

# BlogDUE

La Corte di giustizia si pronuncia sul mancato rilascio della carta di identità valida per l'espatrio: il caso *Dirrecția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date*

Federica Maria Russo (Dottoressa in Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Suor Orsola Benincasa) – 17 luglio 2024

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I fatti di causa: la pronuncia della Corte. – 3. Considerazioni a margine della sentenza.

1. Con sentenza del 22 febbraio 2024 ([causa C-491/21](#)), la Corte di giustizia si è pronunciata in merito alla possibilità di ottenere, da parte di un cittadino rumeno, il rilascio di un valido documento di identità dal proprio Stato, nonostante fosse domiciliato in un diverso Stato membro (per un primo commento, v. P. ROSSI, *Si alla carta d'identità valida per espatrio ai cittadini residenti in altro Stato UE*, in *NT+ Diritto*, 22 febbraio 2024; V. MARINAS SERRA, *El TJUE declara que la negativa de expedición de documentos de identidad a un nacional, con motivo de su residencia en un Estado miembro distinto al de su nacionalidad, es contrario al derecho de la Unión*, in *Crónica Legislativa y Jurisprudencial Unión Europea, España y Portugal*, Uría Menéndez, Madrid, 2024, p. 193 ss.).

In particolare, interpellata in via pregiudiziale dal giudice rumeno sulla compatibilità della normativa nazionale rumena con l'art. 26, par. 2, TFUE, 20, con gli artt. 21, par. 1 e 45, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali, nonché con gli artt. 4 e 6 della direttiva 2004/38/CE, la Corte ha stabilito che il rifiuto da parte della Romania del rilascio della carta d'identità a favore del ricorrente viola la libertà di circolazione e integra una discriminazione tra cittadini dell'Unione, specificatamente tra

cittadini rumeni domiciliati in Romania e cittadini rumeni domiciliati in altro Stato membro.

La presente nota intende ricostruire i passaggi salienti della pronuncia del giudice dell'Unione e, alla luce di ciò, offrire alcune brevi riflessioni sulla tematica in cui essa si innesta, vale a dire la cittadinanza europea e la libertà di circolazione e soggiorno di cui godono i cittadini dell'Unione.

2. La vicenda in esame vede protagonista Corneliu-Liviu Popescu (WA), avvocato rumeno e console onorario delle Seychelles a Bucarest, il quale esercitava la sua attività professionale sia in Francia, dove è domiciliato, sia in Romania, dove aveva fissato la residenza. Le autorità rumene gli avevano rilasciato un passaporto elettronico, da cui risultava la domiciliazione francese, e una carta di identità provvisoria che, tuttavia, non gli consentiva di espatriare in Francia e, dunque, di poter svolgere la sua professione.

Per questa ragione, l'avv. Popescu si era dapprima rivolto alla Direzione dello stato civile rumeno (*Direcția pentru Evidența Persoanelor*), che aveva contestato il rilascio della carta di identità al richiedente a causa della domiciliazione francese; e, in seguito, aveva fatto ricorso alla Corte d'Appello, la quale aveva anch'essa respinto le doglianze dell'avvocato, sottolineando come la normativa sarebbe stata pienamente compatibile con il diritto dell'Unione e che essa non imporrebbe agli Stati membri l'obbligo di rilascio del documento di identità.

Il ricorrente ha appellato tale decisione all'Alta corte di cassazione e giustizia rumena (*Înalta Curte de Casație și Justiție*), la quale si è rivolta in via pregiudiziale al giudice dell'Unione, chiedendo di chiarire i dubbi sollevati con riguardo alla legittimità della normativa rumena in rilievo con l'*acquis communautaire*.

Al termine di una articolata analisi, la Corte è giunta a ritenere che osta al rispetto delle suddette norme ostacolare la libera circolazione di un cittadino dell'Unione per il sol fatto di essere domiciliato in un diverso Stato membro, poiché tale circostanza creerebbe una disparità di trattamento fondata unicamente sulla domiciliazione e, perciò, del tutto ingiustificata.

In particolare, il giudice dell'Unione, dopo aver preso in esame la normativa rumena applicabile al caso di specie, ha anzitutto ribadito il suo orientamento ormai consolidato in tema di cittadinanza, secondo cui l'art. 20 TFUE conferisce lo *status* fondamentale di cittadino europeo a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro; e che la libertà

riconosciuta ai cittadini dell'Unione dall'art. 21, par. 1, TFUE, può essere limitata solo da disposizioni dei trattati o da atti che vi danno esecuzione (sull'art. 20 TFUE, v. la sentenza della Corte del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, punto 31; dell'11 luglio 2002, causa C-224/98, *D'Hoop*, punto 28; del 1à agosto 2022, causa C-411/20, *Familienkasse Niedersachsen-Bremen*; in dottrina, G. TESAURO (a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, vol. I, IV ed., Napoli, 2023, p. 349 ss.).

A questo punto, essa ha precisato che, sebbene il rilascio del documento di identità, ossia del passaporto o della carta di identità, sia rimesso alla decisione degli Stati membri sulla base della direttiva 38/2004, ciò deve comunque avvenire nel rispetto delle norme del Trattato richiamate e, dunque del principio del primato, che impongono agli Stati di non operare una scelta che sia sfavorevole soltanto per talune categorie di cittadini. Invero, una tale differenza di trattamento può essere giustificata solo da circostanze oggettive di interesse generale che, nella specie, lo Stato rumeno non è riuscita a dimostrare.

Nel caso oggetto della pronuncia, invero, emergeva che, alla luce della normativa rilevante in materia, mentre ai cittadini rumeni domiciliati in Romania sono rilasciati sia un passaporto che una carta di identità semplice o elettronica, ai cittadini rumeni domiciliati in altro Stato membro sono rilasciati un passaporto e una carta di identità provvisoria non valida per l'espatrio (F. ALBU, M.D. TOLTICA, E.F. PETRUȚ, *Vulnerabilities of the Romanian ID Card*, in *European Journal of Public Order and National Security*, n. 3, 2016, p. 20 ss.). Nello specifico, il ricorrente nel procedimento principale aveva manifestato di non potersi recare liberamente in Francia, in quanto il proprio passaporto era depositato presso l'ambasciata di Bucarest ed egli non disponeva di una carta di identità valida per l'espatrio alla luce di tale normativa (lo Stato rumeno avrebbe dovuto e potuto rilasciare un passaporto provvisorio, ma questo, per i naturali tempi tecnici, non sarebbe stato pronto prima di un mese)

Per questa ragione, la Corte ha riscontrato una restrizione dei diritti riconosciuti ai sensi dell'art. 21 TFUE nella parte in cui la normativa rumena costituisce un ostacolo alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione e non consente ai cittadini dell'Unione di godere dei diritti derivanti da tale *status*. Difatti, come espressamente ricordato dalla Corte, le disposizioni previste dal TFUE non potrebbero dispiegare i loro effetti qualora il cittadino europeo venisse dissuaso da norme nazionali interne

ad esse ostative (a titolo esemplificativo, v. la sentenza della Corte del 29 aprile 2004, causa C-224/02 *Pusa*).

Peraltro, la Corte ha pure rilevato che la normativa rumena si poneva in contrasto con le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali e, in particolare, con l'art. 45. Invero, come già detto a proposito dell'art. 21 TFUE, anche con riguardo alla limitazione delle norme della Carta viene in rilievo il principio di proporzionalità, il quale obbliga gli Stati membri a utilizzare soltanto per lo stretto necessario le possibili deroghe. In particolare, la Corte ha precisato che «una misura nazionale idonea ad ostacolare l'esercizio della libera circolazione delle persone può essere giustificata solo se è conforme ai diritti fondamentali sanciti dalla Carta, di cui la Corte garantisce il rispetto» (punto 50 della sentenza, con richiamo alla sentenza del 21 giugno 2022, causa C-817/19, *Ligue des droits humains*, punto 281); e che «qualsiasi restrizione dei diritti di cui all'articolo 21, paragrafo 1, TFUE violerebbe necessariamente l'articolo 45, paragrafo 1, della Carta, nei limiti in cui il diritto di ogni cittadino dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, previsto dalla Carta, riflette il diritto conferito dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE».

Pare persino superfluo ribadire nuovamente come la domiciliazione in uno Stato membro diverso da quello di cittadinanza non potesse costituire una giustificazione idonea e valida per limitare tanto l'art. 21 TFUE, quanto l'art. 45 della Carta (cfr. S. SOLDEVILA FRAGOSO, *La libertad de circulación amenazada por la burocracia*, in *Actualidad administrativa*, n. 4, 2024; C. ZAÏZOUNI, *Le refus d'un Etat membre de délivrer à l'un de ses ressortissants une carte d'identité au seul motif que celui-ci est domicilié dans un autre Etat membre constitue une restriction au droit à la liberté de circulation au sein de l'Union européenne*, in *Délégation des Barreaux de France — Lettre hebdomadaire*, n. 1030, 22 febbraio 2024, p. 5).

**3.** Pur confermando l'ovvio, ovvero che la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione è oramai assicurata in maniera piena ed effettiva dalla Corte sulla base delle norme del Trattato e della Carta, la pronuncia in esame appare comunque interessante poiché chiarisce espressamente quali sono le tutele previste dal diritto dell'Unione e, specificamente, sotto il profilo delle norme sulla cittadinanza, rispetto ad una situazione ove il proprio domicilio è in un Paese dell'Unione diverso da quello di origine e appartenenza.

Invero, sebbene lo Stato rumeno avesse sostenuto, nel procedimento principale, che il trattamento dell'avv. Popescu non appariva come discriminatorio, in quanto il passaporto rilasciato gli permetteva l'espatrio *de facto*, ciò integrava chiaramente una disparità di trattamento tra cittadini rumeni domiciliati in Romania, a cui vengono rilasciati due documenti validi per l'espatrio, e quelli domiciliati nel resto del territorio UE. E, benché *ex art. 4* della direttiva 38/2004 spetti agli Stati membri selezionare il documento da emettere, nel caso in questione la Romania aveva rilasciato all'avvocato un solo documento valido per l'espatrio (momentaneamente indisponibile) e una carta d'identità provvisoria che non gli permetteva di recarsi nello Stato francese. In tal modo, seppur la scelta dello Stato rumeno apparisse formalmente lecita, in quanto espressamente contemplata dalla normativa europea, in concreto era diretta a creare una discriminazione di trattamento tra cittadini europei (in questo senso, v., ad es., la sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2018, causa C-679/16, *A* (Aiuto per una persona con disabilità)).

La Corte ha aggiunto dunque un ulteriore tassello – o, per meglio dire, l'ennesimo - alla propria consolidata giurisprudenza sulla cittadinanza, la quale, attraverso interpretazioni spesso estensive e talvolta creative, continua ancora oggi a confermarsi come un rifugio sicuro per le garanzie riconosciute dal Trattato ai cittadini dell'Unione.

#### **ABSTRACT (ITA)**

La presente nota intende ricostruire i passaggi salienti della pronuncia del giudice dell'Unione nel caso caso *Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date* e, alla luce di ciò, offrire alcune brevi riflessioni sulla tematica in cui essa si innesta, vale a dire la cittadinanza europea e la libertà di circolazione e soggiorno di cui godono i cittadini dell'Unione.

#### **ABSTRACT (ENG)**

The purpose of this paper is to outline the main passages of the judgment of the Court of Justice of the European Union in the case *Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date* and, in the light thereof, to offer some brief reflections on the issue in which it is based, namely the EU citizenship and the freedom of movement and residence that EU citizens enjoy.