

La Corte di Giustizia si pronuncia in tema di espatrio all'interno dell'Unione europea
(CGUE, Prima Sezione, 22 febbraio 2024, C-491/21)

L'articolo 21 TFUE e l'articolo 45, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, 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, devono essere interpretati nel senso che: essi ostano alla normativa di uno Stato membro in forza della quale a un cittadino dell'Unione europea, cittadino di tale Stato membro, che abbia esercitato il proprio diritto di libera circolazione e soggiorno in un altro Stato membro, è negato il rilascio di una carta d'identità che possa valere come documento valido per l'espatrio all'interno dell'Unione europea, per il solo motivo che egli ha stabilito il proprio domicilio nel territorio di tale altro Stato membro.

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)
22 febbraio 2024 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell'Unione – Articolo 21, paragrafo 1, TFUE – Diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri – Articolo 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Direttiva 2004/38/CE – Articolo 4 – Rilascio di una carta d'identità – Condizione di domicilio nello Stato membro di emissione del documento – Diniego da parte delle autorità di tale Stato membro di rilasciare una carta d'identità a un proprio cittadino domiciliato in un altro Stato membro – Parità di trattamento – Restrizioni – Giustificazione»

Nella causa C-491/21,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia, Romania), con decisione dell'11 maggio 2021, pervenuta in cancelleria il 10 agosto 2021, nel procedimento

WA

contro

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

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da A. Arabadjiev, presidente di sezione, L. Bay Larsen, vicepresidente, facente funzione di giudice della Prima Sezione, T. von Danwitz, P.G. Xuereb e A. Kumin (relatore), giudici, avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: R. Șereș, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'8 febbraio 2023,

considerate le osservazioni presentate:

- per WA, da C.L. Popescu, avvocato;
- per il governo rumeno, da L.-E. Bațagoi, E. Gane e A. Rotăreanu, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da A. Biolan e E. Montaguti, in qualità di agenti;

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 aprile 2023,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 26, paragrafo 2, TFUE, dell'articolo 20, dell'articolo 21, paragrafo 1, e dell'articolo 45, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») nonché degli articoli da 4 a 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 (GU 2004, L 158, pag. 77).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra WA, cittadino rumeno che esercita le sue attività professionali sia in Francia che in Romania, e la 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, Romania; in prosieguo: la «Direzione dello Stato civile»), in merito al diniego di quest'ultima di rilasciare a WA una carta d'identità per il fatto che egli era domiciliato in uno Stato membro diverso dalla Romania.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Ai sensi dei considerando da 1 a 4 della direttiva 2004/38:

«(1) La cittadinanza dell'Unione [europea] conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto primario e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal trattato e le disposizioni adottate in applicazione dello stesso.

(2) La libera circolazione delle persone costituisce una delle libertà fondamentali nel mercato interno che comprende uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata tale libertà secondo le disposizioni del trattato.

(3) La cittadinanza dell'Unione dovrebbe costituire lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri quando essi esercitano il loro diritto di libera circolazione e di soggiorno. È pertanto necessario codificare e rivedere gli strumenti comunitari esistenti che trattano separatamente di lavoratori subordinati, lavoratori autonomi, studenti ed altre persone inattive al fine di semplificare e rafforzare il diritto di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione.

(4) Per superare tale carattere settoriale e frammentario delle norme concernenti il diritto di libera circolazione e soggiorno e allo scopo di facilitare l'esercizio di tale diritto, occorre elaborare uno strumento legislativo unico (...).

4 L'articolo 4 della direttiva 2004/38, intitolato «Diritto di uscita», è così formulato:

«1. Senza pregiudizio delle disposizioni applicabili ai controlli dei documenti di viaggio alle frontiere nazionali, ogni cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità e i suoi familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e muniti di passaporto in corso di validità hanno il diritto di lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro Stato membro.

2. Nessun visto di uscita né alcuna formalità equivalente possono essere prescritti alle persone di cui al paragrafo 1.

3. Gli Stati membri rilasciano o rinnovano ai loro cittadini, ai sensi della legislazione nazionale, una carta d'identità o un passaporto dai quali risulti la loro cittadinanza.

4. Il passaporto deve essere valido almeno per tutti gli Stati membri e per i paesi di transito diretto tra gli stessi. Qualora la legislazione di uno Stato membro non preveda il rilascio di una carta d'identità, il periodo di validità del passaporto, al momento del rilascio o del rinnovo, non può essere inferiore a cinque anni».

Diritto rumeno

5 Ai sensi dell'articolo 12 dell'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, ripubblicato nel *Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 719 del 12 ottobre 2011; in prosieguo: l'«OUG n. 97/2005»), nella versione applicabile ai fatti di cui al procedimento principale:

«(1) I cittadini rumeni hanno diritto al rilascio di documenti d'identità a partire dai [quattordici] anni di età.

(...)

(3) Ai fini del presente decreto legge, per documento d'identità si intende: la carta d'identità, la carta d'identità semplice, la carta d'identità elettronica, la carta d'identità provvisoria e il libretto d'identità, in corso di validità».

6 L'articolo 13 dell'OUG n. 97/2005 dispone:

«(1) Il documento d'identità attesta l'identità, la cittadinanza rumena, l'indirizzo di domicilio e, se del caso, l'indirizzo di residenza.

(2) Ai sensi della [Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (legge n. 248/2005, che disciplina la libera circolazione dei cittadini rumeni all'estero) (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 682 del 29 luglio 2005)], come successivamente modificata e integrata (in prosieguo: la "legge sul regime di libera circolazione"), la carta d'identità e la carta d'identità elettronica costituiscono un documento valido per l'espatrio negli Stati membri dell'Unione.

(3) La carta d'identità elettronica consente al titolare di certificare la propria identità nei sistemi informatici del Ministero dell'Interno e nei sistemi informatici di altri enti pubblici o privati nonché di utilizzare la firma elettronica, alle condizioni previste dalla legge».

7 L'articolo 15, paragrafo 3, dell'OUG n. 97/2005 così dispone:

«La domanda di rilascio di un nuovo documento d'identità è corredata esclusivamente dei documenti che, conformemente alla legge, attestano il domicilio dell'interessato e, se del caso, la sua residenza, salvo che:

a) siano state apportate modifiche ai dati relativi al cognome e al nome, alla data di nascita, allo stato civile e alla cittadinanza rumena, nel qual caso il richiedente è tenuto a presentare i documenti comprovanti tali modifiche;

b) il richiedente sia titolare di una carta d'identità provvisoria o di un libretto d'identità, nel qual caso il richiedente è tenuto a presentare tutti i documenti di cui al paragrafo 2».

8 L'articolo 20, paragrafo 1, lettera c), dell'OUG n. 97/2005 è così formulato:

«La carta d'identità provvisoria è rilasciata nei seguenti casi:

c) (...) ai cittadini rumeni domiciliati all'estero che risiedano temporaneamente in Romania».

9 L'articolo 28, paragrafo 1, dell'OUG n. 97/2005 prevede quanto segue:

«(1) La prova dell'indirizzo di domicilio può essere fornita:

a) da atti conclusi conformemente alle condizioni di validità previste dalla legislazione rumena in vigore, per quanto riguarda il documento pubblico che attesta il diritto di occupare un'abitazione;

b) dalla dichiarazione scritta dell'ospitante, persona fisica o giuridica, equivalente a un certificato di ospitalità, corredata di uno dei documenti di cui alla lettera a) o, se del caso, alla lettera d);

c) dalla dichiarazione sull'onore del richiedente, corredata del verbale di ispezione dell'ufficiale di polizia, attestante l'esistenza di un immobile ad uso abitativo e il fatto che il richiedente risiede effettivamente all'indirizzo dichiarato, per una persona fisica che non sia in grado di produrre i documenti di cui alle lettere a) e b);

d) dal documento rilasciato dall'amministrazione pubblica locale attestante che il richiedente o, se del caso, la persona che lo ospita è iscritto/a nel [Registrul agricol (Anagrafe agricola)] come proprietario di un immobile ad uso abitativo;

e) dal documento d'identità di uno dei genitori o del rappresentante legale o dall'atto relativo all'esercizio della potestà genitoriale, corredata, se del caso, di uno dei documenti di cui alle lettere da a) a d), per i minori che chiedono il rilascio di un documento d'identità».

10 Ai sensi dell'articolo 6 della legge sul regime di libera circolazione:

«(1) Le tipologie di documenti validi per l'espatrio che consentono ai cittadini rumeni di viaggiare all'estero sono le seguenti:

a) passaporto diplomatico;

b) passaporto di servizio;

c) passaporto diplomatico elettronico;

d) passaporto di servizio elettronico;

e) passaporto semplice;

f) passaporto semplice elettronico;

g) passaporto semplice temporaneo;

h) titolo di viaggio.

(...)».

11 L'articolo 6¹, paragrafo 1, di tale legge è così formulato:

«Ai fini della presente legge, la carta d'identità, la carta d'identità semplice e la carta d'identità elettronica valide costituiscono documenti validi per l'espatrio, sulla base dei quali i cittadini rumeni possono recarsi negli Stati membri dell'Unione e negli Stati terzi che li riconoscono come documenti validi per l'espatrio.

(...)».

12 L'articolo 17¹, paragrafo 1, lettera d), e paragrafo 2, lettera b), di tale legge così dispone:

«(1) Il passaporto semplice temporaneo è rilasciato ai cittadini rumeni che soddisfano le condizioni stabilite dalla presente legge e che non sono soggetti alla sospensione del diritto di viaggiare all'estero, nei seguenti casi:

(...)

d) se il titolare ha presentato un passaporto semplice o un passaporto semplice elettronico per il rilascio di un visto e dichiara di doversi recare urgentemente all'estero;

(...)

2. Il passaporto semplice temporaneo è rilasciato:

(...)

b) nelle situazioni di cui al paragrafo 1, lettere da b) a g), entro un massimo di tre giorni lavorativi dalla data di presentazione della domanda».

13 L'articolo 34, paragrafi 1, 2 e 6, della legge sul regime di libera circolazione dispone quanto segue:

«1. Il cittadino rumeno che ha stabilito la propria residenza all'estero può chiedere il rilascio di un passaporto semplice elettronico o di un passaporto semplice temporaneo dal quale risulti il suo paese di domicilio, in una delle seguenti situazioni:

a) se ha acquisito un diritto di soggiorno di almeno un anno o, a seconda dei casi, se il suo diritto di soggiorno nel territorio di detto Stato è stato ripetutamente rinnovato nel corso di un anno;

b) se ha acquisito un diritto di soggiorno nel territorio di detto Stato ai fini del ricongiungimento familiare con una persona domiciliata nel territorio di tale Stato;

c) se ha acquisito un diritto di soggiorno di lungo periodo o, eventualmente, un diritto di soggiorno permanente nel territorio di detto Stato;

d) se ha acquisito la cittadinanza di tale Stato;

e) se ha acquisito il diritto di lavorare o è iscritto presso un istituto privato o pubblico allo scopo principale di proseguire ivi gli studi, compresa la formazione professionale.

2. Il cittadino rumeno titolare di un certificato di iscrizione anagrafica o di un documento attestante la sua residenza in uno Stato membro dell'Unione europea, dello Spazio economico europeo o della Confederazione svizzera, rilasciato dalle autorità competenti di uno Stato membro dell'Unione europea, dello Spazio economico europeo o della Confederazione svizzera, può chiedere il rilascio di un passaporto semplice elettronico o di un passaporto semplice temporaneo dal quale risulti tale Stato come paese di domicilio.

(...)

6. Il cittadino rumeno che ha stabilito il proprio domicilio all'estero è tenuto, all'atto del rilascio di un passaporto semplice elettronico o di un passaporto semplice temporaneo recante menzione del paese di domicilio, a restituire il documento d'identità che attesta l'esistenza di un domicilio in Romania rilasciato dalle autorità rumene».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

14 Il ricorrente nel procedimento principale è un avvocato, cittadino rumeno, che esercita le sue attività professionali sia in Francia sia in Romania e che è domiciliato in Francia dal 2014.

15 Le autorità rumene gli hanno rilasciato un passaporto semplice elettronico dal quale risulta che è domiciliato in Francia. Poiché la sua vita privata e professionale si svolge sia in Francia che in Romania, egli fissa inoltre ogni anno la propria residenza in Romania, ricevendo, a tale titolo, una carta d'identità provvisoria, tale categoria di carta, tuttavia, non costituisce un documento che gli consente di viaggiare all'estero.

16 Il 17 settembre 2017, il ricorrente nel procedimento principale ha chiesto alla direzione dello stato civile il rilascio di una carta d'identità o di una carta d'identità elettronica. Tale domanda è stata respinta sulla base della motivazione che egli non aveva stabilito il proprio domicilio in Romania.

17 Il 18 dicembre 2017, il ricorrente nel procedimento principale ha proposto un ricorso amministrativo dinanzi alla Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest, Romania), diretto ad ingiungere alla direzione dello stato civile di rilasciargli il documento richiesto.

18 Con sentenza del 28 marzo 2018, tale giudice ha respinto detto ricorso in quanto infondato, sulla base della motivazione che la decisione di diniego adottata dalla direzione dello stato civile era fondata ai sensi del diritto rumeno, che prevede che le carte d'identità possono essere rilasciate soltanto ai cittadini rumeni domiciliati in Romania. Esso ha ritenuto che il diritto rumeno non fosse in contrasto con il diritto dell'Unione in quanto la direttiva 2004/38 non impone agli Stati membri l'obbligo di rilasciare carte d'identità ai propri cittadini. Detto giudice ha, peraltro, ritenuto che il ricorrente nel procedimento principale non fosse stato discriminato, in quanto le autorità rumene gli avevano rilasciato un passaporto semplice elettronico, il quale costituisce un documento valido per l'espatrio che gli consente di viaggiare all'estero.

19 Ritenendo che la sentenza della Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest) violasse svariate disposizioni del Trattato FUE, della Carta e della direttiva 2004/38, il ricorrente nel procedimento principale ha proposto ricorso per cassazione dinanzi all'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia, Romania), giudice del rinvio.

20 Detto giudice esprime dubbi in ordine alla conformità con il diritto dell'Unione del diniego di rilasciare una carta d'identità al ricorrente nel procedimento principale nelle circostanze della controversia di cui è investito.

21 A tale riguardo, il giudice del rinvio rileva che la direttiva 2004/38 è intesa ad armonizzare le condizioni richieste dagli Stati membri per entrare nel territorio di un altro Stato membro. Orbene, la normativa nazionale oggetto del procedimento principale dà luogo ad una applicazione restrittiva dell'articolo 4, paragrafo 3, di tale direttiva, il quale dispone che gli Stati membri rilascino ai propri cittadini, ai sensi della legislazione nazionale, carte d'identità o passaporti. Inoltre, il criterio del domicilio, che condiziona il rilascio di una carta d'identità, potrebbe permettere di operare un trattamento discriminatorio che, per poter essere giustificato alla luce del diritto dell'Unione, dovrebbe essere fondato su considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza degli interessati e proporzionate allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale. Infine, nel caso di specie, la direzione dello stato civile non avrebbe precisato quale considerazione oggettiva di interesse generale possa giustificare la differenza di trattamento che si traduce nel diniego del diritto di disporre di una carta d'identità nazionale, opposto ai cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro dell'Unione. Il giudice del rinvio afferma di non aver individuato una siffatta giustificazione.

22 In tale contesto, l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente 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], nonché gli articoli [da] 4 [a] 6 della direttiva [2004/38] 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 valido per l'espatrio all'interno dell'Unione europea, al cittadino di uno Stato membro in conseguenza del fatto che quest'ultimo ha stabilito il proprio domicilio un altro Stato membro».

Sulla questione pregiudiziale

23 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte, di cui all'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito. In tale

ottica, la Corte può essere condotta a prendere in considerazione norme del diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nella formulazione della sua questione. Infatti, la circostanza che un giudice nazionale abbia, sul piano formale, elaborato una questione pregiudiziale facendo riferimento a talune disposizioni del diritto dell'Unione non osta a che la Corte fornisca a detto giudice tutti gli elementi di interpretazione che possono essere utili per la soluzione della causa di cui è investito, indipendentemente dal fatto che esso vi abbia fatto o meno riferimento nell'enunciazione delle sue questioni. Spetta, a tale riguardo, alla Corte trarre dall'insieme degli elementi forniti dal giudice nazionale, e, in particolare, dalla motivazione della decisione di rinvio, gli elementi di diritto dell'Unione che richiedano un'interpretazione, tenuto conto dell'oggetto della controversia (sentenza del 5 dicembre 2023, *Nordic Info*, C-128/22, EU:C:2023:951, punto 99 e giurisprudenza ivi citata).

24 Nel caso di specie, è pacifico che la situazione del ricorrente nel procedimento principale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, in particolare delle norme che disciplinano l'esercizio del diritto di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione.

25 A tal riguardo, occorre ricordare che l'articolo 20 TFUE conferisce a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro lo status di cittadino dell'Unione, il quale è destinato, secondo una giurisprudenza costante, a essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri (sentenza del 9 giugno 2022, *Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques*, C-673/20, EU:C:2022:449, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

26 Inoltre, il cittadino di uno Stato membro che, nella sua qualità di cittadino dell'Unione, abbia esercitato la propria libertà di circolare e soggiornare in uno Stato membro diverso dal suo Stato membro d'origine può avvalersi dei diritti connessi a tale qualità, in particolare di quelli previsti dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, anche, eventualmente, nei confronti del suo Stato membro d'origine (sentenza del 14 dicembre 2021, *Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo»*, C-490/20, EU:C:2021:1008, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

27 Il ricorrente nel procedimento principale può, dunque, avvalersi dei diritti derivanti dalle predette disposizioni, fatte salve, conformemente all'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi. Siffatte limitazioni e condizioni sono quelle previste dalla direttiva 2004/38, che è intesa segnatamente a determinare le modalità di esercizio di tali diritti e le relative limitazioni.

28 In tale contesto, senza necessità di pronunciarsi sull'interpretazione dell'articolo 26 TFUE, dell'articolo 20 e dell'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, nonché degli articoli 5 e 6 della direttiva 2004/38, si deve considerare che il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se l'articolo 21 TFUE e l'articolo 45, paragrafo 1, della Carta, in combinato disposto con l'articolo 4 della direttiva 2004/38, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano alla normativa di uno Stato membro in forza della quale a un cittadino dell'Unione, cittadino di tale Stato membro, che abbia esercitato il proprio diritto di libera circolazione e soggiorno in un altro Stato membro, è negato il rilascio di una carta d'identità che possa valere come documento valido per l'espatrio all'interno dell'Unione, per il solo motivo che egli ha stabilito il proprio domicilio nel territorio di tale altro Stato membro.

29 In via preliminare, occorre ricordare che dal fascicolo di cui dispone la Corte emerge che il ricorrente nel procedimento principale è domiciliato in Francia dal 2014 e che esercita le sue attività professionali in qualità di avvocato sia in Francia che in Romania. Le autorità rumene gli hanno rilasciato un passaporto semplice elettronico, dal quale risulta che egli è domiciliato in questo primo Stato membro, e una carta d'identità provvisoria.

30 Quest'ultima non costituisce un documento valido per l'espatrio. Essa viene rilasciata ai cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro che risiedono temporaneamente in Romania e deve essere rinnovata annualmente. Il ricorrente nel procedimento principale ha chiesto alla direzione dello stato civile il rilascio di una carta d'identità, semplice o elettronica, che costituisse un documento valido per l'espatrio che gli avrebbe permesso di spostarsi in Francia. Tale domanda è stata respinta essenzialmente sulla base della motivazione che detta legislazione non prevedrebbe un tale rilascio in caso di domiciliazione all'estero, cosa che, del resto, non sarebbe in contrasto con il diritto dell'Unione.

31 Dal fascicolo di cui dispone la Corte emerge che tutti i cittadini rumeni, indipendentemente dal loro domicilio, hanno diritto al rilascio di un passaporto ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettere f) e g), nonché dell'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della legge sul regime di libera circolazione. Inoltre, a partire dai quattordici anni di età, i cittadini rumeni domiciliati in Romania hanno diritto al rilascio o di una carta d'identità semplice o di una carta d'identità elettronica che possa valere come documento valido per l'espatrio, in applicazione dell'articolo 12, paragrafi 1 e 3, dell'OUG n. 97/2005, in combinato disposto con l'articolo 6¹, paragrafo 1, della legge sul regime di libera circolazione.

32 Per contro, i cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro non hanno il diritto di ottenere siffatti documenti d'identità. Il giudice del rinvio precisa in proposito che tali cittadini sono tenuti, ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 6, della legge sul regime di libera circolazione, all'atto del rilascio di un passaporto in cui è menzionato lo Stato membro del loro domicilio, a restituire il documento d'identità valido per l'espatrio, che attesta l'esistenza di un domicilio in Romania. Tuttavia, se essi soggiornano temporaneamente in tale Stato membro, viene loro rilasciata una carta d'identità provvisoria che, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 3, dell'OUG n. 97/2005, in combinato disposto con l'articolo 13, paragrafo 2, della medesima, non costituisce un documento valido per l'espatrio.

33 Ne deriva che la normativa rumena in materia di rilascio di documenti validi per l'espatrio stabilisce una differenza di trattamento tra cittadini rumeni domiciliati all'estero, ivi incluso in un altro Stato membro, e quelli domiciliati in Romania, potendo questi ultimi ottenere il rilascio di uno o due documenti validi per l'espatrio che permettono loro di spostarsi all'interno dell'Unione, vale a dire una carta d'identità e un passaporto, mentre i primi possono ottenere solamente un passaporto che vale come documento valido per l'espatrio.

34 Occorre pertanto verificare se una tale differenza di trattamento sia contraria all'articolo 21 TFUE, all'articolo 45, paragrafo 1, della Carta, nonché all'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/28.

35 Al fine di consentire ai loro cittadini di esercitare il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli altri Stati membri, l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38 impone a questi ultimi, conformemente alla legislazione nazionale, di rilasciare ai propri cittadini, o di rinnovare, una carta d'identità o un passaporto che indichi la loro cittadinanza.

36 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 35 delle sue conclusioni, dal tenore letterale di questa disposizione e, in particolare, dalla scelta operata dal legislatore dell'Unione di utilizzare la congiunzione coordinante disgiuntiva «o» risulta che detta disposizione lascia agli Stati membri la scelta del tipo di documento in questione, vale a dire una carta d'identità o un passaporto, che essi sono obbligati a rilasciare ai propri cittadini.

37 Tuttavia, occorre ricordare che la direttiva 2004/38, come risulta dai suoi considerando da 1 a 4, mira ad agevolare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e soggiornare

liberamente nel territorio degli Stati membri, il quale è conferito direttamente ai cittadini dell'Unione dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e che tale direttiva ha segnatamente l'obiettivo di rafforzare (sentenza dell'11 aprile 2019, Tarola, C-483/17, EU:C:2019:309, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).

38 Inoltre, sebbene, allo stato attuale del diritto dell'Unione, il rilascio delle carte d'identità rientra nella competenza degli Stati membri, si deve tuttavia ricordare che essi devono esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione e, in particolare, delle disposizioni del Trattato relative alla libertà di circolare e soggiornare nel loro territorio quale conferita dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE a ogni cittadino dell'Unione [v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2021, A (Attraversamento di frontiere a bordo di imbarcazione da diporto), C-35/20, EU:C:2021:813, punti 53 e 57].

39 Pertanto, se è vero che, come rilevato dall'avvocato generale al punto 40 delle sue conclusioni, l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38 non impone agli Stati membri di rilasciare ai propri cittadini due documenti d'identità che possano valere come documenti validi per l'espatrio, lasciando, al contrario, a tali Stati la scelta di rilasciare a questi ultimi una carta d'identità o un passaporto, tale disposizione, letta alla luce dell'articolo 21 TFUE, non può consentire, tuttavia, agli Stati membri di operare tale scelta trattando in modo meno favorevole quei loro cittadini che abbiano esercitato il loro diritto di libera circolazione e soggiorno all'interno dell'Unione, e limitando tale diritto, senza una giustificazione fondata su considerazioni oggettive di interesse generale.

40 In tale contesto si deve constatare che, nel caso di specie, i cittadini rumeni che risiedono in altri Stati membri e che desiderano ottenere sia un passaporto sia una carta d'identità (semplice o elettronica) devono avere il loro domicilio in Romania. A tale riguardo, dalla decisione di rinvio risulta che la prova dell'indirizzo di domicilio è fornita, segnatamente, da un atto di proprietà, da un contratto di locazione o da un certificato di ospitalità, il che significa che tali cittadini devono essere o proprietari o locatari, o occupanti in qualità di persone ospitate in un alloggio in Romania. Orbene, un tale requisito determina un trattamento meno favorevole di detti cittadini dovuto all'esercizio del loro diritto alla libera circolazione, in quanto essi devono quindi mantenere un domicilio in Romania per poter ottenere due documenti validi per l'espatrio, condizione che i cittadini rumeni che non hanno esercitato tale diritto soddisfano più facilmente.

41 A tale proposito occorre ricordare che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, una normativa nazionale che sfavorisca taluni cittadini nazionali per il solo fatto che essi hanno esercitato la loro libertà di circolare e soggiornare in un altro Stato membro rappresenta una restrizione delle libertà riconosciute ad ogni cittadino dell'Unione dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE (sentenza del 19 novembre 2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

42 Inoltre, la Corte ha già statuito che le facilitazioni previste dal Trattato in materia di circolazione dei cittadini dell'Unione non potrebbero dispiegare pienamente i loro effetti se il cittadino di uno Stato membro potesse essere dissuaso dall'avvalersene dagli ostacoli posti al suo soggiorno in un altro Stato membro, a causa di una normativa del suo Stato d'origine che lo penalizzi per il solo fatto che egli ne abbia usufruito [sentenza del 25 luglio 2018, A (Aiuto per una persona con disabilità), C-679/16, EU:C:2018:601, punto 61 e giurisprudenza ivi citata].

43 Nel caso di specie si deve rilevare che, rifiutando di rilasciare al ricorrente nel procedimento principale una carta d'identità che possa valere come documento valido per l'espatrio per il solo fatto che egli ha stabilito il proprio domicilio in un altro Stato membro, vale a dire in Francia, la normativa in questione nel procedimento principale è idonea a dissuadere i cittadini rumeni che si trovino in una situazione come quella di tale ricorrente dall'esercitare il loro diritto di libera circolazione e libero soggiorno all'interno dell'Unione.

44 Come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al paragrafo 55 delle sue conclusioni, contrariamente a quanto sostiene il governo rumeno, anche qualora i cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro siano titolari di un passaporto, l'esercizio del loro diritto di libera circolazione può essere ostacolato dalla normativa in questione nel procedimento principale.

45 A tale riguardo, dal fascicolo di cui dispone la Corte nonché dalle risposte fornite ai quesiti in occasione dell'udienza emerge che il ricorrente nel procedimento principale non ha potuto recarsi in Francia, per un periodo di dodici giorni, non disponendo di una carta d'identità avente valore di documento valido per l'espatrio, mentre il suo passaporto si trovava presso l'ambasciata di un paese terzo a Bucarest (Romania) per il rilascio di un visto. Orbene, in un caso del genere un cittadino rumeno domiciliato in Romania avrebbe potuto recarsi in un altro Stato membro con la propria carta d'identità. Il governo rumeno sostiene a tal proposito che, in una situazione come quella evocata dal ricorrente nel procedimento principale, un passaporto temporaneo è rilasciato entro tre giorni lavorativi dalla data di presentazione della relativa domanda. Un documento siffatto mira a garantire che, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, i cittadini rumeni possano, indipendentemente dal loro domicilio, esercitare il loro diritto alla libera circolazione in modo rapido e senza ostacoli. Il ricorrente nel procedimento principale ha tuttavia sostenuto in udienza che, in periodi di maggiore affluenza, per ottenere un appuntamento e poter presentare una domanda di passaporto temporaneo è necessario un termine di un mese.

46 In ogni caso, risulta che i cittadini rumeni che si trovano in una situazione come quella del ricorrente nel procedimento principale devono subire oneri amministrativi più gravosi rispetto ai cittadini rumeni domiciliati in Romania per quanto concerne le procedure di rilascio delle carte d'identità e/o dei passaporti, che genera ostacoli al loro diritto di circolare e soggiornare liberamente all'interno dell'Unione.

47 In tale contesto occorre parimenti sottolineare che, come fatto valere dalla Commissione europea, i cittadini dell'Unione che esercitano tale diritto hanno generalmente interessi in diversi Stati membri e manifestano quindi un certo grado di mobilità tra questi. È quindi probabile che tali persone abbiano bisogno in qualsiasi momento di un documento valido per l'espatrio; il possesso di un secondo documento di tale natura può rivelarsi necessario per essi, se non addirittura indispensabile.

48 Da quanto precede risulta che la normativa in questione nel procedimento principale costituisce una restrizione al diritto di circolare e soggiornare liberamente previsto all'articolo 21, paragrafo 1, TFUE.

49 Per quanto riguarda l'articolo 45 della Carta occorre ricordare che, al paragrafo 1, è garantito il diritto di ogni cittadino dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, diritto che, secondo le spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (GU 2007, C 303, pag. 17), corrisponde a quello garantito all'articolo 20, paragrafo 2, primo comma, lettera a), TFUE e si esercita, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, secondo comma, TFUE e dell'articolo 52, paragrafo 2, della Carta, alle condizioni e nei limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione di quest'ultimi.

50 A tale riguardo, occorre osservare che dalla giurisprudenza della Corte risulta 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 (sentenza del 21 giugno 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, punto 281 e giurisprudenza ivi citata). Pertanto, 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 (v., in tal senso, sentenza del 21 giugno 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, punto 275).

51 Dal momento che una restrizione al diritto previsto all'articolo 21, paragrafo 1, TFUE è stata già constatata al punto 48 della presente sentenza, una tale restrizione deve parimenti essere constatata per quanto riguarda il diritto garantito all'articolo 45, paragrafo 1, della Carta.

52 Una restrizione come quella rilevata al punto 48 della presente sentenza può essere giustificata alla luce del diritto dell'Unione solo se essa è fondata su considerazioni oggettive d'interesse generale, indipendenti dalla cittadinanza degli interessati, ed è commisurata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale. Dalla giurisprudenza della Corte emerge che una misura è proporzionata quando è idonea a realizzare l'obiettivo perseguito, e al contempo non va oltre quanto necessario per il suo raggiungimento [sentenza del 25 luglio 2018, *A (Aiuto per una persona con disabilità)*, C-679/16, EU:C:2018:601, punto 67 e giurisprudenza ivi citata].

53 Orbene, il giudice del rinvio non ha individuato considerazioni oggettive di interesse generale idonee a giustificare la normativa in questione nel procedimento principale.

54 Al contrario il governo rumeno, sia nelle sue osservazioni scritte che in udienza, ha fatto valere che il diniego di rilascio di una carta d'identità nazionale che possa valere come documento valido per l'espatrio ai cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro è giustificato, in particolare, dall'impossibilità di registrare su tale carta l'indirizzo di domicilio all'estero di detti cittadini.

55 A tale riguardo, detto governo ha fatto valere anzitutto che, ai sensi dell'articolo 91, paragrafo 1, del *Codul civil* (codice civile), la prova del domicilio e della residenza deve essere fornita mediante le informazioni che figurano sulla carta d'identità, la quale serve quindi principalmente a provare tale elemento intrinsecamente collegato all'identità dei cittadini rumeni, affinché questi ultimi possano esercitare i loro diritti e adempiere i loro obblighi, segnatamente in materia civile o amministrativa. Detto governo precisa, poi, che l'indicazione dell'indirizzo di domicilio sulla carta d'identità è quindi idonea a rendere più efficace l'identificazione di tali cittadini e ad evitare un eccessivo trattamento dei dati personali di detti cittadini. Esso precisa infine che, anche se il domicilio dei cittadini rumeni in un altro Stato membro figura sulle loro carte d'identità, le autorità rumene non possono assumersi la responsabilità di certificarne la natura reale poiché, oltre ad essere incompetenti al riguardo, esse non dispongono dei mezzi per verificare tale indirizzo, a meno che una tale verifica divenga un onere amministrativo sproporzionato, o addirittura impossibile, da adempiere.

56 Occorre rilevare che gli argomenti dedotti dal governo rumeno non consentono di ritenere che la normativa nazionale in questione nel procedimento principale sia fondata su considerazioni oggettive d'interesse generale, ai sensi della giurisprudenza della Corte citata al punto 52 della presente sentenza.

57 Per quanto concerne il valore probatorio dell'informazione relativa all'indirizzo di domicilio, indicato sulla carta d'identità, il governo rumeno non ha dimostrato il nesso tra l'indicazione di un tale indirizzo su detto documento, informazione che è senza dubbio utile all'amministrazione, e l'obbligo di rifiutare il rilascio di una carta d'identità ai cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro.

58 Inoltre è sufficiente constatare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, considerazioni di ordine amministrativo non possono giustificare la deroga, da parte di uno Stato membro, alle norme del diritto dell'Unione, tanto più quando la deroga di cui trattasi ha l'effetto di limitare, o addirittura escludere, l'esercizio di una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato

(v., in tal senso, sentenza del 23 novembre 1999, *Arblade e a.*, C-369/96 e C-376/96, EU:C:1999:575, punto 37). Pertanto, neppure l'efficacia dell'identificazione e della verifica dell'indirizzo di domicilio dei cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro costituisce una considerazione oggettiva d'interesse generale, idonea a giustificare una normativa come quella in questione nel procedimento principale.

59 Tale considerazione non è inficiata dalla giurisprudenza secondo la quale non si può negare agli Stati membri la possibilità di realizzare obiettivi legittimi mediante l'introduzione di regole che siano facilmente gestite e controllate dalle autorità competenti (sentenza del 24 febbraio 2015, *Sopora*, C-512/13, EU:C:2015:108, punto 33 e giurisprudenza ivi citata), invocata dal governo rumeno. Infatti, una tale considerazione presuppone l'esistenza di uno scopo legittimo, che il governo rumeno non ha potuto dimostrare nel caso di specie.

60 Da queste considerazioni risulta che una normativa quale quella in questione nel procedimento principale rappresenta una restrizione alla libertà di circolare e soggiornare all'interno dell'Unione, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38, letto alla luce dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 45, paragrafo 1, della Carta, nei confronti dei cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro, che non può essere giustificata né dalla necessità di conferire un valore probatorio all'indirizzo di domicilio indicato sulla carta d'identità, né dall'efficacia dell'identificazione e della verifica di tale indirizzo da parte dell'amministrazione nazionale competente.

61 Da quanto precede risulta che l'articolo 21 TFUE e l'articolo 45, paragrafo 1, della Carta, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38, devono essere interpretati nel senso che essi ostano alla normativa di uno Stato membro in forza della quale a un cittadino dell'Unione, cittadino di tale Stato membro, che abbia esercitato il proprio diritto di libera circolazione e soggiorno in un altro Stato membro, è negato il rilascio di una carta d'identità che possa valere come documento valido per l'espatrio all'interno dell'Unione, per il solo motivo che egli ha stabilito il proprio domicilio nel territorio di tale altro Stato membro.

Sulle spese

62 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

L'articolo 21 TFUE e l'articolo 45, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, 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, devono essere interpretati nel senso che:

essi ostano alla normativa di uno Stato membro in forza della quale a un cittadino dell'Unione europea, cittadino di tale Stato membro, che abbia esercitato il proprio diritto di libera circolazione e soggiorno in un altro Stato membro, è negato il rilascio di una carta d'identità che possa valere come documento valido per l'espatrio all'interno dell'Unione europea, per il solo motivo che egli ha stabilito il proprio domicilio nel territorio di tale altro Stato membro.

Firme