quest'ultimo caso, l'approvazione spagnola sembra invero ineludibile – a prescindere da qualunque dichiarazione politica tendente a riconoscere un ruolo essenziale alla stessa Spagna –, dal momento che una modifica del campo di applicazione del diritto dell'Unione non può che passare attraverso il filtro del consenso unanime degli Stati membri²⁶.

Altra questione è invece accertare se gli accordi intesi a definire la futura relazione di Gibilterra con l'Unione dovranno riflettere o meno il contenuto degli accordi che disciplineranno i rapporti tra Regno Unito e Unione²⁷. Per un verso, non vi dubbio che questi ultimi possono condizionare la ridefinizione di un legame tra Unione e Gibilterra. Ad esempio, il “modello Norvegia”, relativo alla creazione di un'area di libero scambio ed evocato da parte della dottrina con riguardo ai rapporti che si potrebbero delineare tra Gibilterra e Unione, potrebbe effettivamente realizzarsi solo nel caso in cui un accordo volto ad instaurare siffatto modello fosse concluso tra Regno Unito ed Unione²⁸. Per altro verso, è ragionevole ritenere che il tipo di relazione tra quest'ultima e Gibilterra non

²⁵ Ciò nel senso che «naturally, the Spanish Crown cannot "possess" or administer Spanish territories nor exercise an executive role, a function that corresponds to the Government»: così A. del Valle Gálvez, *Gibraltar, the Brexit, the Symbolic Sovereignty and the Dispute. A Principality in the Straits ?*, in *Gibraltar Reports - Academic Journal about the Gibraltar Dispute*, n. 2, 2016-2017, 91. Cfr. anche I. Molina, *Gibraltar, a possible solution: diffused sovereignty and shared functions*, Analyses of Elcano Royal Institute (ARI), 7 May 2018.

²⁶ Anche nell'ipotesi dell'attribuzione a Gibilterra di uno status di “microstate-style relationship” con l'Unione - ipotesi ventilata dallo stesso Primo ministro di Gibilterra Fabian Picardo -, alla stregua dei rapporti che l'Unione intrattiene con i principati di Andorra, Monaco, Liechtenstein, «would need the agreement of the EU institutions and the other 27 Member States». Cfr. House of Lords, European Union Committee, 13th Report of Session 2016-2017, *Brexit: Gibraltar*, 1 March 2017, p. 30.

²⁷ Sul punto cfr. C. Curti Gialdino, *Dopo la Brexit: quale modello per le future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea ?*, in *Ordine int. e dir. umani*, 2016, 530 ss.

²⁸ Cfr. L. Meinen, *op. cit.*, 409 s.

potrà che assumere una fisionomia propria, distaccata, in un certo senso, da quella che connoterà i futuri rapporti tra Regno Unito e Unione, poiché lo status riconosciuto finora a Gibilterra – una sorta di *unicum* all'interno dell'Unione europea – non potrà che ripercuotersi sul tipo di relazione che andrà ad instaurarsi a seguito della *Brexit*. Significativa, nella direzione indicata, è la questione concernente l'indivisibilità delle quattro libertà fondamentali, più volte ribadita con riferimento agli accordi che disciplineranno i futuri rapporti tra Regno Unito e Unione²⁹, ma che difficilmente potrebbe assumere rilievo nei confronti di Gibilterra, considerato quanto affermato in precedenza³⁰.

D'altronde, anche in occasione della conclusione dei *Memoranda*, è stato redatto un *Concordat* tra Regno Unito e Gibilterra, ove si afferma che, tenuto conto della «Gibraltar's deep existing relationship with the EU provided for by Article 355 (3) of the Treaty on the Functioning of the European Union», è obiettivo comune assicurare una futura relazione tra Gibilterra e Unione che rifletta i particolari caratteri geografici, socio-economici e costituzionali, oltre che le esigenze, della stessa Gibilterra.

5. Gibilterra tra Regno Unito e Spagna: quale ruolo per l'Unione europea?

Se la quasi totalità degli abitanti di Gibilterra ha votato a favore della permanenza nell'Unione europea, gli stessi, più o meno nella medesima percentuale, hanno manifestato l'intenzione di mantenere saldo il vincolo con il Regno Unito, come emerso dall'esito del referendum tenutosi nel 2002, quando circa il 98 % ha respinto la proposta spagnola di una sovranità su Gibilterra condivisa con il Regno Unito. Peraltro, le due situazioni appaiono legate a doppio filo, giacché l'appartenenza all'Unione europea è sempre stata considerata da Gibilterra una sorta di scudo protettivo nei confronti delle rivendicazioni spagnole circa la sovranità sulla Rocca.

Invero, si deve riconoscere che la stessa prospettiva di adesione della Spagna alle Comunità europee, a metà degli anni '80, ha costituito un punto di svolta nel rilancio delle vicende di Gibilterra, in particolare della sua economia. Proprio nell'ottica di tale adesione fu infatti avviato un processo negoziale (“*Brussels Process*”) tra Spagna e Regno Unito tendente a risolvere le divergenze su Gibilterra. Quali tappe principali di tale processo, si ricordano la Dichiarazione di Lisbona del 10 aprile 1980 – incentrata sull'intento di rimuovere le misure restrittive (soprattutto restrizioni frontaliere) imposte dalla dittatura franchista nel 1969 a seguito del referendum indetto dal Regno Unito nel 1967, con cui la maggioranza degli abitanti di Gibilterra si era espressa a favore del mantenimento dell'identità britannica – e l'Accordo di Bruxelles del 27 novembre 1984, concluso per concordare le modalità di applicazione di detta Dichiarazione. Tali intese, in virtù delle quali, dopo ben sedici anni di isolamento,

²⁹ Negli orientamenti formulati il 23 marzo 2018 (p. 3) il Consiglio europeo ricorda «che le quattro libertà sono indivisibili e che non sono ammissibili scelte di comodo attuate mediante una partecipazione al mercato unico su base settoriale che comprometterebbe l'integrità e il corretto funzionamento del mercato unico».

³⁰ V. *supra*, par. 2.

nel 1985, la Spagna ha riattivato i collegamenti via terra con Gibilterra, sono state sostanzialmente finalizzate a favorire le normali relazioni tra Stati membri, ancor prima dell'entrata in vigore dell'accordo di adesione della Spagna alle Comunità europee nel 1986.

Vale la pena osservare che, nel processo di riavvicinamento tra i due Stati sommariamente descritto, trova conferma l'importanza del ruolo svolto dall'Unione europea in occasione di un allargamento della sua *membership*. Infatti, l'ingresso nelle Comunità della Spagna ha portato i due Stati coinvolti a dover ricercare punti di equilibrio tra le loro posizioni nei confronti di Gibilterra, sebbene la condivisione del medesimo status di membro non abbia evitato crisi e tensioni che si sono registrate nel corso del tempo³¹; e in diversi ambiti permangono rimarchevoli divergenze, come quelle riguardanti - oltre che l'uso comune dell'aeroporto - l'esercizio dei diritti di pesca negli spazi marini antistanti la Rocca e il contrasto alla frode, all'evasione e all'elusione fiscale³².

Ora, dal momento che l'Unione europea ha svolto un ruolo significativo nei tentativi di superamento dei momenti di attrito tra i due Stati, quanto meno nel costituire la sede cui rivolgere le proprie istanze³³, è legittimo chiedersi quale ruolo possa essere chiamata ad esercitare nella situazione, se si vuole rovesciata rispetto a quella delineatasi con l'ingresso della Spagna nelle Comunità, del recesso del Regno Unito dall'Unione.

Vi è chi ritiene che la posizione dell'Unione europea si configuri decisamente a favore delle pretese spagnole.

Un primo elemento a far propendere per tale posizione si fonderebbe sugli orientamenti individuati dal Consiglio europeo nella riunione straordinaria (Articolo 50) del 29 aprile 2017 e volti a definire il quadro per i negoziati relativi al recesso del Regno Unito dall'Unione. Al punto 24 di detti orientamenti è previsto che «dopo che il Regno Unito avrà lasciato l'Unione, nessun accordo tra l'UE e il Regno Unito potrà essere applicato al territorio di Gibilterra senza accordo tra il Regno di Spagna e il Regno Unito»³⁴. Le linee guida in parola sono

³¹ Va ricordato che si è verificato uno dei rari casi in cui uno Stato membro ha proposto un ricorso per inadempimento contro un altro Stato membro, ai sensi dell'art. 259 TFUE. Nello specifico, la Spagna ha adito la Corte di giustizia contestando la compatibilità con alcune norme del diritto dell'Unione dell'*European Parliament Representation Act 2003*, attraverso cui il Regno Unito ha consentito agli elettori di Gibilterra di partecipare all'elezione dei membri del Parlamento europeo. La Corte ha respinto il ricorso della Spagna (Corte giust., sent. 12-09-2006, C-145/04, *Spagna/Regno Unito*).

³² La Spagna, tra l'altro, invoca l'inserimento di Gibilterra nell'elenco delle "non cooperative jurisdictions for tax purpose" compilato, e periodicamente aggiornato, dall'Unione (https://ec.europa.eu/taxation_customs/tax-common-eu-list_en).

³³ Ad esempio, con riferimento ai tempi di attesa eccessivi causati dai controlli delle autorità spagnole alla frontiera con Gibilterra, v. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Quinta relazione semestrale sul funzionamento dello spazio Schengen, 1° novembre 2013 - 30 aprile 2014, COM (2014) 292 final, p. 6 s.

³⁴ In dottrina vi è chi ha sostenuto che «the EU effectively gave Spain a veto right on the future Gibraltar-EU relations. This was an outrageous political move given the EU's supposedly impartial political stance»: così U. Burç Yildiz, A. Çamyamaç, *Explaining the European Union's Changing Position towards the Gibraltar Question after the Brexit Referendum*, in *Mediterranean J. of Social Sc.*, vol. 8, No. 4 S1, July 2017, 26.

state poi ribadite nelle direttive di negoziato supplementari adottate dal Consiglio (Articolo 50) il 29 gennaio 2018.

Eppure, ciò nonostante, come segnalato all’inizio del presente lavoro, è stato necessario formulare, su richiesta della Spagna e in occasione dell’approvazione dell’Accordo di recesso da parte del Consiglio europeo, una dichiarazione sul campo di applicazione territoriale dei futuri accordi tra Unione e Regno Unito al fine di ribadire quanto già era stato stabilito nei suddetti orientamenti. Per di più, in una lettera del Rappresentante permanente del Regno Unito presso l’Unione europea al Segretario generale della Commissione europea, datata 25 novembre 2018 - ossia lo stesso giorno in cui è stato approvato dal Consiglio europeo l’Accordo di recesso ed è stata formulata la dichiarazione - si riafferma che il Regno Unito «will negotiate the future agreements implementing the Joint Political Declaration on behalf of all territories for whose external relations the United Kingdom is responsible, including Gibraltar». Il riferimento alla dichiarazione politica congiunta, approvata assieme all’Accordo di recesso per delineare il quadro dei futuri rapporti tra Unione e Regno Unito, indurrebbe a pensare ad una netta presa di distanza da quanto fissato nella dichiarazione sul campo di applicazione territoriale finalizzata, invece, ad escludere Gibilterra dagli accordi che verranno stipulati tra Unione e Regno Unito nel *post Brexit*, o, più precisamente, a subordinarli all’approvazione della Spagna.

Quest’ultima, da un punto di vista diametralmente opposto e sulla base del potere negoziale che le sarebbe stato riconosciuto in virtù della suddetta dichiarazione, ha più volte manifestato il convincimento che il recesso del Regno Unito possa costituire l’occasione – o, meglio, una storica opportunità – per volgere a proprio favore le sorti della secolare questione. Se non altro, Gibilterra potrebbe cominciare a considerare il rapporto con la Spagna da un’angolazione completamente diversa rispetto al passato, giacché, proprio attraverso il legame con la Spagna, essa riuscirebbe a mantenere una collocazione all’interno dell’Unione europea.

Ebbene, una volta di più, si dubita fortemente che tale convincimento possa concretizzarsi, dal momento che per il Regno Unito la sovranità su Gibilterra è questione non “negoziabile”. Pure nella lettera del Rappresentante permanente poc’anzi evocata si afferma che il Regno Unito «recalls that it has no doubt about the sovereignty of the United Kingdom over Gibraltar, including British Gibraltar Territorial Waters».

Comunque, allo stato attuale, le rispettive posizioni circa la sovranità sulla Rocca restano in qualche modo congelate, come precisato anche di recente nelle “Note sull’interpretazione dei *Memoranda*”³⁵.

Un secondo elemento che militerebbe a favore di una posizione dell’Unione europea tendente a sostenere le pretese della Spagna – e destinata inevitabilmente

³⁵ Viene infatti affermato nelle “Notes for Interpretation of all Memoranda agreed between the Spain, the UK and Gibraltar on 29th November 2018” che «The Memoranda, or any activity or measure taken in application or as a result of them, does not imply any modification of the respective legal positions of the UK or Spain on sovereignty or jurisdiction...».

a riflettersi nella ricostruzione dei rapporti tra questa e il Regno Unito con riferimento a Gibilterra – sarebbe il richiamo, contenuto nella medesima dichiarazione sul campo di applicazione dell'Accordo di recesso, al «pieno rispetto dell'integrità territoriale dei suoi Stati membri [dell'Unione], sancita dall'articolo 4, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea». Tale richiamo potrebbe apparire come un nemmeno tanto velato riconoscimento delle istanze spagnole. A ben vedere, tuttavia, è più ragionevole pensare che gli Stati membri riuniti in seno al Consiglio europeo (Articolo 50) abbiano voluto unanimemente accordare una sorta di concessione politica alla Spagna nel momento cruciale dell'approvazione dell'Accordo di recesso. È vero che in futuro la Spagna resterà membro dell'Unione, potendo invocare il principio di leale collaborazione nei confronti dell'Unione e degli altri Stati membri a proprio sostegno nella controversia che la oppone al Regno Unito, una volta che quest'ultimo sarà diventato uno Stato terzo. Ma, è altrettanto vero che ulteriori questioni dovranno essere tenute in conto dagli stessi Stati membri, attinenti, ad esempio, alla sicurezza – essendo per la gran parte anche membri della NATO –; ed è fin troppo nota l'importanza di Gibilterra quale area di notevolissimo valore geo-strategico³⁶.

In definitiva, anche dopo il recesso del Regno Unito dall'Unione, è presumibile che tenderanno a prevalere posizioni realistiche e improntate a pragmatismo, fondate essenzialmente sul mantenimento di saldi legami con un territorio che assume rilevanza per la salvaguardia di interessi della stessa Unione. Basti pensare al ruolo rivestito da Gibilterra nell'ambito della cooperazione transfrontaliera³⁷; segnatamente nel contribuire allo sviluppo economico e sociale di un'area che figura tra le più povere di uno Stato membro, ma pure, come enfatizzato in relazione ai rapporti tra Gibilterra e Marocco, nel rafforzare e promuovere detta cooperazione in quanto «exceptional location...acting as a gateway between two continents»³⁸.

Come sempre accaduto in passato, bisognerà dunque individuare un bilanciamento tra le differenti visioni degli Stati coinvolti, i quali hanno manifestato l'intento di «continuare a promuovere l'equilibrato sviluppo economico e sociale dell'area...» (settimo "considerando" del Protocollo). Nello specifico, se il Regno Unito ha più volte riconosciuto la propria responsabilità nei confronti di Gibilterra, come ribadito nel Libro bianco sulle future relazioni tra Regno Unito e Unione europea³⁹, soprattutto la Spagna non potrà sottrarsi alla

³⁶ Sul punto è stato notato che «the EU Member States have every interest to maintain these security interests via the Gibraltar harbour in order to protect their security in the Mediterranean Sea also when the UK has left the EU. The UK and the Mediterranean EU States then use the Gibraltar-Morocco/Spanish-Ceuta for the combat of terrorism. The control of refugees crossing over from Africa is one of Gibraltar 's major concerns...Gibraltar airport is often used by all NATO nations for stop over, exercises and temporary duties»: così J. Duursma, *Gibraltar and the European Union: Brexit or not?*, CRRP Papers, 2018, 10.

³⁷ Cfr. M. Benner, M. Engin, L. Sperber, A. Trendl, *Cross-border regional development in Gibraltar*, Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper No. 81209, 7 September 2017, Heidelberg University.

³⁸ V. *INTERREG III A-Gibraltar (United Kingdom) and Morocco*, reperibile sul sito ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes

³⁹ V., in particolare, pti 8 e 88 di detto Libro bianco (*The Future Relationship between the United Kingdom and the European Union*, presented to Parliament by the Prime Minister by

ricerca di una collaborazione proficua. L'attenzione è principalmente rivolta al settore chiave dei lavoratori frontalieri spagnoli che, risiedendo in prevalenza in un'area di frontiera con uno dei più alti tassi di disoccupazione (Campo de Gibraltar) e avendo sbocchi occupazionali solo nel territorio della Rocca, dovrebbero vedere adeguatamente soddisfatte le proprie esigenze di quotidiano spostamento verso Gibilterra⁴⁰. Al riguardo, potrebbe tra l'altro trovare applicazione il regolamento (UE) n. 1931/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, volto a stabilire norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere esterne degli Stati membri e che, in sostanza, autorizza questi ultimi a concludere accordi bilaterali con i paesi terzi limitrofi, prevedendo il rilascio di un lasciapassare ai residenti frontalieri⁴¹.

Ma, al di là del settore in parola, è del tutto prevedibile che la collaborazione tra le parti interessate si estenderà ad altri ambiti – come quello giudiziario, di polizia o di tutela ambientale – che richiedono in misura maggiore sforzi congiunti per essere efficacemente disciplinati.

In questa ottica, è altresì plausibile ritenere che le previsioni contenute nei *Memoranda*, sebbene destinate ad esaurire i loro effetti alla fine del periodo transitorio, possano indicare le linee direttrici da seguire nelle dinamiche evolutive delle relazioni tra Spagna e Gibilterra a seguito della *Brexit*, essendo difficile pensare che la cooperazione avviata in settori nevralgici in vista dell'“ordinato recesso” del Regno Unito dall'Unione nei confronti di Gibilterra possa incrinarsi, tanto più che si innesta nel solco di rapporti tra autorità già esistenti da tempo⁴². E in effetti, pure se le loro sorti restano indissolubilmente legate a quelle dell'Accordo di recesso, proprio nel caso in cui non si dovesse concludere tale accordo, il Primo ministro di Gibilterra, Fabian Picardo, ha ammesso che i *Memoranda* (o, meglio, la loro attuazione) potrebbero costituire la base di un “no-deal deal” su cui modellare le future relazioni tra Gibilterra e la Spagna⁴³.

Command of Her Majesty, July 2008, reperibile sul sito www.gov.uk/government/publications). Si rammenta pure che Gibilterra è stata coinvolta fin dall'inizio nei negoziati relativi al recesso attraverso un *Joint Ministerial Committee (Gibraltar EU Negotiations)*, al di là dei numerosi incontri informali tra autorità.

⁴⁰ Cfr. G. Macquisten, *op. cit.*, 5.

⁴¹ Reg. CE n. 1931/2006 del P. E. e del Cons. del 20-12-2006, che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri e che modifica le disposizioni della convenzione di Schengen.

⁴² Il Primo ministro di Gibilterra Fabian Picardo ha ammesso che, con le autorità spagnole - in particolare con quelle dell'Andalusia (Junta de Andalucía) - «we have had a strong relationship...in the past and I think that it has become stronger since that meeting. We continue to be in constant contact, in particular about matters relating to cross-frontier issues, such as workers and access to health services in the region...» *Select Committee on the European Union. Oral evidence: Brexit: Gibraltar*, Tuesday 23 October 2018, 11, reperibile sul sito data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence

⁴³ Nello specifico, il Primo ministro ha affermato che «the idea of a "no-deal deal" might sound like a fanciful concept, but it would be a real pity to throw away the work that has been done». Ivi, 16. Del resto, si ricorda che la conclusione dei *Memoranda* rappresenta il primo concreto ravvicinamento tra le posizioni degli Stati in questione dopo le difficoltà incontrate nell'applicazione dell'accordo di Cordova del 2006. Sul punto cfr. R. Ware, *Brexit: Gibraltar update*, Briefing Paper, Number CBP 8278, 5 April 2018, House of Commons Library, 12 s.