



Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 3/2015

1. LA CORTE DI GIUSTIZIA AFFERMA CHE IL REGOLAMENTO DELL'UNIONE SUGLI ELEMENTI BIOMETRICI DEI PASSAPORTI E DEI DOCUMENTI DI VIAGGIO NON IMPEDISCE AD UN ORDINAMENTO NAZIONALE DI UTILIZZARE E CONSERVARE I DATI RILEVATI PER FINI DIVERSI DA QUELLI CONTEMPLATI NEL REGOLAMENTO IN QUESTIONE.

[W.P. Willems et al. \(Cause riunite da C-446/12 a C-449/12\) sentenza della Corte di giustizia \(Quarta Sezione\) del 16 aprile 2015 \(ECLI:EU:C:2015:238\)](#)

Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Passaporto biometrico – Dati biometrici – Regolamento (CE) n. 2252/2004 – Articolo 1, paragrafo 3 – Articolo 4, paragrafo 3 – Uso dei dati rilevati per fini diversi dal rilascio dei passaporti e dei documenti di viaggio – Costituzione e utilizzo di banche dati contenenti dati biometrici – Garanzie di legge – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articoli 7 e 8 – Direttiva 95/46/CE – Articoli 6 e 7 – Diritto al rispetto della vita privata – Diritto alla protezione dei dati personali – Applicazione alle carte di identità.

L'articolo 1, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2252/2004 del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri, come modificato dal regolamento (CE) n. 444/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, deve essere interpretato nel senso che il suddetto regolamento non è applicabile alle carte d'identità rilasciate da uno Stato membro ai propri cittadini, come le carte d'identità dei Paesi Bassi, e ciò indipendentemente tanto dalla durata della loro validità quanto dalla possibilità di utilizzarle nel corso di viaggi effettuati al di fuori di tale Stato.

L'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 2252/2004, come modificato dal regolamento n. 444/2009, deve essere interpretato nel senso che non impone agli Stati membri di garantire nella loro legislazione nazionale che i dati biometrici rilevati e conservati conformemente al suddetto regolamento non saranno rilevati, trattati e utilizzati a fini diversi dal rilascio del passaporto o del documento di viaggio, non rientrando siffatto aspetto nell'ambito di applicazione del summenzionato regolamento.

La sentenza in oggetto origina da un rinvio pregiudiziale operato dal Consiglio di Stato (*Raad van State*) dei Paesi Bassi, cui si sono rivolti in appello alcuni cittadini olandesi in seguito al rigetto in primo grado del loro ricorso avverso la decisione di diniego di alcuni sindaci concernente il rilascio di passaporti e carte d'identità. In particolare, i ricorrenti nei procedimenti nazionali si sono rifiutati di fornire le loro impronte digitali e le loro immagini del viso (c.d. "dati biometrici") adducendo che la loro rilevazione e conservazione costituivano un'ingerenza importante nella loro integrità fisica e nel loro diritto alla tutela della vita privata. Infatti, i dati biometrici rilevati sarebbero stati conservati non soltanto nel supporto di memorizzazione integrato nel passaporto o nella carta d'identità, ma anche in banche dati decentrate, le quali non individuerebbero chiaramente le persone che hanno accesso ai suddetti dati, determinando così una perdita del controllo degli stessi da parte dei ricorrenti nel procedimento principale. In base a tali doglianze, il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi ha deciso di sospendere la procedimento e rivolgere due questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia.

La prima questione riguarda l'articolo 1, paragrafo 3, del [regolamento 2252/2004](#), sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri, in particolare, se esso debba interpretarsi nel senso che si applichi o meno anche alle carte d'identità rilasciate dagli Stati membri ai loro cittadini, a prescindere dalla loro durata e dalle possibilità di utilizzarle come documenti di viaggio. Ai sensi della disposizione in oggetto, infatti, il regolamento 2252/2004, mentre sembra applicarsi ai passaporti e ai documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri, non riguarderebbe le carte d'identità rilasciate dagli Stati membri ai loro cittadini, o i passaporti e documenti di viaggio temporanei di validità pari o inferiori a 12 mesi.

La seconda questione sottoposta dal Consiglio di Stato dei Paesi Bassi concerne, invece, l'articolo 4, paragrafo 3, dello stesso regolamento 2252/2004, in particolare, se quest'ultimo debba essere interpretato nel senso che gli Stati membri devono garantire per legge che i dati biometrici rilevati e conservati conformemente a quanto previsto dal regolamento in questione non possono essere rilevati, trattati e utilizzati a fini diversi da quelli ivi previsti, ossia finalità diverse dal rilascio del documento. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2252/2004, infatti, «i dati biometrici sono rilevati e conservati nel supporto di memorizzazione dei passaporti e dei documenti di viaggio ai fini del rilascio di tali documenti. [...]», inoltre, «gli elementi biometrici [...] sono usati solo al fine di verificare: a) l'autenticità del passaporto o documenti di viaggio; b) l'identità del titolare». Tale disposizione, tuttavia, andrebbe letta, per completezza, insieme al considerando 5 del [regolamento 444/2009](#), che ha modificato il regolamento 2252/2004 oggetto del presente rinvio, il quale precisa che, sebbene lo scopo della rilevazione e conservazione dei dati biometrici ai sensi del regolamento del 2004 sia piuttosto chiaro, «ciò non pregiudica qualsiasi altro tipo di uso o conservazione di tali dati conformemente alla legislazione nazionale degli Stati membri. Il regolamento [in questione] non fornisce una base giuridica per la costituzione o il mantenimento di banche dati ai fini della conservazione di tali dati negli Stati membri».

Nel rispondere alla prima delle due questioni pregiudiziali, la Corte di giustizia si affida ad un'interpretazione strettamente testuale della disposizione dell'articolo 1, paragrafo 3, seconda frase, del regolamento 2252/2004, la quale prevede che quest'ultimo «non si applica alle carte d'identità rilasciate dagli Stati membri ai loro cittadini, o a passaporti e documenti di viaggio temporanei di validità pari o inferiore a 12 mesi». La

Corte, infatti, analizzando il testo della disposizione in questione, ha affermato che l'uso della congiunzione «o» ha la finalità di considerare distinte l'una dall'altra le due categorie di documenti presenti nella seconda frase dell'articolo 1, paragrafo 3, del regolamento 2252/2004. Di conseguenza, le locuzioni «temporanei» e «di validità pari o inferiore a 12 mesi» non sarebbero riferite alle carte d'identità rilasciate dagli Stati membri ma solo a quei passaporti e documenti di viaggio che vengono rilasciati per un breve periodo di tempo, aventi quindi carattere temporaneo o validi fino a 12 mesi. La Corte di giustizia ha così concluso che il regolamento 2252/2004 non si applica alle carte d'identità rilasciate dagli Stati membri ai loro cittadini, indipendentemente dalla durata della loro validità. Inoltre, secondo la stessa Corte, neanche la circostanza che una carta d'identità, come quella rilasciata dalle autorità dei Paesi Bassi, possa essere utilizzata in occasione di viaggi all'interno dell'Unione e verso un numero limitato di Stati terzi renderebbe la stessa idonea ad essere inclusa nell'ambito di applicazione del regolamento 2252/2004. Ciò sarebbe confermato dal tenore letterale della disposizione in questione, dal quale si evincerebbe la chiara volontà del legislatore UE di escludere del tutto dall'ambito di applicazione del regolamento in oggetto le carte d'identità rilasciate dagli Stati membri ai loro cittadini, quindi, indipendentemente anche dalla possibilità di poterle utilizzare nel corso di viaggi effettuati al di fuori dello Stato di emissione.

Per quanto concerne la seconda questione pregiudiziale, la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi sulla rilevazione, trattamento e uso dei dati biometrici, rilevati e conservati conformemente al regolamento 2252/2004, a fini diversi da quelli previsti nel presente atto. In particolare, la Corte si è espressa sulla compatibilità di tali finalità con il combinato disposto dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2252/2004 e degli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che garantiscono, rispettivamente, il rispetto della vita privata e familiare e la protezione dei dati di carattere personale. La Corte di giustizia, nel rispondere a questa domanda, si è soffermata, preliminarmente, sulla conformità agli articoli 7 e 8 della Carta dell'uso e della conservazione dei dati biometrici ai fini espressamente precisati all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento in questione, ossia per verificare l'autenticità del passaporto o l'identità del titolare. Nell'affermare tale conformità, la Corte ha fatto espresso riferimento alla sentenza *Schwarz* ([causa C-291/12, EU:C:2013:670](#)), pronunciata dalla stessa Quarta Sezione nell'ottobre del 2013, circa un anno dopo la sospensione operata dal Consiglio di Stato dei Paesi Bassi per rivolgere le questioni pregiudiziali oggetto del presente commento. Nella sentenza *Schwarz*, infatti, la Corte di giustizia si era ampiamente soffermata sulla proporzionalità del rilevamento delle impronte digitali, unitamente alla fotografia del volto, rispetto alla necessità di preservare i diritti riconosciuti agli articoli 7 e 8 della Carta, affermando che non era a conoscenza di misure idonee a perseguire lo stesso obiettivo, ossia quello di preservare i passaporti da un uso fraudolento, arrecando un pregiudizio minore ai diritti garantiti dalla Carta (punto 53, sentenza *Schwarz*). In base a quanto affermato in quest'ultima sentenza, la Corte di giustizia, nella pronuncia in oggetto, ha dichiarato di conseguenza che l'uso e la conservazione dei dati biometrici ai fini della verifica dell'autenticità del passaporto o dell'identità del titolare, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2252/2004, sono conformi ai requisiti di cui agli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali (punto 46).

Nel riaffermare tale conformità alla Carta, la Corte di giustizia, tuttavia, non ha potuto evitare di riferirsi al già ricordato considerando 5 del regolamento 444/2009, che ha modificato il precedente atto del 2004. A tal proposito, essa ha affermato che eventuali altri tipi di uso e conservazione di dati biometrici, non essendo disciplinati dal regolamento

2252/2004, non sarebbero in alcun modo pregiudicati, potendo invece essere possibili conformemente alla legislazione nazionale degli Stati membri. Secondo la Corte, quindi, il regolamento 2252/2004 non imporrebbe agli Stati membri alcun obbligo di garantire che i dati biometrici siano utilizzati e conservati esclusivamente ai fini di cui all'articolo 4, paragrafo 3, del suddetto regolamento, lasciando invece agli Stati membri piena libertà di costituire delle banche dati di tipo diverso, anche a carattere centralizzato, per la conservazione di tali dati a livello nazionale, come nel caso della normativa dei Paesi Bassi oggetto del presente commento.

In base a quanto precede, sempre secondo la Corte, le garanzie di cui agli articoli 7 e 8 della Carta non sarebbero così applicabili a quei tipi di uso e conservazione di dati biometrici esclusivamente previsti dalle normative degli Stati membri, visto che queste ultime non rientrerebbero nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, elemento imprescindibile, com'è noto, per la rilevanza della Carta. Di conseguenza, l'inapplicabilità del regolamento 2252/2004 a tali altri metodi di conservazione ed utilizzo dei dati biometrici previsti dalle normative nazionali non rende necessario verificare la loro conformità alle suddette disposizioni della Carta (punto 50).

In conclusione, richiamando ancora una volta la citata sentenza nella causa *Schwarz* (in particolare il punto 62), la Corte di giustizia ha, tuttavia, affermato che tali altri tipi di utilizzo e conservazione dei dati biometrici previsti dagli ordinamenti degli Stati membri non rimarrebbero privi di controllo ai fini del loro rispetto dei diritti fondamentali delle persone coinvolte, infatti essi sarebbero comunque pur sempre sottoponibili al giudizio di compatibilità con il diritto nazionale e con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (punto 51).

Quanto affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza in oggetto, in particolare nel rispondere alla prima questione, può applicarsi allo stesso modo anche nei confronti di quanto previsto dall'ordinamento giuridico italiano, in considerazione delle caratteristiche, in gran parte assimilabili, delle carte d'identità rilasciate dalle autorità competenti dei Paesi Bassi e della Repubblica Italiana. Infatti, alla stregua di quelle olandesi, anche le carte d'identità italiane, per il loro periodo di vigenza, possono essere utilizzate come documenti di viaggio sia all'interno del territorio dell'Unione sia per recarsi in alcuni Stati terzi.

MICHELE MESSINA