

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-369/90*

I — Antefatti e procedimento

2. *La controversia principale*

1. *Contesto normativo*

Ai sensi dell'art. 9, n. 9, del Codice civile spagnolo,

« Agli effetti del presente capitolo, le situazioni di doppia cittadinanza previste dalla legge spagnola saranno disciplinate in conformità alle disposizioni dei trattati internazionali e, in mancanza di disposizioni al riguardo, sarà data preferenza alla cittadinanza corrispondente all'ultima residenza abituale o, in difetto, all'ultima cittadinanza acquisita.

In ogni caso, la cittadinanza spagnola prevarrà su tutte le altre non previste dalle nostre leggi o dai trattati internazionali. In ogni caso di cittadinanza doppia o più che doppia, senza che alcuna di esse sia quella spagnola, la legge applicabile è quella determinata al numero seguente ».

Ai sensi del n. 10 dello stesso articolo,

« Sarà considerata come legge sullo stato delle persone (*ley personal*) degli apolidi o delle persone la cui legge è indeterminata la legge del luogo della loro residenza abituale ».

Il signor Mario Vicente Micheletti, odontoiatra, nato in Rosario (Argentina) il 19 luglio 1935, possiede la cittadinanza argentina di nascita e contemporaneamente la cittadinanza italiana, riconosciutagli « in forza della legge 13 giugno 1912, n. 555, sulla cittadinanza italiana », come risulta da una lettera del consolato generale d'Italia di Rosario. Secondo un certificato rilasciato dal consolato generale d'Italia di Madrid, « egli è iscritto nel registro dei cittadini di questo consolato sotto il numero 362/90 dal 6 marzo 1989 ».

Il 3 marzo 1989, il signor Micheletti richiedeva all'amministrazione spagnola la tessera provvisoria di residente comunitario, presentando un passaporto italiano valido rilasciato a Rosario il 23 dicembre 1988. Detta tessera gli veniva concessa il 23 marzo 1989 per un periodo di sei mesi, alla luce delle disposizioni del regio decreto 26 maggio 1986, n. 1099, relativo all'entrata, alla permanenza e al lavoro dei cittadini degli Stati membri della CEE.

Prima della scadenza della validità della tessera provvisoria, il signor Micheletti chiedeva la concessione della tessera definitiva, al fine di stabilirsi in proprio come odontoiatra riconosciuto dal ministero spagnolo dell'Educazione e delle Scienze. La Delega-

* Lingua processuale: lo spagnolo.

ción del Gobierno (amministrazione regionale) della Cantabria respingeva la richiesta il 2 marzo 1990.

rilasciati dal comune di Ponti sul Mincio (Mantova, Italia), attestanti ch'egli risiede attualmente in detto comune.

Il reclamo amministrativo avverso questa decisione veniva anch'esso rigettato con provvedimento del 18 aprile 1990. Il signor Micheletti presentava pertanto ricorso dinanzi al Tribunale di rinvio onde ottenere l'annullamento del provvedimento amministrativo, il riconoscimento del suo diritto ad ottenere la tessera di residente comunitario che gli permettesse di svolgere un'attività lavorativa autonoma ed il rilascio delle tessere di residenti ai membri della propria famiglia, quali tessere accessorie alla principale.

Risulta dall'ordinanza di rinvio che i provvedimenti di rigetto si fondano sul fatto che, in caso di doppia cittadinanza, l'art. 9 del Codice civile spagnolo dispone in favore di quella corrispondente alla residenza abituale dell'interessato prima del suo arrivo in Spagna, ossia, nel caso di specie, la cittadinanza argentina. Quest'ultima era d'altronde la cittadinanza dichiarata dal signor Micheletti nel richiedere al ministero spagnolo dell'Educazione e delle Scienze l'equipollenza del suo titolo universitario di odontoiatra ottenuto in Argentina, riconosciutagli il 13 gennaio 1989. Per l'amministrazione spagnola, dunque, il signor Micheletti in quanto argentino non avrebbe il diritto di fruire delle disposizioni che si applicano ai cittadini degli Stati membri della CEE.

Il signor Micheletti ritiene da parte sua di dover essere considerato a tutti gli effetti come cittadino comunitario di cittadinanza italiana. Ciò risulterebbe tanto dai documenti consolari di cui sopra quanto dai certificati 3 novembre 1989 e 17 aprile 1990,

Il giudice di rinvio precisa che la controversia solleva, in particolare sia una questione di diritto sia una questione di valutazione delle prove. V'è anzitutto la questione dell'interpretazione e dell'applicazione al caso di specie dell'art. 9, nn. 9 in fine e 10, del Codice civile spagnolo. La seconda questione consiste nel determinare se la residenza abituale (o, a seconda del criterio adottato, l'ultima residenza o la residenza effettiva) dell'interessato si trovi in Argentina o in Italia. Il giudice di rinvio ritiene che dovrà incidentalmente essere stabilito se il ricorrente possa o meno fruire delle libertà riconosciute dal Trattato CEE in materia di stabilimento, tenuto conto delle peculiarità di diritto transitorio contenute nell'atto di adesione del Regno di Spagna. Dovrà essere verificato se, ai sensi dell'ordinamento giuridico interno (ed in particolare del regio decreto 26 maggio 1986, n. 1099 relativo all'ingresso, alla permanenza e al lavoro dei cittadini degli Stati membri delle Comunità europee), le disposizioni comunitarie siano nel caso di specie divenute applicabili prima del previsto.

Il giudice a quo sottolinea di nutrire seri dubbi quanto alla compatibilità con i principi di diritto comunitario della soluzione derivante da una delle due opzioni prospettate (la più prevedibile, qualora si accetti l'applicabilità delle norme spagnole contenenti le disposizioni relative alla libertà di circolazione e di stabilimento nella Comunità). In concreto, si chiede se il Regno di Spagna possa ignorare lo status di cittadino comunitario dell'interessato, che consegue alla sua cittadinanza italiana, per il semplice fatto che quest'ultimo detiene contempora-

neamente la cittadinanza argentina e che l'Argentina è stata precedentemente il suo paese di residenza abituale.

Il giudice di rinvio ricorda che, in primo luogo, la tesi predominante nel diritto internazionale in caso di doppia cittadinanza tende a far prevalere il principio di effettività (v. sentenza della Corte internazionale di giustizia 6 aprile 1955, Nottebohm, Racc. 1955, pag. 4; lodo della Corte permanente di arbitrato 3 maggio 1912, Canevaro; Convenzione dell'Aja 12 aprile 1930 concernente determinate questioni relative ai conflitti di legge sulla cittadinanza). In tale contesto, è praticamente irrilevante che questo principio sia stato sostituito nel Codice civile spagnolo da un altro criterio di connessione sussidiario come quello relativo alla residenza abituale. Risulta, d'altra parte, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, che spetta agli Stati membri, in conformità al loro diritto interno, definire i profili giuridici dell'acquisizione della propria cittadinanza. Proprio questo rinvio alla normativa interna degli Stati membri sta all'origine della presente controversia. Infatti, se la Repubblica italiana è sovrana nel determinare i presupposti per l'acquisizione della cittadinanza italiana, non meno sovrano è il Regno di Spagna nel disciplinare i capi di doppia cittadinanza rispetto a Stati terzi.

Il giudice a quo sottolinea che le sentenze della Corte 7 febbraio 1979 e 22 settembre 1983, rispettivamente. Auer I e Auer II (cause 136/78, Racc. pag. 437, e 271/82, Racc. pag. 2727) hanno sancito il principio generale secondo cui nessuna disposizione del Trattato consente, nel suo campo d'applicazione, una disparità di trattamento dei cittadini di uno Stato membro, a seconda del momento o del modo in cui abbiano ac-

quisito la sua cittadinanza, allorché nel momento in cui si sono avvalsi del diritto comunitario possedessero la cittadinanza di uno Stato membro. Ci si chiede se tale principio, enunciato a proposito di una questione concernente un caso di acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione, possa essere altresì applicato in un caso come quello di cui trattasi.

Viste le disposizioni che precedono, il Tribunal Superior de Justicia della Cantabria ha deciso di sospendere il procedimento per sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

« Se gli artt. 3, lett. c), 7, 52, 53 e 56 del Trattato, nonché la direttiva 73/148/CEE e le relative disposizioni di diritto derivato in materia di libera circolazione delle persone e di libertà di stabilimento possano interpretarsi nel senso che sono compatibili con una normativa interna che non riconosca i "diritti comunitari" inerenti allo status di cittadino di un altro Stato membro della CEE solo per il fatto che l'interessato possieda contemporaneamente la cittadinanza di un paese terzo e questo sia stato il luogo della sua residenza abituale, della sua ultima residenza o della sua residenza effettiva, e pertanto consentano l'applicazione di detta normativa ».

3. Procedimento dinanzi alla Corte

L'ordinanza del Tribunal Superior de Justicia della Cantabria è stata registrata nella cancelleria della Corte il 14 dicembre 1990.

A norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia hanno presentato osservazioni scritte: il 22 marzo 1991 la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Etienne Lasnet, consigliere giuridico, e Daniel Calleja, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, il 26 marzo 1991 il signor Mario Vicente Micheletti, rappresentato dalla signora Maria del Carmen Simon-Altuna Moreno, Procuradora de los Tribunales, e dall'avv. Miguel Trueba Arguiñarena, del foro di Cantabria, il 2 aprile 1991 il governo spagnolo, rappresentato dai signori Carlos Bastarreche Sagués, direttore generale del coordinamento giuridico e istituzionale comunitario, e Antonio Hierro Hernández-Mora, abogado del Estado, membro dell'ufficio legale dello Stato per il contenzioso dinanzi alla Corte di giustizia, in qualità di agenti, e il 4 aprile 1991 il governo italiano, rappresentato dal professor Luigi Ferrari Bravo, capo del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dal signor Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato.

proprio titolo di odontoiatra. Precisa ancora che l'equipollenza gli è stata concessa, nell'ambito della convenzione tra il Regno di Spagna e la Repubblica argentina, non in ragione della sua cittadinanza ma perché il suo titolo era stato ottenuto in uno degli Stati contraenti, ed infine che è sufficientemente provato come egli abbia ormai la sua residenza permanente ed ininterrotta in Italia.

Il signor Micheletti ritiene inoltre che spetti a ciascuno Stato membro decidere, in forza della propria normativa interna ed in completa libertà, quali persone fisiche abbiano la cittadinanza di tale Stato, purché, così facendo, non vengano lesi gli obiettivi delle Comunità europee. In tale contesto la Repubblica italiana lo riconosce come uno dei propri cittadini (in virtù dello « ius sanguinis »), e gli ha pertanto rilasciato una carta d'identità ed un passaporto italiani e l'ha iscritto nei registri dello stato civile italiano.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Sintesi delle osservazioni scritte presentate alla Corte

Il signor *Micheletti*, ricorrente nella causa principale, precisa anzitutto di aver avuto la propria residenza abituale in Argentina solo prima di giungere in Spagna e di non aver ancora acquisito la cittadinanza italiana al momento della domanda di equipollenza del

Il ricorrente nella causa principale rammenta in tale contesto che l'art. 1 della direttiva del Consiglio 21 maggio 1973, 73/148/CEE, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento o al soggiorno dei cittadini degli Stati membri all'interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi (GU L 172, pag. 14) dispone che « gli Stati sopprimono, alle condizioni previste dalla presente direttiva, le restrizioni al trasferimento e al soggiorno: a) dei cittadini di uno Stato membro che si siano stabiliti o che desiderino stabilirsi in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività indipendente, o che desiderino effettuare una prestazione di servizi (...) c) del coniuge e dei figli d'età inferiore a 21 anni dei cittadini suddetti, qualunque sia la loro cittadinanza (...) ». Ai sensi dell'art. 2, nn. 2

e 3, della direttiva, « 2. Gli Stati membri rilasciano o rinnovano a detti cittadini, in conformità della propria legislazione, una carta d'identità o un passaporto da cui risulti in particolare la loro cittadinanza. 3. Il passaporto dev'essere valido almeno per tutti gli Stati membri (...)».

Secondo il signor Micheletti, queste disposizioni, in combinato disposto con l'art. 3, n. 4, della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU 1964, n. 56, pag. 850), che dispone che lo Stato « che ha rilasciato il documento di identità ammetterà senza formalità sul suo territorio il titolare di tale documento, anche se questo sia scaduto e anche se sia contestata la cittadinanza del titolare », conducono ad affermare ch'egli è un cittadino italiano, dunque comunitario, e che pertanto nessuna discriminazione può essere effettuata nei suoi confronti in base alla sua nazionalità (art. 7 del Trattato CEE).

Il ricorrente nella causa principale aggiunge che risulta dalla giurisprudenza della Corte in materia di libera circolazione che uno Stato membro non può applicare norme nazionali incompatibili con il diritto comunitario. Ciò significa che, in un caso come quello di specie, in relazione all'applicazione dell'art. 9 del Codice civile spagnolo l'interessato ha la facoltà di prendere in considerazione l'una o l'altra cittadinanza.

Il signor Micheletti sostiene in conclusione che, a far tempo dalla firma del Trattato di adesione, la Spagna è vincolata al diritto comunitario e che il godimento dei vantaggi

previsti da quest'ultimo non può essere escluso in un caso come quello di specie.

Il ricorrente nella causa principale conclude pertanto che la Corte voglia: « (...) dichiarare l'inapplicabilità delle norme di diritto interno di un paese membro che non riconoscono i diritti comunitari inerenti allo status di cittadino di uno Stato membro, nella specie l'Italia, per il solo motivo che l'interessato, signor Mario Vicente Micheletti, possiede anche la cittadinanza di un paese terzo, nella specie l'Argentina, e che tale paese è stato il suo luogo di residenza abituale prima che egli venisse per la prima volta in Spagna (poiché ora egli ha la residenza legale in Italia) ».

Il governo italiano osserva anzitutto che, tra le disposizioni comunitarie menzionate nella questione pregiudiziale, particolare rilievo assume l'art. 52 del Trattato CEE, disposizione direttamente efficace in tutto il territorio comunitario. Spetta pertanto al giudice nazionale, investito della controversia relativa all'esercizio del diritto di stabilimento di cui al detto art. 52, accertare l'effettiva titolarità di tale diritto applicando integralmente ed esclusivamente le norme dell'ordinamento comunitario, giacché proprio in questo ordinamento la pretesa fatta valere ha il suo pieno ed autosufficiente fondamento giuridico.

Il governo italiano sostiene in proposito che la libertà di stabilimento ha come presupposto soggettivo la cittadinanza di uno Stato membro della Comunità, diverso dallo Stato membro nel cui territorio il diritto è esercitato.

Ora, secondo il governo italiano l'attribuzione della cittadinanza costituisce una prerogativa esclusiva dello Stato interessato.

Pertanto, allorché l'art. 52 del Trattato CEE pone come condizione costitutiva del diritto di stabilimento il possesso della cittadinanza di uno Stato membro, opera un rinvio alla legge nazionale dello Stato la cui cittadinanza è allegata a fondamento del diritto, sicché le disposizioni dello Stato membro ospitante sono irrilevanti al riguardo.

Comunità, grazie alla dovuta osservanza da parte degli Stati membri che si trovano nella veste di Stato ospitante.

Il governo italiano sostiene a questo proposito che risulta dalla struttura stessa e dai fondamenti della Comunità che la facoltà per uno Stato di attribuire la prevalenza ad una delle cittadinanze possedute dal singolo non può essere autonomamente esercitata dai diversi Stati membri.

Questa conclusione resta a suo parere valida anche nel caso di persona titolare di doppia cittadinanza (Paese membro diverso dal Paese ospitante e Paese terzo).

Infatti, il principio di effettività può avere applicazioni non univoche in rapporto alla medesima situazione, a causa della varietà dei parametri che possono essere legittimamente adoperati.

Il governo italiano osserva in quest'ambito che il diritto internazionale, pur riconoscendo la prerogativa sovrana dello Stato di attribuire e regolare la propria cittadinanza, prevede tuttavia un limite giuridico a tale prerogativa, costituito dal principio di effettività, che consente di limitare il correlativo obbligo dell'altro Stato di riconoscere la cittadinanza come effettiva ed operante. Come ha ricordato il giudice a quo, risulta dalla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia e della Corte permanente di arbitrato che, nel caso di doppia cittadinanza, uno Stato terzo ha il diritto di ricorrere al principio di effettività allo scopo di attribuire un valore prevalente ad una cittadinanza piuttosto che all'altra.

Ne risulterebbe, secondo il governo italiano, che la norma comunitaria che assume come elemento determinante dei diritti da essa costituiti la cittadinanza di uno Stato membro verrebbe a perdere la sua caratteristica essenziale di essere una norma unica ed uniformemente applicabile su tutto il territorio comunitario. La libera circolazione delle persone e dei servizi, invece di costituire una garanzia incondizionatamente accordata dal Trattato, risulterebbe subordinata al vario atteggiarsi dei rapporti bilaterali tra gli Stati membri.

Secondo il governo italiano, si tratta nella presente causa di determinare come questa regola di diritto internazionale possa operare nell'ambito dell'ordinamento comunitario, quando occorre assicurare che i diritti individuali scaturenti da una norma comunitaria come l'art. 52 del Trattato siano pienamente garantiti su tutto il territorio della

Il governo italiano ritiene pertanto che i principi fondamentali del Trattato CEE, ed in particolare le finalità dell'art. 52, esigano che la formulazione della norma cui gli Stati membri devono attenersi in caso di doppia cittadinanza di una persona che rivendichi il diritto di stabilimento, sia necessariamente di competenza del diritto comunitario.

Il governo italiano sostiene in tale contesto che, a prescindere da una valutazione comparativa delle due cittadinanze in concorso, se la cittadinanza dello Stato membro è fondata su un legame serio ed effettivo con lo Stato stesso, la Comunità non può non riconoscere la validità e l'importanza predominante di questo legame come fattore attrattivo della persona nell'orbita comunitaria. In tal caso, deve riprendere incondizionato vigore la regola ordinaria per cui l'ordinamento comunitario, al fine del riconoscimento dei diritti accordati dall'art. 52 del Trattato (o da altre norme analoghe), fa proprio il riconoscimento della cittadinanza accordata dallo Stato membro.

Il governo italiano sottolinea poi, passando a considerazioni più specifiche in ordine alla situazione che è oggetto della causa principale, che secondo la legge italiana 13 giugno 1912 n. 555 sulla cittadinanza italiana, la cittadinanza italiana si acquista per nascita in base allo « ius sanguinis ». Nel caso di specie, risulta che la cittadinanza italiana di cui il signor Micheletti si avvale in forza di un attestato rilasciato dal consolato generale d'Italia a Rosario è una cittadinanza acquistata per nascita. Secondo l'accordo di cittadinanza concluso tra l'Italia e l'Argentina e reso esecutivo in Italia con legge 18 maggio 1973 n. 152 (GURI 14 giugno 1973, n. 152), è prevista la sospensione dell'esercizio dei diritti inerenti alla cittadinanza acquistata per nascita solo nel caso in cui il cittadino italiano acquisti successivamente la cittadinanza argentina.

Sulla base di queste considerazioni si deve concludere, secondo il governo italiano, che la cittadinanza italiana allegata dal signor Micheletti è una cittadinanza permanente effettiva secondo la legge italiana (anche in

presenza della concomitante cittadinanza argentina) e acquistata a titolo originario sulla base di un legame con lo Stato d'appartenenza (« ius sanguinis ») generalmente riconosciuto in ambito internazionale.

Il governo italiano ritiene pertanto che si debba ammettere che la cittadinanza italiana del signor Micheletti è idonea a garantirgli l'esercizio del diritto di stabilimento nel territorio comunitario, esercizio che non può essere subordinato ad ulteriori requisiti (come la residenza abituale) richiesti dalla legislazione dello Stato ospitante e non previsti dal diritto comunitario.

Il governo spagnolo osserva anzitutto che la procedura prevista dall'art. 177 del Trattato CEE non consente alla Corte di pronunciarsi sulla compatibilità d'una normativa interna con il diritto comunitario per dichiarare, in caso di risposta negativa, se si debbano disapplicare le disposizioni interne a favore invece del diritto comunitario (v. a talé proposito sentenza 5 febbraio 1963, causa 26/62, Van Gend en Loos, Racc. pag. 3).

Pertanto, secondo il governo spagnolo, la questione potrebbe essere la seguente: se l'art. 52 del Trattato CEE debba essere interpretato nel senso che uno Stato membro A non può rifiutare l'autorizzazione di soggiorno definitiva di cui una persona ha bisogno per stabilirsi autonomamente nello Stato A a chi, in forza di una convenzione sulla doppia cittadinanza, possieda contemporaneamente la cittadinanza di uno Stato membro B e quella di uno Stato terzo in cui ha risieduto prima di trasferirsi nel territorio dello Stato A.

Il governo spagnolo sostiene, sempre in via preliminare, che la controversia pendente davanti al giudice di rinvio deve essere decisa unicamente in conformità alle disposizioni di diritto interno spagnolo, che non si richiede assolutamente che la Corte si pronunci sul senso e sulla portata dell'art. 52 del Trattato CEE nell'ambito del diritto comunitario e, meno ancora, ch'essa esamini la compatibilità di tale disposizione con la legge spagnola. A suo parere, la detta disposizione è stata recepita nell'ordinamento spagnolo in applicazione degli artt. 93 e 96 della Costituzione e con il regio decreto n. 1099/1986, norma regolamentare d'attuazione pienamente conforme al diritto comunitario.

A parere del governo spagnolo, non si tratta nella presente causa di un problema di conflitto di leggi, del tipo preso in considerazione dal Codice civile spagnolo. La legge applicabile è costituita dall'art. 52 del Trattato CEE e dal citato regio decreto n. 1099/1986, nella parte in cui stabilisce le formalità amministrative che il Regno di Spagna può imporre per rendere effettiva questa libertà in favore dei cittadini comunitari. La questione da risolvere nasce dunque da un conflitto di cittadinanze e consiste nello stabilire se il titolare della doppia cittadinanza abbia la facoltà di avvalersi dell'una o dell'altra cittadinanza, a seconda dei propri interessi, o se invece, nell'ambito di un rapporto giuridico determinato (nella specie, quello relativo al diritto di ottenere la tessera definitiva di residente comunitario in Spagna), una delle due cittadinanze debba prevalere.

A tale proposito, il governo spagnolo osserva che la dottrina tradizionale in diritto

internazionale considera la cittadinanza un vincolo unico. Infatti l'Istituto di diritto internazionale ha delineato, nell'ambito della conferenza di Cambridge del 1895, il principio per cui nessuno può avere simultaneamente due cittadinanze (si veda nello stesso senso la Convenzione sulla riduzione dei casi di pluralità di cittadinanze, conclusa nell'ambito del Consiglio d'Europa il 6 maggio 1963 e ratificata da tutti gli Stati membri ad eccezione della Grecia, del Portogallo e del Belgio).

Il governo spagnolo aggiunge che il diritto internazionale ammette certamente al giorno d'oggi il principio della doppia cittadinanza come mezzo per rafforzare i legami tra determinati nazioni che abbiano radici comuni o legami storici. Ciò non significa tuttavia che i titolari di una doppia cittadinanza possano avvalersi dell'una o dell'altra a proprio piacimento.

Il governo spagnolo sostiene a questo proposito che, secondo la dottrina più autorevole, nessuno può essere titolare di diritti o doveri civili, fiscali, politici, militari ecc. nei confronti di due Stati contemporaneamente. Ci dovrebbe essere, pertanto, una cittadinanza prevalente, che sola eserciti la pienezza dei suoi effetti, crei il legame politico e debba essere considerata come legge personale che definisce lo status personale dell'interessato. Questa tesi è confermata, a suo parere, dalla Convenzione dell'Aja 12 aprile 1930 sulla cittadinanza, nonché dalla sentenza della Corte internazionale di giustizia nella causa *Nottebohm* e dal lodo della Corte permanente di arbitrato nella causa *Canevaro*.

Il governo spagnolo sostiene che la cittadinanza prevalente deve essere quella dello Stato in cui l'interessato ha stabilito il suo domicilio o la sua residenza abituale. L'altra cittadinanza facilita il trasferimento e lo stabilimento dell'interessato nel secondo paese, nel qual caso essa diverrebbe a sua volta cittadinanza dominante, lasciando in sospeso i diritti connessi alla cittadinanza precedente.

Il governo spagnolo ritiene che, nel caso in cui il titolare della doppia cittadinanza si trasferisca in uno Stato terzo, si debba ricorrere ad analogo criterio per stabilire la sua cittadinanza effettiva. Infatti in questo caso va considerato come domicilio, al fine di determinare la dipendenza politica e la normativa applicabile, l'ultimo domicilio dell'interessato nel territorio di una delle parti firmatarie della convenzione sulla doppia cittadinanza.

In altri termini, esiste secondo il governo spagnolo un principio generale di diritto internazionale per il quale il titolare di una doppia cittadinanza non può essere soggetto contemporaneamente alle leggi di due Stati e deve veder prevalere, per quanto concerne la disciplina dei suoi rapporti giuridici, la legge del suo luogo di stabilimento o del suo domicilio. Nel caso in cui tale soggetto eserciti i propri diritti in uno Stato terzo, la legge applicabile sarà determinata in base all'ultimo domicilio ch'egli ha avuto nel territorio di uno degli Stati di cui possiede la cittadinanza.

Il governo spagnolo sostiene che l'incidenza della normativa comunitaria è molto ridotta e marginale in materia di cittadinanza.

Anzitutto, la cittadinanza comunitaria è a tutt'oggi soltanto un progetto ambizioso. Inoltre, l'art. 7 del Trattato CEE è una disposizione che, vietando « ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità », non fa che proiettarsi nel campo d'applicazione del diritto degli stranieri. Infine, le disposizioni comunitarie relative alla libertà di stabilimento si riferiscono ai « cittadini di uno Stato membro », lasciando a quest'ultimo la determinazione di tale cittadinanza.

Il governo spagnolo ritiene che, per stabilire se nella presente causa l'interessato possa avere diritto alla tessera definitiva di residente comunitario, è necessario accertare se egli possedesse effettivamente la cittadinanza italiana nel momento in cui ha voluto avvalersi del diritto di stabilimento sancito dall'art. 52 del Trattato CEE con efficacia diretta nei confronti dei cittadini di tutti gli Stati membri (sentenza 21 giugno 1974, causa 2/74, Reyners, Racc. pag. 631).

A tal proposito, il governo spagnolo osserva che la disciplina italiana che tutela la doppia cittadinanza del signor Micheletti è costituita dall'accordo sulla doppia cittadinanza concluso tra la Repubblica italiana e la Repubblica argentina (in prosieguo: l'« accordo »).

Il governo spagnolo sottolinea che, in conformità all'art. 1, n. 1, dell'accordo, i cittadini italiani e argentini di nascita potranno acquistare rispettivamente la cittadinanza argentina e italiana, alle condizioni e secondo le forme previste dalla legge in vigore in ciascuno degli Stati contraenti, conservando però la cittadinanza anteriore, nei

confronti della quale resta sospeso l'esercizio dei correlativi diritti. Ai sensi del n. 2 dello stesso articolo, le norme dei due paesi contraenti non potranno in nessun caso applicarsi simultaneamente.

Il governo spagnolo aggiunge che, a norma dell'art. 4 dell'accordo, il cambiamento di residenza implica automaticamente la reviviscenza in capo all'interessato di tutti i diritti e doveri inerenti all'altra cittadinanza. Se tale persona si stabilisce sul territorio di uno Stato terzo, la residenza da prendere in considerazione al fine di determinare la cittadinanza e la legge applicabile sarà, a suo parere, l'ultima avuta nel territorio di una delle parti contraenti.

Date le considerazioni che precedono, il governo spagnolo ritiene che, in conformità all'accordo — che ai sensi del suo art. 5 è una legge speciale rispetto alla legge italiana 13 giugno 1912, n. 555, sulla cittadinanza italiana — il signor Micheletti debba essere considerato in Spagna come cittadino argentino, poiché il suo domicilio abituale prima del suo arrivo in Spagna si trovava in Argentina.

La circostanza che l'interessato abbia presentato attestazioni per provare il proprio status di cittadino, attualmente residente nell'Italia settentrionale, nulla toglierebbe, secondo il governo spagnolo, al fatto che egli aveva la cittadinanza argentina nel momento in cui ha invocato il diritto controverso.

Infatti, in conformità alla giurisprudenza della Corte (v., in particolare, sentenza 7

febbraio 1979, causa 136/78, Auer I, Racc. pag. 437), per fruire dell'applicazione delle norme del diritto comunitario non solo è necessario che sussistano i presupposti per l'applicazione della norma invocata (nella specie, l'art. 52 del Trattato), ma occorre anche, secondo il governo spagnolo, possedere effettivamente la cittadinanza di uno degli Stati membri nel momento in cui si invocano queste disposizioni. Ebbene, riguardo alla legge italiana il signor Micheletti non era cittadino italiano alla data in cui ha chiesto il rilascio della tessera definitiva di residente comunitario, in quanto la cittadinanza italiana era in lui latente (v. art. 1 dell'accordo), mentre la cittadinanza argentina era prevalente (v. art. 4 dell'accordo). Di conseguenza, non poteva fruire delle disposizioni dell'art. 52 del Trattato CEE né pertanto delle disposizioni del citato regio decreto n. 1099/1986.

In conclusione, il governo spagnolo propone di risolvere la questione pregiudiziale nel modo seguente:

« L'art. 52 del Trattato CEE deve essere interpretato nel senso che non preclude ad uno Stato membro A di negare il diritto di stabilimento a una persona che, in forza di una convenzione sulla doppia cittadinanza, possieda contemporaneamente la cittadinanza di uno Stato membro B e quella di uno Stato terzo, allorché, ai sensi della normativa dello Stato membro B, l'interessato non disponesse effettivamente della cittadinanza di quest'ultimo nel momento in cui si è avvalso del diritto di stabilimento presso le autorità dello Stato membro A ».

Secondo la *Commissione*, il problema fondamentale che si pone al giudice nazionale è quello di stabilire se lo Stato membro che, a norma del proprio diritto interno, non riconosca efficacia giuridica allo status di cittadino attribuito ad una persona da un altro Stato membro, infranga le norme generali del diritto comunitario in tema di libertà di stabilimento.

Più precisamente, come formulato dal giudice a quo, ci si chiede se uno Stato membro possa legittimamente ignorare, sul piano giuridico, la cittadinanza di un cittadino di un altro Stato membro, per il solo motivo che la residenza abituale di tale persona sia o sia stata in un paese terzo, di cui sia del pari cittadino. In tale ipotesi, ci si domanda se sia possibile escludere questo cittadino comunitario dai diritti e dalle libertà che gli sono riconosciuti dai Trattati e dal diritto derivato.

Secondo la Commissione, è necessario anzitutto esaminare la portata e il significato della cittadinanza ai fini del riconoscimento dei diritti e delle libertà sancite nel Trattato CEE.

La Commissione sottolinea che lo status di « cittadino di uno Stato membro » è l'elemento determinante del godimento e dell'esercizio delle libertà riconosciute dal diritto comunitario. Cionondimeno, in mancanza di una normativa comunitaria in materia, ogni Stato membro determina e definisce liberamente le modalità di acquisto e di perdita della cittadinanza e altrettanto liberamente disciplina i casi di doppia cittadinanza.

La Commissione ricorda in proposito che, data la complessità della materia e la notevole rilevanza della questione, alcuni Stati membri, come la Repubblica federale tedesca, dopo la firma dei trattati comunitari, hanno fatto adottare delle dichiarazioni volte a precisare quali persone dovessero essere considerate come cittadini ai fini dell'applicazione dei trattati stessi.

A parere della Commissione, per poter fruire delle disposizioni comunitarie l'interessato deve in ogni caso possedere la cittadinanza di uno Stato membro al momento in cui invoca i diritti ivi sanciti.

La Commissione osserva inoltre che la giurisprudenza della Corte consente di fornire indicazioni utili per la soluzione della presente causa. Infatti, nella sentenza 7 febbraio 1979 (causa 136/78, Auer I, Racc. pag. 437), la Corte, pronunciandosi sulla questione se fosse rilevante ai fini dell'applicazione dell'art. 52 del Trattato CEE il fatto che l'interessato, inizialmente cittadino austriaco, avesse acquisito la cittadinanza francese dopo aver ottenuto il suo titolo in un altro Stato membro, ha dichiarato 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; quindi, per valutare i diritti del cittadino di uno Stato membro

(...) la data in cui egli ha acquistato la cittadinanza di uno Stato membro è irrilevante, purché egli la possieda al momento in cui invoca norme di diritto comunitario, i cui effetti siano connessi alla qualità di cittadino di uno Stato membro».

Peraltro, nella sentenza 19 gennaio 1988 (causa 292/86, Gullung, Racc. pag. 111), la Corte ebbe a pronunciarsi sul problema specifico della doppia cittadinanza. In tale causa, si trattava di sapere se una persona in possesso della cittadinanza di due Stati membri ed autorizzata ad esercitare la professione di avvocato in uno di tali Stati potesse invocare il diritto comunitario per esercitare la stessa professione nell'altro Stato membro.

La Corte ha risolto la questione in senso affermativo sottolineando che:

« (...) la libera circolazione delle persone, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, fondamentali nel sistema della Comunità, non sarebbero pienamente realizzate se uno Stato membro potesse negare il beneficio del diritto comunitario ai suoi cittadini che, stabiliti in un altro Stato membro del quale posseggano del pari la cittadinanza, si avvalgano delle agevolazioni offerte dal diritto comunitario per esercitare, nel territorio del primo Stato, la loro attività in forma di prestazioni di servizi ».

Alla luce della giurisprudenza sopra citata, la Commissione ritiene evidente che, indipendentemente dal momento, dalla modalità o dalle circostanze dell'acquisizione della cittadinanza italiana da parte del signor Micheleletti, costui, visto che possedeva la cittadinanza italiana all'epoca in cui ha preteso di esercitare un diritto conferito direttamente dal Trattato CEE, dev'essere considerato come « cittadino di un altro Stato membro », dunque cittadino comunitario e, pertanto, titolare dei diritti conferitigli dal diritto comunitario (nella specie, l'art. 52 del Trattato), purché sussistano gli altri requisiti di applicabilità.

La Commissione sottolinea in proposito che è paradossale che l'amministrazione spagnola abbia considerato l'interessato come cittadino comunitario per concedergli la tessera provvisoria di cittadino comunitario, ma che gli abbia poi negato la tessera definitiva per la ragione ch'egli è argentino.

La Commissione precisa che compete evidentemente al giudice nazionale accertare con i mezzi di cui dispone se l'interessato possieda effettivamente la cittadinanza di un altro Stato membro e se si trovi in una situazione riconosciuta dal diritto comunitario.

A suo parere, le circostanze che l'interessato sia del pari cittadino di uno Stato terzo, ch'egli abbia acquisito lo status di cittadino comunitario dopo aver acquistato la cittadinanza dello Stato terzo o che secondo il diritto nazionale quest'ultima cittadinanza

debba prevalere perchè l'interessato risiedeva in precedenza o da ultimo in detto Stato terzo, nulla tolgono al fatto che un cittadino di uno Stato membro che sia nelle condizioni previste dal diritto comunitario ha il diritto di trasferirsi e di stabilirsi in un altro Stato membro.

La Commissione aggiunge che, per analogia, sarebbe anche contrario al diritto comunitario che uno Stato membro volesse, per gli stessi motivi, impedire ad uno dei propri cittadini di stabilirsi sul suo territorio (v., in proposito, sentenza 7 febbraio 1979, causa 115/78, Knoors, Racc. pag. 399).

La Commissione ritiene in definitiva che, se gli Stati membri potessero ignorare lo status di cittadino d'un altro Stato membro, le libertà comunitarie non sarebbero pienamente realizzate e verrebbero meno i fondamenti stessi della Comunità. Infatti, in tal caso, gli Stati membri potrebbero apportare alle di-

sposizioni del Trattato restrizioni o limitazioni ingiustificate, che vanificherebbero la loro utilità.

La Commissione propone pertanto di risolvere la questione pregiudiziale nel modo seguente:

« L'art. 52 del Trattato CEE osta a che uno Stato membro non riconosca lo status di cittadino di un altro Stato membro a una persona che si trovi nelle condizioni previste dal diritto comunitario ed ostacoli l'esercizio del diritto di stabilimento da parte di questa persona, per il solo fatto ch'essa possiede simultaneamente la cittadinanza di un paese terzo e che tale paese sia stato il luogo della residenza abituale, della sua ultima residenza o della sua residenza effettiva ».

J. C. Moitinho de Almeida
giudice relatore