SENTENZA DELLA CORTE

20 febbraio 2001 *

Nel procedimento C-192/99,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Regno Unito), nella causa dinanzi ad essa pendente tra

The Queen

e

Secretary of State for the Home Department,

ex parte:

Manjit Kaur,

con l'intervento di:

Justice,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 8 e 8 A del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 17 CE e 18 CE), nonché della dichiarazione

* Lingua processuale: l'inglese.

del governo del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord relativa alla definizione del termine «cittadini», allegata all'Atto finale del Trattato relativo all'adesione alle Comunità europee del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (GU 1972, L 73, pag. 196), della nuova dichiarazione del governo del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord relativa alla definizione del termine «cittadini» (GU 1983, C 23, pag. 1) e della dichiarazione n. 2 relativa alla cittadinanza di uno Stato membro, allegata all'Atto finale del Trattato sull'Unione europea (GU 1992, C 191, pag. 98),

LA CORTE,

composta dai sigg. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet e V. Skouris, presidenti di sezione, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón (relatore), R. Schintgen e dalla sig.ra F. Macken, giudici,

avvocato generale: P. Léger
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la sig.ra Kaur, dai sigg. R. Drabble, QC, M. Singh Gill, R. de Mello, M. Singh Panesar e S. Taghavi, barristers;

— per Justice, dai sigg. N. Blake, QC, e R. Husain, barrister, assistiti dalla sig.ra A. Owens, Director, dal sig. J. Cooper, Human Rights Project Director, e dalla sig.ra C. Kilroy, Human Rights Legal Researcher;

— per il governo del Regno Unito, dai sigg. J.E. Collins, in qualità di agente, assistito dal sig. D. Pannick e dalla sig.ra E. Sharpston, QC, e dal sig. R. Tam, barrister;

— per il governo danese, dal sig. J. Molde, in qualità di agente;

— per il governo tedesco, dai sigg. W.-D. Plessing e C.-D. Quassowski, in qualità di agenti;

— per il governo francese, dal sig. J.-F. Dobelle, dalla sig.ra K. Rispal-Bellanger e dal sig. A. Lercher, in qualità di agenti;

— per il governo italiano, dal sig. U. Leanza, in qualità di agente, assistito dalla sig.ra F. Quadri, avvocato dello Stato;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. P.J. Kuijper e dalla sig.ra N. Yerrell, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della sig.ra Kaur, rappresentata dai sigg. R. Drabble, M. Singh Gill, R. de Mello e S. Taghavi, di Justice, rappresentata dal sig. N. Blake, del governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. J.E. Collins, assistito dai sigg. D. Pannick e R. Tam, del governo francese, rappresentato dal sig. A. Lercher, del governo italiano, rappresentato dal sig. G. Aiello, avvocato dello Stato, e della Commissione, rappresentata dalla sig.ra C. Bury, in qualità di agente, all'udienza del 4 luglio 2000,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 novembre 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 14 aprile 1999, pervenuta alla Corte il 25 maggio seguente, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, diverse questioni relative all'interpretazione degli artt. 8 e 8 A del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 17 CE e 18 CE), nonché della dichiarazione del governo del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord relativa alla definizione del termine «cittadini», allegata all'Atto finale del Trattato relativo all'adesione alle Comunità europee del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (GU 1972, L 73, pag. 196; in prosieguo: la «dichiarazione del 1972»), della nuova dichiarazione del governo del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord relativa alla definizione del termine «cittadini» (GU 1983, C 23, pag. 1; in prosieguo: la «dichiarazione del 1982») e della dichiarazione n. 2 relativa alla cittadinanza di uno Stato membro, allegata all'Atto finale del Trattato sull'Unione europea (GU 1992, C 191, pag. 98; in prosieguo: la «dichiarazione n. 2»).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra la sig.ra Kaur ed il Secretary of State for the Home Department (Ministro dell'Interno) circa una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno presentata dalla sig.ra Kaur al fine di risiedere nel Regno Unito.

3 Con ordinanza 16 aprile 1999, il giudice nazionale ha ammesso Justice, che è un'organizzazione non governativa di difesa dei diritti dell'uomo, ad intervenire nella causa principale.

Ambito normativo

Diritto comunitario

4 Gli artt. 8 e 8 A, n. 1, del Trattato sono così formulati:

«*Articolo 8*

1. É istituita una cittadinanza dell'Unione. É cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. (...)

2. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente Trattato.

Articolo 8 A

1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente Trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso».

5 Il Trattato relativo all'adesione alle Comunità europee del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (in prosieguo: il «Trattato relativo all'adesione del Regno Unito») è stato firmato il 22 gennaio 1972 ed è entrato in vigore il 1° gennaio 1973. La dichiarazione del 1972, che è stata allegata all'Atto finale di questo Trattato, è così formulata:

«Per quanto riguarda il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, i termini "cittadini", "cittadini degli Stati membri" o "cittadini degli Stati membri e dei paesi e territori d'oltremare", che figurano nel Trattato che istituisce la Comunità economica europea, nel Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica e nel Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio o negli atti comunitari derivanti da tali Trattato, indicano:

a) le persone che sono cittadini del Regno Unito e delle colonie, o le persone che sono sudditi britannici che non possiedono tale cittadinanza né la cittadinanza di un altro paese o territorio del Commonwealth, e che, nell'uno e nell'altro caso, hanno diritto di risiedere nel Regno Unito e sono pertanto esentati dal controllo del Regno Unito sull'immigrazione,

b) le persone che sono cittadini del Regno Unito e delle colonie perché sono nate o sono state iscritte nei registri dello stato civile o naturalizzate a Gibilterra, o il cui padre sia nato, o sia stato iscritto nei registri dello stato civile o naturalizzato a Gibilterra».

6 Tenuto conto dell'entrata in vigore del British Nationality Act 1981 (legge sulla cittadinanza britannica), il governo del Regno Unito ha depositato nel 1981 presso il governo della Repubblica italiana, depositaria dei Trattati, la dichiarazione del 1982, che ha sostituito la dichiarazione del 1972 a decorrere dal 1° gennaio 1983. La dichiarazione del 1982 è così formulata:

«Per quanto riguarda il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, i termini "cittadini", "cittadini degli Stati membri" o "cittadini degli Stati membri e dei paesi e territori d'oltremare", che figurano nel Trattato che istituisce la Comunità economica europea, nel Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica e nel Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio o negli atti comunitari derivanti da tali Trattati, indicano:

a) i cittadini britannici;

b) le persone che sono sudditi britannici ai sensi della parte quarta del "British Nationality Act" del 1981 e che hanno diritto di risiedere nel Regno Unito e sono pertanto esentate dal controllo del Regno Unito sull'immigrazione;

c) i cittadini delle dipendenze britanniche che acquisiscono la cittadinanza in forza di un legame con Gibilterra».

7 La Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri che ha approvato il Trattato sull'Unione europea ha adottato la dichiarazione n. 2, che è allegata all'Atto finale del Trattato sull'Unione europea e che stabilisce:

«La Conferenza dichiara che, ogni qualvolta 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».

Diritto nazionale

8 In forza del British Nationality Act 1948 (legge relativa alla cittadinanza britannica), la nozione di soggetto britannico raggruppava, oltre ai cittadini degli Stati indipendenti del Commonwealth, i «cittadini del Regno Unito e delle colonie», da un lato, e «i soggetti britannici senza cittadinanza», dall'altro, i quali ultimi potevano diventare cittadini di un paese del Commonwealth divenuto indipendente all'atto dell'entrata in vigore della legge sulla cittadinanza di questo paese. Se questo non avveniva, tali persone acquisivano in quel momento la cittadinanza del Regno Unito e delle colonie.

9 L'Immigration Act 1971 (legge relativa all'immigrazione) ha introdotto nella normativa del Regno Unito a decorrere dal 1° gennaio 1973 le nozioni di «patriality» e di «right of abode» (diritto di residenza), i cui titolari sono i soli ad essere dispensati dal controllo sull'immigrazione al loro ingresso nel Regno Unito.

10 Il British Nationality Act 1981 abroga lo status di cittadino del Regno Unito e delle colonie e suddivide quelli che lo posseggono in tre categorie:

a) i cittadini britannici, compresi i cittadini del Regno Unito e delle colonie titolari di tale diritto di residenza nel Regno Unito;

b) i «British Dependent Territories Citizens» (cittadini dei territori britannici dipendenti), compresi i cittadini del Regno Unito e delle colonie che non hanno il diritto di residenza ma soddisfano talune condizioni di collegamento ad un territorio britannico dipendente che si ritiene conceda loro il diritto di entrare su tale territorio;

c) i «British overseas citizens» (cittadini britannici d'oltremare), in cui sono raggruppati tutti i cittadini del Regno Unito e delle colonie che non sono divenuti cittadini britannici o cittadini dei territori britannici dipendenti. In assenza di un collegamento con un territorio britannico dipendente, qualsiasi diritto di immigrazione può essere loro rifiutato.

Fatti, causa principale e questioni pregiudiziali

11 La sig.ra Kaur, nata nel Kenia nel 1949 e di famiglia di origine asiatica, era cittadina del Regno Unito e delle Colonie, in conformità al British Nationality Act 1948. Essa non rientrava nelle categorie di cittadini del Regno Unito e delle colonie ai quali l'Immigration Act 1971 ha riconosciuto il diritto di residenza nel Regno Unito. Il British Nationality Act 1981 le ha conferito lo status di cittadina britannica d'oltremare. In tale qualità essa, in forza del diritto nazionale, non ha

né il diritto di entrare né il diritto di soggiornare nel Regno Unito, salvo autorizzazione speciale.

12 Dopo diversi soggiorni temporanei nel territorio britannico e mentre si trovava di nuovo nel Regno Unito, la sig.ra Kaur, in data 4 settembre 1996, ha nuovamente inoltrato la domanda di permesso di soggiorno che aveva già presentato ripetutamente dal 1990, data del suo primo ingresso nel territorio britannico.

13 Il 20 marzo 1997 la sig.ra Kaur ha impugnato dinanzi al giudice nazionale la decisione del 22 gennaio 1997, con la quale il Secretary of State for Home Department le ha negato il diritto di soggiornare nel territorio britannico.

14 In tale occasione la sig.ra Kaur ha fatto valere la sua intenzione di soggiornare e di ottenere un'occupazione nel Regno Unito, nonché di recarsi periodicamente in altri Stati membri al fine di acquistarvi beni, di beneficiarvi di servizi e, eventualmente, di lavorarvi.

15 Ritenendo che la soluzione della controversia ad essa sottoposta dipendesse dall'interpretazione del diritto comunitario, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Ove si debba decidere se la ricorrente, in qualità di cittadina britannica d'oltremare non avente titolo (ai sensi della legge britannica) per entrare o

rimanere nel Regno Unito, sia una persona avente "la cittadinanza di uno Stato membro" e sia quindi un "cittadino dell'Unione" ai sensi dell'art. 8 del Trattato CE:

a) quale sia l'effetto (se un effetto vi è), ai fini del diritto comunitario:

i) della dichiarazione del Regno Unito del 1972 sulla definizione del termine "cittadini", adottata all'epoca dell'adesione alle Comunità europee e allegata all'Atto finale della Conferenza di adesione, e

ii) della dichiarazione del Regno Unito del 1982 "sul significato di cittadino britannico", e

iii) della dichiarazione n. 2 allegata al Trattato sull'Unione europea, sottoscritto il 7 febbraio 1992, in base alla quale la cittadinanza deve essere determinata soltanto in riferimento alla legge nazionale dello Stato membro interessato, con facoltà per gli Stati membri di precisare, a titolo di informazione, quali sono le persone che devono essere considerate propri cittadini ai fini perseguiti dalla Comunità.

b) Se e nei limiti in cui il Regno Unito, dal punto di vista del diritto comunitario, non può richiamarsi alle dichiarazioni menzionate al precedente punto a), quali siano i criteri rilevanti per stabilire se una persona ha la cittadinanza di uno Stato membro ai sensi dell'art. 8, nel caso in cui la legge di uno Stato membro preveda varie categorie di cittadinanza, ma soltanto alcune di tali categorie conferiscano il diritto di entrare e trattenersi in quello Stato membro.

c) In tale contesto, quale effetto abbia il principio del rispetto dei diritti fondamentali della persona umana nel diritto comunitario invocato dalla ricorrente, in particolare laddove la stessa si richiama all'art. 3, n. 2, del quarto protocollo della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ai sensi del quale nessuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato del quale ha la cittadinanza, che non è stato ratificato dal Regno Unito.

2) Se, nelle circostanze del caso di specie, l'art. 8 A, n. 1, del Trattato CE:

a) conferisca a un cittadino dell'Unione il diritto di entrare e rimanere nel territorio dello Stato membro di cui ha la cittadinanza, anche se tale diritto gli viene altrimenti negato dalla legge nazionale;

b) conferisca diritti ulteriori rispetto a quelli riconosciuti dal Trattato CE prima delle modifiche apportate allo stesso dal Trattato sull'Unione europea;

c) dia origine a diritti direttamente efficaci che i cittadini dell'Unione possono invocare dinanzi ai giudici nazionali;

d) si applichi a fattispecie che sono completamente interne allo Stato membro».

Sulle questioni sub a), i) e ii), del primo gruppo di questioni

16 Con le questioni sub a), i) e ii), del primo gruppo di questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice nazionale chiede in sostanza quali siano i criteri pertinenti per determinare se una persona abbia la cittadinanza di uno Stato membro ai sensi dell'art. 8 del Trattato e, eventualmente, quale sia la portata, in diritto comunitario, delle dichiarazioni del 1972 e del 1982.

Osservazioni delle parti

17 La sig.ra Kaur e Justice sostengono che, in conformità al principio sancito dalla sentenza 7 luglio 1992, causa C-369/90, Micheletti e a. (Racc. pag. I-4239), uno Stato membro può definire la nozione di «cittadino» solo nel rispetto del diritto comunitario e, quindi, nel rispetto dei diritti fondamentali, che costituiscono parte integrante del diritto comunitario. Nella fattispecie la normativa del Regno Unito violerebbe i diritti fondamentali in quanto avrebbe per effetto o di privare i britannici di origine asiatica nella situazione della sig.ra Kaur del diritto di ingresso nel territorio di cui sono cittadini, o di renderli apolidi di fatto. Queste parti della causa principale contestano inoltre la pertinenza delle dichiarazioni del 1972 e del 1982. Queste ultime non rientrerebbero né nel diritto nazionale, poiché non si tratterebbe di un atto legislativo, né nel diritto comunitario, poiché

non si tratterebbe di un accordo tra gli Stati firmatari del Trattato relativo all'adesione del Regno Unito.

18 I governi del Regno Unito, tedesco, francese e italiano nonché la Commissione ritengono che, in conformità al diritto internazionale, spetti ad ogni Stato, a titolo esclusivo, determinare le categorie di persone che devono essere considerate suoi cittadini. Questo spiegherebbe il carattere unilaterale delle dichiarazioni del 1972 e del 1982, anche se la questione della definizione delle categorie di cittadini britannici che possono beneficiare della libera circolazione negli altri Stati membri ha costituito oggetto di una discussione tra le parti contraenti al momento dei negoziati per l'adesione del Regno Unito. Il governo del Regno Unito precisa al riguardo che si trattava di una questione importante dato che, da un lato, a causa del suo passato imperiale e coloniale, numerose persone intrattenevano un certo tipo di rapporti con il Regno Unito, benché non vi avessero mai vissuto né vi si fossero mai recati e non avessero alcuno stretto legame con tale Stato, e che, dall'altro, la normativa relativa alla nazionalità britannica era complessa e riconosceva diverse categorie di «cittadini» alle quali erano collegati diritti diversi.

Valutazione della Corte

19 Come la Corte ha dichiarato al punto 10 della sentenza Micheletti e a., sopra menzionata, «la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario».

20 Sulla base di questo principio di diritto consuetudinario internazionale, il Regno Unito ha definito, in relazione al suo passato imperiale e coloniale, diverse categorie di cittadini britannici ai quali ha riconosciuto diritti diversi in funzione della natura dei legami che li univano al Regno Unito.

21 Esso ha precisato questi diritti nel suo ordinamento giuridico, in particolare mediante l'Immigration Act 1971, in vigore dal 1° gennaio 1973, ossia lo stesso giorno dell'entrata in vigore del Trattato relativo all'adesione del Regno Unito. Questa normativa nazionale ha riservato il diritto di residenza («right of abode») nel territorio del Regno Unito ai cittadini che hanno i legami più stretti con tale Stato.

22 All'atto della sua adesione alle Comunità europee, il Regno Unito ha indicato agli altri contraenti, con la dichiarazione del 1972, quali fossero le categorie di cittadini che dovevano essere considerati suoi cittadini ai sensi del diritto comunitario, designando, in sostanza, quelli che beneficiavano del diritto di residenza nel territorio del Regno Unito ai sensi dell'Immigration Act 1971 ed i cittadini che avevano un legame determinato con Gibilterra.

23 Questa dichiarazione allegata all'Atto finale, benché unilaterale, era destinata a chiarire una questione che era particolarmente importante per gli altri contraenti, cioè la delimitazione del campo di applicazione ratione personae delle disposizioni comunitarie oggetto del Trattato di adesione. Infatti, essa aveva come obiettivo di definire i cittadini del Regno Unito che sarebbero stati beneficiari di queste disposizioni e, in particolare, di quelle relative alla libera circolazione delle persone. Gli altri contraenti avevano piena conoscenza del suo contenuto e le condizioni di adesione sono state determinate su tale base.

24 Ne deriva che la dichiarazione del 1972 deve essere presa in considerazione in quanto strumento che ha una relazione con il Trattato per l'interpretazione di quest'ultimo e, più in particolare, al fine di determinare il campo di applicazione ratione personae di quest'ultimo.

25 Occorre poi rilevare che l'adozione di questa dichiarazione non ha avuto come effetto di privare una persona che non rispondesse alla definizione di cittadino del Regno Unito di diritti che essa poteva pretendere di avere in applicazione del diritto comunitario, ma ha avuto come conseguenza che tali diritti non sono mai sorti per essa.

26 É pacifico che la dichiarazione del 1982 costituiva un adattamento della dichiarazione del 1972 richiesta dall'adozione, nel 1981, di una nuova legge sulle cittadinanza, che essa designava in sostanza le stesse categorie di persone della dichiarazione del 1972 e che, a tale titolo, non ha modificato la situazione della sig.ra Kaur in relazione al diritto comunitario. Essa non è stata poi contestata dagli altri Stati membri.

27 Occorre quindi risolvere le questioni sub a), i) e ii), del primo gruppo di questioni nel senso che, per determinare se una persona abbia la qualità di cittadino del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord ai sensi del diritto comunitario, occorre far riferimento alla dichiarazione del 1982 che sostituisce la dichiarazione del 1972.

Sulle altre questioni

28 In relazione alla soluzione data alle questioni sub a), i) e ii), del primo gruppo di questioni, non occorre risolvere le altre questioni poste dal giudice nazionale.

Sulle spese

29 Le spese sostenute dai governi del Regno Unito, danese, tedesco, francese e italiano, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni ad essa sottoposte dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), con ordinanza 14 aprile 1999, dichiara:

Per determinare se una persona abbia la qualità di cittadino del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord ai sensi del diritto comunitario, occorre far riferimento alla dichiarazione del 1982 del governo del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord relativa alla definizione del termine «cittadini» che

sostituisce la dichiarazione del 1972 del governo del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord relativa alla definizione del termine «cittadini», allegata all'Atto finale del Trattato relativo all'adesione alle Comunità europee del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris

Edward Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 20 febbraio 2001.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias