

Causa C-491/21**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

10 agosto 2021

Giudice del rinvio:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Romania)

Data della decisione di rinvio:

11 maggio 2021

Ricorrente:

WA

Resistente:

Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne

Oggetto del procedimento principale

Ricorso in cassazione proposto da WA, domiciliato in Francia e residente in Bucarest, avverso la sentenza emessa dalla Curtea de Apel București (Corte di appello di Bucarest), con la quale quest'ultima ha confermato la decisione delle autorità nazionali (Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne - Direzione dello Stato civile e Amministrazione delle Banche dati del Ministero degli Affari interni; in prosieguo: la «Direzione dello Stato civile»), recante rigetto della domanda del ricorrente di rilasciargli una carta d'identità o una carta d'identità elettronica in quanto egli non è domiciliato in Romania

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Ai sensi dell'articolo 267 TFUE, si chiede di interpretare l'articolo 26, paragrafo 2, TFUE, gli articoli 20, 21, paragrafo 1, e 45, paragrafo 1, della Carta dei diritti

fondamentali dell'Unione europea, nonché gli articoli 4, 5 e 6 della direttiva 2004/38.

Questione pregiudiziale

Se l'articolo 26, paragrafo 2, TFUE, l'articolo 20, l'articolo 21, paragrafo 1, e l'articolo 45, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché gli articoli 4, 5 e 6 della 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, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che non consente il rilascio di una carta d'identità, che possa valere come documento di viaggio all'interno dell'Unione europea, al cittadino di uno Stato membro in conseguenza del fatto che quest'ultimo ha stabilito il proprio domicilio in un altro Stato membro.

Disposizioni del diritto dell'Unione e giurisprudenza della Corte UE rilevanti

Trattato sull'Unione europea: articolo 4, paragrafo 3

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: articolo 26, paragrafo 2

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: articoli 20, 21, paragrafo 1, e 45, paragrafo 1

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: articoli 4, 5 e 6

Sentenze dell'8 giugno 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, punto 35; del 1° ottobre 2009, Gottwald, C-103/08, EU:C:2009:597, punti da 23 a 25; del 13 giugno 2019, TopFit e Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, punti da 27 a 32

Disposizioni nazionali rilevanti

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (Decreto legge n. 97/2005, in materia di anagrafe, domicilio, residenza e documenti d'identità dei cittadini rumeni) — articoli 12 e 13, che rendono obbligatorio il rilascio, ai cittadini rumeni

che abbiano compiuto i 14 anni di età, della carta d'identità, la quale attesta l'identità, la cittadinanza rumena del titolare, il domicilio e, se del caso, la sua residenza, e che costituisce nel contempo un documento valido per gli spostamenti tra Stati membri dell'Unione europea; e articolo 20, il quale prevede il rilascio della carta d'identità provvisoria per i cittadini rumeni domiciliati all'estero che dimorino temporaneamente in Romania

Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (Legge n. 248/2005, che disciplina il regime di libera circolazione dei cittadini rumeni all'estero) — articolo 6¹, paragrafo 1, ai sensi del quale la carta d'identità costituisce, per i cittadini rumeni, un documento valido per gli spostamenti tra Stati membri dell'Unione europea e verso gli Stati terzi che la riconoscano come tale; e articolo 34, paragrafo 6, che prevede l'obbligo, per il cittadino rumeno che abbia stabilito il proprio domicilio all'estero, di consegnare il documento di identità che attesti l'esistenza di un domicilio in Romania all'atto della consegna del passaporto con menzione del paese di domicilio

Breve illustrazione dei fatti e del procedimento principale

- 1 WA è un cittadino rumeno, domiciliato in Francia dal 2014, cosicché le autorità rumene gli hanno rilasciato un passaporto semplice elettronico nel quale è menzionato il suo domicilio in Francia. Poiché la sua vita privata e professionale si svolge sia in Francia che in Romania, egli stabilisce la propria residenza annuale anche in Romania, ricevendo una carta d'identità provvisoria.
- 2 WA ha quindi chiesto alle autorità rumene (la Direzione dello Stato civile) il rilascio della carta d'identità o della carta d'identità elettronica, ma la sua domanda è stata respinta in quanto egli non è domiciliato in Romania.
- 3 Avverso tale decisione delle autorità rumene, WA ha proposto un ricorso amministrativo dinanzi alla Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest) che, il 28 marzo 2018, ha respinto il ricorso in quanto infondato, con la motivazione che il diniego delle autorità rumene di rilasciargli la carta d'identità è giustificato dal diritto interno rumeno, il quale prevede che le carte d'identità siano rilasciate solo ai cittadini rumeni domiciliati in Romania. Nel contempo, il giudice di primo grado dichiara che la normativa nazionale non è in contrasto con il diritto dell'Unione, in quanto la direttiva 2004/38 non impone agli Stati membri l'obbligo di rilasciare ai propri cittadini carte d'identità e che il ricorrente non è stato discriminato, in quanto lo Stato rumeno gli ha rilasciato il suo passaporto, il quale costituisce un valido documento di viaggio.
- 4 Successivamente, dall'8 al 19 giugno 2018, WA si è trovato nell'impossibilità di lasciare il territorio della Romania e di recarsi in Francia, poiché non disponeva di una carta d'identità e il suo passaporto si trovava presso l'Ambasciata di Russia in Bucarest, per il rilascio di un visto.

- 5 Ciò premesso, WA ha proposto ricorso per cassazione avverso la sentenza della Curtea de Apel București dinanzi al giudice del rinvio, deducendo la violazione di varie disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della direttiva 2004/38.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 6 Il ricorrente ritiene che sia il diniego della convenuta, di rilasciargli l'atto richiesto, sia la sentenza di primo grado, che conferma tale diniego, violino i diritti sanciti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articolo 26, paragrafo 2, TFUE, sulla libertà di circolazione delle persone e dei servizi), dalla Carta dei diritti fondamentali (articolo 20, sul diritto all'uguaglianza, articolo 21, paragrafo 1, sul divieto di discriminazioni, e articolo 45, paragrafo 1, sulla libertà di circolazione dei cittadini europei all'interno dell'Unione), nonché dagli articoli da 4 a 6 della direttiva 2004/38, sul diritto di uscire, fare ingresso e soggiornare nel territorio degli Stati membri dell'Unione.
- 7 Parimenti, WA sostiene che la motivazione del giudice di primo grado, che sarebbe limitata esclusivamente a detta direttiva e non prenderebbe in considerazione i diritti fondamentali sanciti dal diritto primario, disconoscerebbe il senso di detta direttiva e violerebbe parimenti il principio del primato del diritto dell'Unione europea sul diritto interno. Infatti, da un lato, egli ritiene che, rifiutando di constatare la discriminazione per il fatto che, qualora esistesse, essa deriverebbe dalla legge, il giudice di primo grado avrebbe violato detto principio, parimenti sancito dalle disposizioni costituzionali rumene.
- 8 Dall'altro, l'analisi del giudice di primo grado sarebbe in contrasto con la ratio della direttiva 2004/38 e con la nozione stessa di discriminazione; infatti, secondo il ricorrente, sebbene detta direttiva non imponga agli Stati membri dell'Unione l'obbligo di rilasciare carte d'identità ai loro cittadini, essa sarebbe violata per il fatto che lo Stato rumeno rilascia carte d'identità ai soli cittadini rumeni domiciliati in Romania ma non ai cittadini rumeni domiciliati all'estero. La corretta interpretazione della direttiva sarebbe quindi che gli Stati membri dell'Unione non hanno l'obbligo di rilasciare carte d'identità ai loro cittadini ma, qualora decidano di farlo, ciò dovrebbe essere allora realizzato in modo non discriminatorio.
- 9 WA sostiene, a tal riguardo, che il diniego di rilasciargli la carta d'identità per il fatto che egli non è domiciliato in Romania si tradurrebbe in una disparità di trattamento fondata sul domicilio, per la quale non esisterebbe nessuno scopo legittimo e nessuna proporzionalità e sarebbe pertanto contraria al diritto dell'Unione e discriminatoria. A tale proposito, il ricorrente sostiene che, fintantoché lo Stato rumeno rilascerà, ai cittadini rumeni domiciliati in Romania, due titoli di viaggio validi per spostarsi all'interno dell'Unione europea, concedendone invece solo uno di tale natura ai cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro dell'Unione europea, sussisterebbe una discriminazione tra i

cittadini rumeni secondo che essi siano domiciliati in Romania o in un altro Stato membro dell'Unione europea, per quanto riguarda l'esercizio del diritto fondamentale di libera circolazione all'interno dell'Unione, il che violerebbe il diritto fondamentale di uguaglianza e il divieto di discriminazioni, sanciti dalla Carta.

- 10 Inoltre, egli aggiunge che la lesione dei suoi diritti non sarebbe soltanto ipotetica, ma reale ed effettiva poiché, nel corso del 2018, per 12 giorni, egli si sarebbe trovato nell'impossibilità di lasciare il territorio della Romania e di recarsi in Francia dato che il suo passaporto, unico suo documento di viaggio, si trovava presso l'Ambasciata di Russia in Bucarest per ottenere un visto.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 11 Nella motivazione della domanda di pronuncia pregiudiziale, il giudice del rinvio si interroga sulla compatibilità con le disposizioni del diritto dell'Unione invocate dal ricorrente, anche con riferimento al divieto di discriminazioni, della disparità di trattamento istituita dalla normativa nazionale. Ricordando le disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38, secondo cui gli Stati membri rilasciano ai loro cittadini le carte d'identità o i passaporti conformemente alla loro legislazione, detto giudice desidera sapere se, introducendo un criterio distintivo tra i suoi cittadini, vale a dire il criterio del domicilio, lo Stato membro rispetti pienamente i principi sui quali si fonda la libertà di circolazione dei cittadini originari degli Stati membri all'interno dell'Unione.
- 12 Anzitutto, il giudice nazionale ricorda le disposizioni costituzionali secondo le quali il diritto dell'Unione è direttamente applicabile e gode di una posizione di primato rispetto all'ordinamento giuridico interno, per quanto riguarda sia il diritto primario sia il diritto derivato, da cui consegue la disapplicazione delle leggi interne contrarie alla sua applicazione e l'applicazione delle norme dell'Unione di rango primario da parte dei giudici nazionali.
- 13 Inoltre, la Curte de Casație rileva che esiste una differenza di trattamento fondata sul domicilio istituita dal diritto nazionale in quanto, secondo quest'ultimo, per viaggiare negli Stati membri dell'Unione un cittadino rumeno domiciliato in Romania dispone di due titoli di viaggio rilasciati dallo Stato rumeno, passaporto e carta d'identità, potendone utilizzare, a sua libera scelta, uno solo, mentre un cittadino rumeno domiciliato in un altro Stato membro dell'Unione dispone di un solo documento rilasciato dallo Stato rumeno, ossia il passaporto rumeno, poiché la carta d'identità provvisoria non ha valore di documento di viaggio.
- 14 Pertanto, il giudice nazionale rileva che, posto che la direttiva 2004/38 ha mirato a uniformare le condizioni richieste dagli Stati membri per fare ingresso nel territorio di un altro Stato membro, la normativa nazionale di cui trattasi realizza un'interpretazione restrittiva dell'articolo 4, paragrafo 3, di detta direttiva poiché, secondo il diritto nazionale, il cittadino rumeno che decida di trasferire il proprio domicilio in uno Stato membro diverso dalla Romania subisce una restrizione dei

documenti di viaggio di cui possa fare uso. Il giudice del rinvio richiama al riguardo i punti 31 e 32 della sentenza del 18 dicembre 2014, McCarthy e a., C-202/13, secondo i quali le disposizioni della direttiva 2004/38, che ha lo scopo di agevolare l'esercizio del diritto fondamentale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, non possono essere interpretate restrittivamente né possono essere private di efficacia pratica.

- 15 Secondo il giudice di cassazione, è inoltre irrilevante l'argomento secondo cui il cittadino rumeno domiciliato in un altro Stato membro potrebbe eventualmente beneficiare del documento di viaggio rilasciato da quest'ultimo Stato, poiché ciò che interessa nell'ottica del rispetto del diritto alla libera circolazione è unicamente il fatto che la legge nazionale rumena osservi il diritto dell'Unione; peraltro, la legislazione rumena non prevede come condizione per la restituzione della carta d'identità permanente la prova che il cittadino stabilito in un altro Stato membro goda ivi di un analogo documento di viaggio.
- 16 Per quanto riguarda il criterio del domicilio, il giudice del rinvio richiama la giurisprudenza della Corte in materia nonché le disposizioni della Carta e ritiene che l'elencazione dei criteri di discriminazione di cui agli articoli 20 e 21 di quest'ultima sia meramente esemplificativa e non tassativa. In tal senso, esso fa rinvio, in primo luogo, al punto 35 della sentenza dell'8 giugno 2017, Freitag, C-541/15, secondo il quale una normativa nazionale che svantaggia taluni cittadini nazionali per il solo fatto di aver esercitato la loro libertà di circolazione e di soggiorno in un altro Stato membro costituisce una restrizione della libertà garantita dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE.
- 17 In secondo luogo, viene ricordata la sentenza della Corte del 1° ottobre 2009, Gottwald, C-103/08 (punti da 23 a 25), relativa alla parità di trattamento dei cittadini dell'Unione e al divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza, in tutte le ipotesi che rientrano nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del diritto dell'Unione, comprese quelle rientranti nell'esercizio della libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio degli Stati membri. Secondo tale sentenza, sono vietate, sotto il profilo della parità di trattamento tra cittadini nazionali e stranieri, tanto le discriminazioni palesi fondate sul criterio della cittadinanza quanto quelle dissimulate che, in applicazione di altri criteri di distinzione, pervengano di fatto allo stesso risultato, il che avviene, in particolare, nel caso di un provvedimento che introduca una distinzione basata sul criterio del domicilio o della residenza.
- 18 Pertanto, il giudice nazionale ritiene che il criterio del domicilio possa costituire un motivo di trattamento discriminatorio che, per poter essere giustificato alla luce del diritto dell'Unione, deve essere fondato su ragioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza degli interessati, e adeguatamente commisurato allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale.
- 19 A tal riguardo, il giudice del rinvio non ha potuto individuare una ragione obiettiva di interesse generale che possa giustificare la disparità di trattamento, in quanto la convenuta non ha dedotto nulla in tal senso. Esso constata altresì che la

disparità di trattamento di cui trattasi non appare neppure proporzionata, nel senso di essere idonea alla realizzazione dell'obiettivo perseguito e di non eccedere quanto necessario al suo conseguimento.

- 20 Il giudice di cassazione ricorda altresì, in tal senso, quanto statuito nella sentenza del 13 giugno 2019 (punti da 27 a 32), pronunciata nella causa TopFit e Biffi, C-22/18, relativa a un cittadino italiano domiciliato in Germania che aveva esercitato il suo diritto alla libera circolazione ai sensi dell'articolo 21 TFUE.
- 21 Infine, richiamando la giurisprudenza CILFIT sulla ricevibilità dei rinvii pregiudiziali, la Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di Cassazione e di Giustizia) ritiene che nel caso di specie sussista un ragionevole dubbio riguardo alla corretta interpretazione del diritto dell'Unione invocato, dato che non è stato possibile individuare disposizioni della menzionata direttiva o una giurisprudenza della Corte in merito alla disparità di trattamento denunciata dal ricorrente.

DOCUMENTO DI LAVORO