



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 3/2024

2. PER LA CORTE DI GIUSTIZIA IL DOMICILIO ALL'ESTERO NON PUÒ COSTITUIRE OSTACOLO ALL'ESERCIZIO DEI DIRITTI CONNESSI ALLA CITTADINANZA DELL'UNIONE

1. Introduzione

Con la sentenza nella causa *WA c. Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne*, del 22 febbraio 2024, [C-491/21](#), ECLI:EU:C:2024:143, sulla quale, per un primo commento, v. M. DEL MORAL SÁNCHEZ, *Op-Ed: "To identify or not to identify, that's the discrimination: Case C-491/21, Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date"*, in [Eulawlive](#), 20 March 2024), la Corte di giustizia si è pronunciata in via pregiudiziale stabilendo la non compatibilità con il diritto dell'Unione della legislazione rumena in materia di rilascio delle carte d'identità ai propri cittadini. Invero, secondo la Corte, il rifiuto da parte delle autorità amministrative della Romania di rilasciare a un proprio cittadino una carta d'identità quale documento valido per l'espatrio, in aggiunta al passaporto, per il solo motivo che il ricorrente è domiciliato in un altro Stato membro, viola il diritto dell'Unione.

Sebbene la pronuncia si ponga nel solco della consolidata giurisprudenza in materia di diritti di cittadinanza, essa affronta una questione poco trattata finora dal giudice dell'Unione, cioè il rilascio dei documenti di identità. Il detto rilascio, all'evidenza, costituisce una competenza esclusiva degli Stati membri, la quale, tuttavia, va esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione e, in particolare, delle disposizioni del Trattato relative alla libertà di circolazione e soggiorno nel loro territorio.

In tal senso, già nel noto caso *Micheletti* (sentenza della Corte del 7 luglio 1992, causa [C-369/90](#), ECLI:EU:C:1992:295), ancor prima dell'introduzione della cittadinanza europea, la Corte aveva affermato che il godimento dei diritti riconosciuti agli individui dal diritto dell'Unione potesse subire delle interferenze per effetto delle norme nazionali sulla cittadinanza, ma che gli Stati membri dovessero esercitare le proprie competenze in conformità al diritto dell'Unione (cfr. M. C. BARUFFI, *La circolazione degli status familiari e l'acquisto della cittadinanza nazionale nel rispetto del diritto dell'Unione europea*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Napoli, 2023, p. 347 ss.; B. BAREL, *Orientamenti della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia sui limiti alla disciplina nazionale della cittadinanza per effetto della cittadinanza dell'Unione*, *ivi*, p. 381 ss.).

Nel solco tracciato da questa giurisprudenza, la sentenza in questione offre taluni elementi di interesse e di novità, in particolare sotto due profili: da una parte, il contesto *ratione materiae* della vicenda, che si caratterizza per il delicato rapporto di complementarietà

tra competenze esclusive nazionali e diritto dell'Unione; dall'altra, per l'approccio argomentativo sviluppato dalla Corte, volto a valorizzare il ruolo esercitato dal diritto alla libertà di circolazione e soggiorno nell'Unione europea, che ha ormai assunto il rango di diritto fondamentale.

2. I fatti all'origine del rinvio

Il ricorrente nel procedimento principale, WA, è un avvocato e cittadino rumeno che esercita le sue attività professionali tra la Romania, dove risiede, e la Francia, dove è domiciliato dal 2014, come certificato dalla carta di identità provvisoria rilasciata dalle autorità rumene.

Ai sensi dell'[Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 97/2005](#), vale a dire, la normativa nazionale in materia di anagrafe, domicilio, residenza e documenti d'identità dei cittadini rumeni (d'ora in avanti "OUG n. 97/2005"), i cittadini rumeni di 14 anni d'età hanno diritto al rilascio del documento d'identità, prevedendone diverse tipologie tra semplice, elettronica e provvisoria (OUG n. 97/2005, art. 12). Tra queste, solo la carta di identità semplice, unitamente al suo formato elettronico, risulta essere un documento valido per l'espatrio dei cittadini rumeni negli altri Stati membri dell'Unione ([Legge n. 248/2005](#) del Parlamento rumeno del 20 luglio 2005, riguardante il regime di libera circolazione dei cittadini romeni all'estero, in *MO* n. 682 del 29 luglio 2005), in cui si attesta il domicilio, o se del caso la residenza, in Romania (OUG n. 97/2005, art. 15). Qualora si tratti di casi di residenza solo temporanea nel territorio rumeno, il cittadino richiedente ha diritto unicamente alla carta d'identità provvisoria che non rientra tuttavia tra le tipologie di documenti validi per l'espatrio.

Il signor WA ha richiesto alla direzione dello stato civile rumeno il rilascio di una carta d'identità valida per l'espatrio, domanda che gli è stata tuttavia respinta a causa della mancanza di domicilio in Romania. In sostituzione, gli è stata rilasciata una carta d'identità provvisoria, che non ha alcuna validità all'estero. Il ricorrente, tuttavia, potrebbe utilizzare il passaporto, di cui è in possesso, come documento valido per superare i confini nazionali e raggiungere la Francia ove svolge la propria attività di avvocato ([Legge 248/2005](#), art.6).

La Corte d'Appello di Bucarest, che agisce in qualità di giudice di primo grado rispetto ai contenziosi amministrativi e fiscali (conformemente alla [legge n. 304/2004](#) sull'organizzazione del sistema giudiziario), ha respinto il ricorso del signor WA, riconoscendo l'ampia discrezionalità che la direttiva 2004/38 ([Direttiva 2004/38/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in *GUUE* del 30 aprile 2004, L 158) concede alle autorità nazionali in materia di rilascio della carta d'identità, ritenendo a tal proposito conforme la decisione degli uffici amministrativi rumeni al diritto nazionale. La stessa Corte ha escluso qualsiasi forma di discriminazione nei confronti del ricorrente che resterebbe comunque in possesso del passaporto come strumento valido per l'espatrio (C-491/21, punto 18).

Di diverso avviso è stata la Corte di Cassazione rumena, che ha evidenziato alcune criticità relativamente alla compatibilità tra il diritto rumeno in materia di rilascio di documenti d'identità e la menzionata direttiva sulla libera circolazione e soggiorno. La

normativa rumena condurrebbe infatti ad un trattamento discriminatorio nei confronti dei suoi stessi cittadini, in quanto il criterio del domicilio sarebbe più facilmente soddisfatto dai cittadini che non hanno esercitato il proprio diritto di circolazione e soggiorno nell'Unione. Inoltre, lo Stato convenuto non ha evidenziato quali fossero le esigenze di ordine generale alla base di tale differenza di trattamento dei propri cittadini (punto 21), giustificazione che è essenziale per un controllo di proporzionalità e necessità della misura discriminatoria.

Il giudice nazionale ha quindi sospeso il procedimento e sottoposto alla Corte un unico quesito pregiudiziale, in cui ha richiamato l'eventuale inconciliabilità tra il diritto dell'Unione (segnatamente l'art. 26 TFUE, gli artt. 20, 21 par. 1 e l'art. 45, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e gli artt. da 4 a 6 della direttiva 2004/38) e l'OUG n. 97/2005, che non consente il rilascio di una carta d'identità valida per l'espatrio se non a chi è domiciliato sul territorio nazionale.

3. *La pronuncia della Corte*

La Corte, innanzitutto, ha riconosciuto che la situazione del ricorrente rientrava nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, affermando che la questione posta riguardava la possibile incompatibilità del diritto rumeno in materia di anagrafe e documenti d'identità col combinato disposto degli artt. 21 TFUE e art. 45, par. 1 della Carta di Nizza con l'art. 4 della direttiva 2004/38/CE (punto 28).

Quanto al requisito del domicilio, la Corte ha stabilito che il diritto rumeno ha istituito una "differenza di trattamento" tra domiciliati e non domiciliati, con i primi che si ritrovano con ben due documenti validi per poter viaggiare verso uno Stato membro dell'Unione, ossia la carta d'identità e il passaporto, mentre coloro che sono domiciliati all'estero sono finanche costretti a restituirla (punto 33). Nel determinare se tale differente trattamento sia contrario alla direttiva 2004/38, la Corte, accogliendo le conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar, presentate il 27 aprile 2023, [causa C-491/21](#), ECLI:EU:C:2023:36289, ha affermato che, come si evince dal testo dell'art. 4 della direttiva, il legislatore dell'Unione ha lasciato un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri quanto al rilascio del passaporto o della carta d'identità, sebbene a condizione che entrambi i tipi di documenti siano validi per l'espatrio e dunque funzionali a consentire la libera circolazione ed il soggiorno nel territorio dell'Unione. Difatti, l'obiettivo principale della direttiva 2004/38 è quello di agevolare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e soggiornare liberamente nell'Unione, come risulta dai considerando 1-4 della direttiva e dall'art. 21, par. 1 TFUE (punto 36).

La Corte, quindi, non mette in discussione la competenza degli Stati membri nel rilascio dei documenti d'identità (punto 27); tuttavia, rileva come essa vada esercitata in conformità con il diritto dell'Unione. Oltre a ciò, tale competenza esclusiva degli Stati non deve risolversi in un trattamento meno favorevole proprio per quei cittadini che hanno fruito della libertà di circolazione e soggiornare nell'Unione europea (punto 39). Sennonché, ciò è quanto avviene in applicazione del diritto rumeno che, per il rilascio della carta d'identità, richiede addirittura di indicare l'indirizzo di domicilio in Romania. Si tratterebbe di un onere rilevante per quei cittadini che hanno esercitato il diritto di libera circolazione rispetto a coloro che non l'hanno esercitato e che riuscirebbero quindi a soddisfare meglio tali richieste e altresì una restrizione delle libertà di cui gode un cittadino europeo, al punto da dissuaderlo dall'usufruire delle facilitazioni previste dai trattati in materia (C-491/21, punto 43; vedi

anche sentenza della Corte del 19 novembre 2020, causa [C-454/19](#), *ZW*, EU:C:2020:947, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

Il ragionamento della Corte trova preciso riscontro nella situazione del ricorrente, che non ha potuto recarsi in Francia per 12 giorni non possedendo una carta di identità valida per l'espatrio, essendo il suo passaporto "bloccato" in ambasciata per l'ottenimento di un visto per un Paese terzo. Un ostacolo burocratico e amministrativo facilmente superabile se il ricorrente fosse stato in possesso di una carta d'identità non provvisoria.

Orbene, le principali questioni poste da questa causa vertono su due aspetti: in primo luogo, se la differenza di trattamento tra i cittadini rumeni domiciliati in questo Paese e quelli domiciliati in un altro Stato membro costituisca una restrizione contraria agli artt. 21 TFUE, 45 della Carta e 4, par. 3 della direttiva 2004/38. In secondo luogo, se la risposta al primo quesito fosse affermativa, se tale restrizione sia o meno giustificata.

Per i giudici una restrizione del diritto di circolare e soggiornare liberamente previsto all'art. 21, come è quella prevista dalla normativa rumena, può essere giustificata soltanto se fondata su considerazioni oggettive d'interesse generale, unitamente alla verifica che esse siano proporzionate e strettamente necessarie agli scopi che si perseguono, e scevre da ogni valutazione discriminatoria su base nazionale. Ebbene, il governo rumeno ha giustificato il respingimento della richiesta della carta d'identità valida per l'espatrio dei cittadini domiciliati all'estero su motivazioni principalmente di carattere amministrativo. In particolare, gli indirizzi di domicilio e residenza vengono trascritti sul documento al fine del riconoscimento dei cittadini rumeni (Codice civile rumeno, [art. 91](#), par. 1). Inoltre, l'indicazione del domicilio costituirebbe un trattamento meno invasivo dei dati personali dei cittadini e uno strumento più rapido di identificazione. Infine, l'amministrazione statale non potrebbe accertare la veridicità dell'indirizzo di domicilio all'estero, se non attraverso un significativo dispendio di risorse pubbliche e mezzi.

La Corte ha ritenuto non sufficiente le dette motivazioni di carattere amministrativo per derogare una norma del diritto dell'Unione, specie se si tratti dell'esercizio di una delle libertà fondamentali garantite dai trattati, come è il caso della libera circolazione e soggiorno.

4. *Considerazioni conclusive*

La Corte con questa sentenza contribuisce a precisare i complessi rapporti tra l'esercizio della libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini europei nel territorio dell'Unione e la competenza esclusiva degli Stati membri nell'emissione dei documenti d'identità con i limiti che ad essi possono essere imposti dai singoli Stati membri e dal diritto dell'Unione, fondandosi sulla consolidata giurisprudenza in materia.

Vale la pena di osservare che il caso rappresenta una delle poche occasioni in cui la Corte è intervenuta in materia di rilascio di documenti d'identità, che, come ricordato, costituisce una competenza esclusiva delle amministrazioni nazionali.

Solo recentemente, infatti, il giudice dell'Unione ha affermato, nel caso di un cittadino minorenni dell'Unione figlio di genitori dello stesso sesso, che lo Stato membro di cui il minore è cittadino, nel caso specifico la Bulgaria, è obbligato a rilasciargli una carta d'identità o un passaporto, senza richiedere la previa emissione di un atto di nascita da parte delle sue autorità nazionali (v. sentenza della Corte del 1 dicembre 2021, causa [C-490/20](#), *Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo»*, EU:C:2021:1008, punto 57). Decisione che, non a caso, è stata richiamata nella sentenza in commento quando la Corte ha ritenuto non necessaria la documentazione che attestasse l'indirizzo di domicilio del ricorrente per ottenere il rilascio

della carta d'identità (C-490-21, punto 60), specie se a sottendere il requisito del domicilio siano motivazioni di carattere amministrativo. Anche in questa circostanza la Corte non si allontana dalla costante giurisprudenza secondo la quale considerazioni di ordine amministrativo non possono giustificare la deroga, da parte di uno Stato membro, alle norme del diritto dell'Unione (v. sentenza della Corte del 23 novembre 1999, cause riunite [C-369/96 e C-376/96](#), *Arblade e a.*, EU:C:1999:575, punto 37). A maggior ragione questo è vero quando la deroga abbia l'effetto di limitare o escludere l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dai Trattati.

Più in generale, la sentenza di cui si discute consolida la giurisprudenza evolutiva della Corte circa la portata del diritto alla libera circolazione e soggiorno *ex art. 21 del TFUE* e l'interpretazione *fundamental rights oriented* delle relative disposizioni, certificandone la permeabilità ai principi della Carta dei diritti fondamentali (v. sentenza della Corte del 21 giugno 2022, causa [C-817/19](#), *Ligue des droits humains*, EU:C:2022:491, punto 281; sentenza della Corte del 25 luglio 2018, causa [C-679/16](#), *A (Aiuto per una persona con disabilità)*, EU:C:2018:601, punto 67). Una misura nazionale idonea ad ostacolare l'esercizio della libera circolazione delle persone, infatti, può essere giustificata solo se è conforme ai diritti fondamentali sanciti dalla Carta, di cui la Corte garantisce il rispetto (v. sentenza della Corte del 5 giugno 2018, causa [C-673/16](#), *Coman e a.*, ECLI:EU:C:2018:385, punto 47).

Orbene, tale considerazione non è inficiata dalla giurisprudenza della Corte per cui agli Stati membri non può essere preclusa la possibilità di raggiungere obiettivi legittimi attraverso l'introduzione di nuove regole (v. sentenza della Corte del 24 febbraio 2015, causa [C-512/13](#), *Sopora*, ECLI:EU:C:2015:108, punto 33; sentenza della Corte del 26 gennaio 1999, causa [C-18/95](#), *Terboeve*, ECLI:EU:C:1999:22, punto 45). Tuttavia, una simile prerogativa presuppone l'esistenza di uno scopo legittimo, che lo Stato deve dimostrare e che è soggetta al sindacato giurisdizionale della Corte che dovrà valutare la proporzionalità fra la misura introdotta e l'obiettivo perseguito (cfr. S. MARINO, *La perdita della cittadinanza dell'Unione europea alla luce del principio di proporzionalità*, in [Eurojus.it](#), 12 luglio 2021; v. sentenza della Corte del 2 marzo 2010, causa [C-135/08](#), *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104, punto 59). Si tratta di un controllo di legittimità sulla base di principi che sono richiamati anche dalla Carta dei diritti fondamentali (non discriminazione, proporzionalità, necessità) e che la Corte ha riproposto nel caso in esame (Sul controllo di proporzionalità e di non discriminazione della Corte, v. anche la sentenza della Corte del 6 ottobre 2021, causa [C-35/20](#), ECLI:EU:C:2021:813, punto 65).

In altre parole, si manifesta, anche in questo contesto, la propensione della Corte a fare leva sulle disposizioni della Carta per superare l'assetto del diritto nazionale laddove esso non consenta di offrire, in una situazione disciplinata dal diritto dell'Unione europea, un esercizio completo, non limitato e non discriminatorio delle libertà e dei diritti che il trattato garantisce.

LUIGI PIGNA