

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

GIUSEPPE TESAURO

presentate il 30 gennaio 1992 *

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

1. Con la domanda pregiudiziale oggetto del presente procedimento il Tribunal Superior de Justicia de Cantabria chiede alla Corte l'interpretazione degli artt. 3, lett. c), 7, 52, 53 e 56 del Trattato CEE, nonché della direttiva del Consiglio 21 maggio 1973, 73/148/CEE, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri all'interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi¹.

In particolare, il giudice nazionale chiede se la citata normativa consenta ad uno Stato membro di negare al titolare di una doppia cittadinanza, di cui una concessa da uno Stato membro e l'altra da un Paese terzo, il diritto di avvalersi della libertà di stabilimento per il solo fatto che abbia avuto la dimora abituale, l'ultima residenza o la residenza effettiva nel Paese terzo in questione.

2. Rinviano alla relazione d'udienza per i dettagli, riassumo brevemente i fatti di cui alla causa principale.

Il signor Micheletti, nato in Argentina da genitori italiani, possiede fin dalla nascita sia la cittadinanza argentina (*iure soli*), che quella italiana (*iure sanguinis*)². Giunto in Spagna, il 3 marzo 1989 egli chiedeva alle competenti autorità di tale Stato il rilascio della carta di soggiorno provvisoria di residente comunitario, carta che gli veniva accordata, dietro presentazione del passaporto italiano, per un periodo di sei mesi.

Prima della scadenza della validità di detta carta di soggiorno, il Micheletti chiedeva di potersi stabilire definitivamente in Spagna come odontoiatra; il relativo titolo di studio, conseguito in Argentina, era stato omologato dalle autorità spagnole il 13 gennaio 1989 in base all'accordo tra Spagna ed Argentina sul reciproco riconoscimento dei titoli di studio³.

Il beneficio del diritto di stabilimento gli veniva tuttavia negato dalle competenti autorità spagnole. Un tale rifiuto, come risulta dall'ordinanza di rinvio, deriverebbe dal fatto che in base al combinato disposto dell'art. 9, n. 10, e n. 9 in fine, del codice civile spagnolo, in caso di doppia cittadinanza prevale quella di ultima residenza o resi-

2 — La cittadinanza italiana trova il suo fondamento nella legge 13.6.1912, n. 555 (GURI del 30.6.1912); più precisamente nell'art. 1 così come modificato dall'art. 5 della legge 21.4.1983, n. 123 (GURI del 26.4.1983), ai cui sensi « è cittadino italiano il figlio di padre cittadino o di madre cittadina ».

3 — In proposito, va precisato che l'equipollenza dei titoli di studio non è concessa in ragione della cittadinanza, ma del fatto che il titolo di cui trattasi sia stato ottenuto in uno degli Stati contraenti.

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 172, pag. 14.

denza effettiva. Ora, ad avviso di tali autorità, sebbene il Micheletti abbia presentato una documentazione dalla quale risulta che egli risiede in Italia (a Ponti sul Mincio), nondimeno è pacifico che prima di arrivare in Spagna egli risiedesse in Argentina e che, pertanto, alla stregua delle ricordate disposizioni del codice civile spagnolo, andrebbe considerato cittadino argentino.

3. Di fronte a tale situazione, il giudice nazionale si pone in sostanza il problema della compatibilità con il diritto comunitario della normativa posta a fondamento del rifiuto, da parte dell'autorità amministrativa spagnola, di rilasciare la carta di soggiorno definitiva.

Premesso che la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra — ed è qui incontestato — nella competenza esclusiva di ciascuno Stato, ricordo anzitutto che l'art. 52 del Trattato, norma che maggiormente rileva nel caso di specie, ha previsto la libertà di stabilimento in favore « dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro ». Per potersi avvalere del diritto di stabilimento l'unica condizione preliminare richiesta è dunque quella di avere la qualità di « cittadino » di uno degli Stati membri, qualità la cui determinazione è lasciata allo Stato membro interessato. Non esiste infatti, allo stato attuale, una definizione comunitaria di cittadinanza; le norme comunitarie che prescrivono come presupposto soggettivo per la loro applicazione il possesso della « cittadinanza » di uno Stato membro devono infatti essere intese nel senso che operano un rinvio alla legge nazionale dello Stato la cui cittadinanza è allegata a fondamento del diritto che si invoca.

Un tale rinvio al diritto nazionale è stato esplicitato anche nel Trattato sull'Unione europea, cui hanno dato vita le recenti intese di Maastricht: all'art. 8 è infatti sancito che « è istituita una cittadinanza dell'Unione » e subito dopo è specificato che « è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro »⁴, senza che sia posta nessun'altra condizione.

In definitiva, risulta evidente che il possesso della cittadinanza di uno Stato membro è l'unico presupposto soggettivo per essere ammessi a beneficiare del diritto di stabilimento e che si tratta di un presupposto disciplinato dal diritto nazionale dello Stato interessato. A ciò si aggiunga che la citata direttiva 73/148 ha provveduto a semplificare i problemi che possono porsi al riguardo, condizionandone l'applicabilità al mero possesso della carta d'identità o del passaporto che gli Stati membri sono tenuti a rilasciare ai propri cittadini (artt. 3 e 6).

Ne deriva che il rilascio della carta permanente di soggiorno non può essere condizionato al possesso di un requisito ulteriore quale quello della residenza effettiva (o altro analogo); è sufficiente invece che il richiedente sia cittadino di uno Stato membro nel senso dianzi specificato: che sia cioè riconosciuto come tale dal diritto nazionale dello Stato membro interessato.

⁴ — Questa prescrizione è anche corredata dalla « Dichiarazione sulla cittadinanza di uno Stato membro », allegata all'atto finale ed in base alla quale: « La Conferenza dichiara che, ogniqualevolta nel trattato che istituisce la Comunità europea si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita *soltanto* in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato. Gli Stati membri possono precisare, a titolo di informazione, quali sono le persone che devono essere considerate come propri cittadini ai fini perseguiti dalla Comunità mediante una dichiarazione presentata alla Presidenza; se necessario, essi possono modificare tale dichiarazione ».

4. La conclusione appena formulata è, a mio avviso, di per sé idonea ad escludere che possa essere negato il diritto di stabilimento ad un cittadino di uno Stato membro per il solo motivo che questi sia altresì titolare della cittadinanza di uno Stato terzo e che abbia risieduto da ultimo in tale Stato. Infatti, una volta accertato che la persona in questione sia cittadino di uno Stato membro, non vi è alcun altro elemento o criterio che debba o possa essere preso in considerazione.

Una tale conclusione è confermata, sia pure indirettamente, dalla sentenza Auer I⁵, in cui la Corte ha affermato che «nessuna disposizione del Trattato consente, *nella sfera d'applicazione dello stesso*, di trattare diversamente i cittadini di uno Stato membro, a seconda del momento o del modo in cui hanno acquistato la cittadinanza dello Stato stesso, se — al momento in cui invocano il diritto comunitario — essi hanno la cittadinanza di uno degli Stati membri e se, d'altro canto, sussistono gli altri presupposti per l'applicazione della norma che invocano»⁶.

La riportata statuizione della Corte è altrettanto applicabile, a mio avviso, nel caso di doppia cittadinanza: la cittadinanza di uno Stato membro è sufficiente, indipendentemente dal momento e dal modo in cui è stata acquisita ed indipendentemente dal fatto che la persona che se ne avvale sia al contempo titolare di un'altra cittadinanza, per determinare, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, l'applicazione della norma invocata.

5 — Sentenza 7 febbraio 1979, causa 136/78 (Racc. pag. 437, punto 28).

6 — Il corsivo è nostro.

5. Invero, i termini del problema possono ben essere semplificati rispetto a quelli evocati nel corso della procedura.

Ci troviamo anzitutto di fronte non esattamente ad un conflitto, ma ad un concorso di due cittadinanze, nessuna delle quali è messa in dubbio. D'altra parte, risultano entrambe fondate su criteri universalmente utilizzati e riconosciuti, quali rispettivamente lo *ius soli* e lo *ius sanguinis*.

Lo stesso governo spagnolo, lungi dal contestare la legittimità del possesso della cittadinanza italiana da parte del signor Micheletti, ne mette in luce la minore (...) «effettività» rispetto alla cittadinanza argentina, in quanto quest'ultima si accompagna alla pregressa dimora abituale⁷. Ed è appunto a tale riguardo che detto governo evoca il criterio della cittadinanza effettiva, criterio che si sarebbe affermato nel diritto internazionale generale.

Non mi pare che il caso sottoposto alla Corte si presti ad un'evocazione della problematica sulla cittadinanza effettiva, ancorata ad un periodo «romantico» della vita di relazione internazionale ed in particolare all'istituto della protezione diplomatica;

7 — Tra l'altro, il governo spagnolo, sempre nella prospettiva di una cittadinanza italiana solo «latente» e «sospesa», chiama in causa l'accordo sulla cittadinanza del 29 ottobre 1971 tra Italia e Argentina (GURI n. 152 del 14.6.1973), accordo che confermerebbe quell'ipotesi; in proposito, va appena rilevato che tale accordo si applica unicamente ai cittadini italiani o argentini che acquistino solo successivamente l'altra cittadinanza. L'accordo italo-argentino è infatti qualificato come accordo di deroga rispetto all'art. 8, n. 1, della legge n. 555/1912 sulla cittadinanza, ai sensi del quale l'acquisto *volontario*, da parte di un cittadino italiano, di un'altra cittadinanza, comporta perdita automatica di quella italiana. L'accordo in questione è dunque inapplicabile al sig. Micheletti, avendo questi fin dalla nascita e simultaneamente sia la cittadinanza italiana che quella argentina.

tanto meno mi sembra in qualche modo rilevante la ben nota (e molto discussa, giova ricordarlo) sentenza *Nottebohm* della Corte Internazionale di Giustizia⁸. Né, soprattutto, mi pare necessario porre il problema in termini di scelta del diritto applicabile secondo l'ottica del diritto internazionale privato.

Vero è che l'art. 52 del Trattato, che è il diritto applicabile nella specie, lungi dall'imporre una scelta tra l'una e l'altra cittadinanza, richiede solo che almeno una di esse, la cui attribuzione è peraltro insindacabile, sia di uno Stato membro. È dunque errato porre il problema in termini di prevalenza dell'una rispetto all'altra cittadinanza a motivo della residenza: ai fini dell'applicabilità dell'art. 52 non è necessaria questa prevalenza, né la residenza può costruirsi come criterio di collegamento aggiuntivo ai fini della sua applicazione. Gli unici limiti che uno Stato membro può invocare, in base al Trattato (art. 56) ed alla direttiva 73/148 (art. 8), riguardano l'ordine pubblico e la sicurezza.

6. Ulteriore conferma delle considerazioni appena svolte troviamo nella giurisprudenza della Corte che, in un caso in cui è stata confrontata ad un problema di doppia cittadinanza, mi riferisco alla sentenza *Gullung*⁹, ha implicitamente riconosciuto che la persona in questione potesse avvalersi, al fine di beneficiare delle agevolazioni offerte

dal diritto comunitario, sia dell'una che dell'altra cittadinanza. La circostanza che nel caso di specie si trattasse di due cittadinanze « comunitarie » non mi sembra tale da intaccare il principio ivi sancito.

A ciò si aggiunga che ove si accogliesse la tesi che dovrebbe sempre e comunque prevalere una sola cittadinanza, anche ai fini e per gli effetti delle norme di diritto comunitario, ne deriverebbe — in assenza di criteri univoci ed uniformi comuni a tutti gli Stati membri — che i casi di doppia cittadinanza troverebbero soluzioni diverse nei diversi Stati membri. La conseguenza inevitabile di una tale situazione sarebbe che, sulla base di criteri in sé legittimi, verrebbe a crearsi una situazione discriminatoria tra diverse categorie di cittadini. Infatti, essi sarebbero ammessi o meno a godere dei benefici riconosciuti dal diritto comunitario a seconda delle norme e/o dei criteri interni utilizzati, ai fini della soluzione dei conflitti di cittadinanza, dallo Stato in cui intendono stabilirsi, pregiudicando così una libertà fondamentale garantita dal Trattato allo stesso modo a tutti i cittadini degli Stati membri.

7. Infine, ricordo le dichiarazioni del governo tedesco e di quello del Regno Unito allégate al Trattato e relative alla definizione delle persone che vanno considerate come loro cittadini ai fini perseguiti dalle Comunità, cioè dei soggetti cui vanno applicate le norme comunitarie in quanto considerati da quei governi rispettivamente cittadini tedeschi e britannici. Indipendentemente dagli effetti giuridici che si ritenesse di collegare a tali dichiarazioni, esse rivelano che quegli Stati membri hanno riconosciuto, ai fini del diritto comunitario applicabile, una portata molto ampia all'espres-

⁸ — Sentenza 6 aprile 1955, Racc. 1955, pag. 4. Com'è noto, in tale sentenza la Corte Internazionale di Giustizia ha utilizzato la nozione di cittadinanza effettiva per accertare il diritto ad agire in protezione diplomatica dell'unico Stato del quale il *Nottebohm* era suddito, affermando che nella specie non sussisteva un collegamento reale con lo Stato (*Liechtenstein*) che gli aveva attribuito una tale cittadinanza.

⁹ — Sentenza 19 gennaio 1988, causa 292/86 (Racc. pag. 111, punto 12).

sione « cittadino di uno Stato membro », di certo molto più ampia rispetto all'ipotesi che ci interessa nella fattispecie: ad esempio, sono considerati come cittadini tedeschi anche individui che possono non presentare alcun collegamento, personale o territoriale, con l'attuale Repubblica¹⁰ e che comunque non rispondono ai requisiti della cittadinanza effettiva sanciti nella sentenza Canevaro¹¹, tantomeno a quelli sanciti nella sentenza Nottebhom¹².

Le considerazioni che precedono confermano che uno Stato membro non può subordinare l'applicazione di un diritto fondamentale garantito dal Trattato a tutti i cittadini degli Stati membri, quale il diritto di stabilimento, a condizioni non previste dalla pertinente normativa, in particolare al criterio della residenza o ad altro criterio analogo; e ciò anche qualora la persona che invoca tale diritto sia titolare al contempo della cittadinanza di un Paese terzo.

8. Alla luce delle considerazioni sopra svolte propongo pertanto alla Corte di rispondere come segue al quesito pregiudiziale posto dal Tribunal Superior de Justicia de Cantabria:

« Il diritto comunitario applicabile, in particolare l'art. 52 del Trattato CEE, va interpretato nel senso che osta a che uno Stato membro rifiuti ad un cittadino di un altro Stato membro il diritto di avvalersi della libertà di stabilimento per il motivo che sia simultaneamente in possesso della cittadinanza di uno Stato terzo nel quale abbia avuto la dimora abituale, la residenza effettiva o l'ultima residenza ».

10 — Ricordo infatti che la dichiarazione del governo tedesco indica che « dev'essere inteso per cittadini tutti i tedeschi nel senso definito dalla sua legge fondamentale » e che ai sensi di quest'ultima sono considerati come « tedeschi » non soltanto i soggetti che posseggono la « cittadinanza » tedesca ma anche individui che godevano di un tale status alla data del 31 dicembre 1937 (art. 116, n. 1, GG).

11 — Corte Permanente di Arbitrato, sentenza 2 maggio 1912, in *Revue de droit international privé et de droit pénal international*, 1912, pag. 331.

12 — CIG, sentenza 6 aprile 1955, citata.