Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MACIEJ SZPUNAR
presentate il 27 aprile 2023 [1]

Causa C-491/21

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

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia, Romania)]

«Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell'Unione – Articolo 21 TFUE – Diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri – Direttiva 2004/38/CE – Articolo 4 – Condizione per il rilascio della carta d'identità – Domicilio nello Stato membro di emissione del documento – Diniego da parte delle autorità di tale Stato membro di rilasciare la carta d'identità a un proprio cittadino, domiciliato in un altro Stato membro – Parità di trattamento – Restrizione – Giustificazione»

I. Introduzione

1. Come ha scritto l'avvocato generale Jacobs nelle sue conclusioni nella causa Pusa, «fatti salvi i limiti stabiliti dallo stesso [articolo 21 TFUE], non è possibile opporre ostacoli ingiustificati ai cittadini dell'Unione europea che vogliano esercitare il diritto alla libertà di circolazione o di residenza» [2].

2. Nella presente causa, l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia, Romania) ha proposto alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale relativa all'interpretazione, da un lato, dell'articolo 26, paragrafo 2, e dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, nonché 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») e, dall'altro, degli articoli da 4 a 6 della direttiva 2004/38/CE [3].

1 Lingua originale: il francese.

2 C-224/02, EU:C:2003:634, paragrafo 22.

3 Direttiva 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).

3. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra WA, ricorrente nel procedimento principale, un 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 al ricorrente nel procedimento principale una carta d'identità in conseguenza del fatto che egli ha stabilito il proprio domicilio in un altro Stato membro.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

4. Oltre a talune disposizioni di diritto primario, vale a dire l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, e l'articolo 20, paragrafo 2, l'articolo 21, paragrafo 1, e l'articolo 45, paragrafo 1, della Carta, nell'ambito della presente causa assumono rilievo l'articolo 4, paragrafo 3, l'articolo 5, paragrafi 1 e 4, nonché l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2004/38.

B. Diritto rumeno

5. L'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, come successivamente modificato e integrato)[4] (in prosieguo: l'«OUG n. 97/2005»), al suo articolo 12 enuncia quanto segue:

«(1) I cittadini rumeni hanno diritto al rilascio di documenti d'identità a partire dai 14 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 così 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)[5]], 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.

[4] Ripubblicata nel *Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 719 del 12 ottobre 2011.

[5] *Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 682 del 29 luglio 2005.

(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 enuncia quanto segue:

«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 così dispone:

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

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

9. L'articolo 28, paragrafo 1, dell'OUG n. 97/2005 stabilisce 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, corredato, 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. Gli articoli 6 e 6^1 della legge sul regime di libera circolazione così recitano:

«Articolo 6

(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.

Articolo 6[1]

(1) 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.

(…)».

11. L'articolo 17[1], paragrafo 1, lettera d), e paragrafo 2, lettera b), di tale legge dispone quanto segue:

«(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;

(…)».

12. L'articolo 34, paragrafi 1, 2 e 6, di detta legge stabilisce 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 tale 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 del medesimo 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».

III. Procedimento principale, questione pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte

13. 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.

14. 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 sia in Romania, egli dichiara inoltre ogni anno la propria residenza in Romania, ricevendo una carta d'identità provvisoria. Tuttavia, tale categoria di carta non costituisce un documento che gli consente di viaggiare all'estero.

15. Il 17 settembre 2017 il ricorrente nel procedimento principale ha presentato, presso la Direzione dello Stato civile, una domanda di 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.

16. 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), affinché alla Direzione dello Stato civile fosse imposto l'obbligo di rilasciargli il documento richiesto.

17. Il 28 marzo 2018 tale giudice ha respinto il ricorso in quanto infondato, sulla base della motivazione che la decisione di diniego della Direzione dello Stato civile era giustificata dal diritto rumeno, ai sensi del quale 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. Esso ha peraltro ritenuto che il ricorrente nel procedimento principale non fosse stato discriminato, in quanto le autorità rumene gli avevano rilasciato un passaporto semplice, il quale costituisce un documento valido per l'espatrio, che gli consente di viaggiare all'estero.

18. 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 al giudice del rinvio, l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia).

19. 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 di cui al procedimento principale.

20. A tale riguardo, il giudice del rinvio rileva che, posto che la direttiva 2004/38 è intesa ad armonizzare le condizioni richieste dagli Stati membri per entrare nel territorio di un altro Stato membro, la normativa nazionale in questione realizza un'interpretazione 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 potrebbe costituire un motivo di 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 indicato quale considerazione oggettiva di interesse generale possa giustificare la diversità di trattamento e il 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.

21. 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».

22. Hanno presentato osservazioni scritte il ricorrente nel procedimento principale, il governo rumeno nonché la Commissione europea. Queste stesse parti hanno partecipato all'udienza tenutasi l'8 febbraio 2023.

IV. Analisi

23. Con la sua questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede, in sostanza, 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 alla normativa di uno Stato membro in forza della quale a un cittadino dell'Unione, cittadino di tale Stato membro, che ha esercitato il proprio diritto di libera circolazione e di 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 quest'ultimo ha stabilito il proprio domicilio nel territorio di tale altro Stato membro.

24. Il ricorrente nel procedimento principale e la Commissione ritengono che la normativa nazionale in questione istituisca una disparità di trattamento che pregiudica il diritto dei cittadini rumeni, domiciliati in un altro Stato membro, di circolare e soggiornare liberamente all'interno dell'Unione. Per contro, il governo rumeno fa valere che gli Stati membri dispongono di un potere discrezionale in materia di rilascio delle carte d'identità e che la normativa controversa non costituisce una restrizione al diritto di libera circolazione e soggiorno di tali cittadini.

25. Nelle presenti conclusioni, esporrò alcune osservazioni preliminari finalizzate a riassumere i fatti, ricordando la normativa pertinente in questione, e a chiarire le disposizioni applicabili del diritto dell'Unione prima di affrontare il problema sollevato dalla questione pregiudiziale alla luce di tali disposizioni.

A. Osservazioni preliminari

26. Secondo l'esposizione dei fatti fornita dal giudice del rinvio, la presente causa riguarda un cittadino rumeno, domiciliato in Francia dal 2014, che esercita le sue attività professionali in qualità di avvocato sia in Francia che in Romania[6]. Le autorità rumene gli hanno rilasciato un passaporto semplice elettronico, dal quale risulta che egli è domiciliato in Francia, e una carta d'identità provvisoria[7]. Tale carta, che non costituisce un documento valido per l'espatrio, 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 presentato, alla Direzione dello Stato civile, una domanda diretta a ottenere il rilascio di una carta d'identità (semplice o elettronica) che costituisse un documento valido per l'espatrio per potersi spostare in Francia, domanda che è stata respinta. Egli ha proposto ricorso avverso tale decisione dinanzi alla Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest), respinto in quanto infondato, essenzialmente sulla base della motivazione che la normativa rumena non sarebbe in contrasto con il diritto dell'Unione.

6 Il ricorrente nel procedimento principale ha precisato in udienza che, oltre alla sua attività di avvocato, egli è docente presso un'università francese.

7 Il governo rumeno sottolinea, in risposta a un quesito posto dalla Corte in udienza, che la «carta d'identità provvisoria» non presenta le caratteristiche di sicurezza di una carta d'identità ai sensi dell'articolo 2, lettera a), e dell'articolo 3 del regolamento (UE) 2019/1157 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione (GU 2019, L 188, pag. 67).

27. A tale riguardo, il giudice del rinvio precisa che, ai sensi del diritto rumeno, tutti i cittadini rumeni, indipendentemente dal loro domicilio, hanno diritto al rilascio di un passaporto [8]. Esso spiega altresì che, in forza di detto diritto, a partire dai 14 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 [9]. Per contro, i cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro non hanno il diritto di ottenere siffatti documenti d'identità [10]. Detto giudice precisa in proposito che tali cittadini sono tenuti, 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 e che attesta l'esistenza di un domicilio in Romania [11]. Tuttavia, se essi soggiornano temporaneamente in tale Stato membro, viene loro rilasciata una carta d'identità provvisoria che non costituisce un documento valido per l'espatrio [12].

28. È chiaro che la situazione oggetto del procedimento principale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e, in particolare, delle norme che disciplinano l'esercizio del diritto di libera circolazione e di soggiorno.

29. A tale riguardo ricordo, da un lato, che l'articolo 20 TFUE conferisce a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro lo status di cittadino dell'Unione [13]. Nel caso di specie, il ricorrente nel procedimento principale possiede la cittadinanza rumena e gode quindi dello status di cittadino dell'Unione che, come ripetutamente rilevato dalla Corte, è «destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri» [14]. In quanto cittadino dell'Unione che ha esercitato la propria libertà di circolare e soggiornare in uno Stato membro diverso dallo Stato membro d'origine, egli può avvalersi dei diritti connessi a tale status, in particolare di quelli previsti dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, «anche, eventualmente, nei confronti del suo Stato membro d'origine» [15].

30. Dall'altro lato, ricordo altresì che l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE conferisce al ricorrente nel procedimento principale il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi. In particolare, siffatte limitazioni e condizioni sono quelle previste dalla direttiva 2004/38, il cui articolo 1 enuncia che quest'ultima è intesa segnatamente a determinare le modalità di esercizio di tale diritto e le relative limitazioni.

31. Infine rilevo che, sebbene la questione pregiudiziale faccia riferimento all'articolo 26, paragrafo 2, TFUE nonché all'articolo 20 e all'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, la soluzione della controversia principale non richiede tuttavia che la Corte faccia specifico riferimento a tali disposizioni.

8 V. articolo 6, paragrafo 1, lettere f) e g), nonché articolo 34, paragrafi 1 e 2, della legge sul regime di libera circolazione.

9 V. articolo 12, paragrafi 1 e 2, dell'OUG n. 97/2005, nonché articolo 6[1], paragrafo 1, della legge sul regime di libera circolazione.

10 Nelle sue osservazioni scritte, la Commissione ha precisato che l'articolo 14, paragrafo 2, dell'OUG n. 97/2005 prevede che solo i cittadini rumeni *domiciliati in Romania* e soggiornanti *temporaneamente* all'estero possono chiedere il rilascio della carta d'identità.

11 V. articolo 34, paragrafo 6, della legge sul regime di libera circolazione.

12 V. articolo 20, paragrafo 1, lettera c), dell'OUG n. 97/2005. Dai documenti prodotti dal ricorrente nel procedimento principale ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte risulta che la carta d'identità provvisoria contiene *l'indirizzo del luogo di residenza temporanea* in Romania del suo titolare.

13 V., in particolare, sentenze dell'11 luglio 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punto 27), e 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).

14 Sentenze del 20 settembre 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punto 31), e del 1º agosto 2022, Familienkasse Niedersachsen-Bremen (C-411/20, EU:C:2022:602, punto 28).

15 Sentenza del 14 dicembre 2021, Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo» (C-490/20, EU:C:2021:1008, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

32. Per quanto riguarda l'articolo 45 della Carta, al quale parimenti si riferisce la questione pregiudiziale, occorre ricordare che esso garantisce, al paragrafo 1, 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 [16], corrisponde a quello garantito dall'articolo 20, paragrafo 2, primo comma, lettera a), TFUE ed è esercitato, conformemente all'articolo 20, paragrafo 2, secondo comma, TFUE e all'articolo 52, paragrafo 2, della Carta, alle condizioni e nei limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione di questi ultimi [17].

33. Pertanto, per rispondere alla questione sollevata dal giudice del rinvio è sufficiente, a mio avviso, fare riferimento alle pertinenti disposizioni della direttiva 2004/38 e all'articolo 21 TFUE [18].

B. Sull'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38 e sull'esistenza di una differenza di trattamento che possa limitare il diritto alla libertà di circolazione e soggiorno

34. Mi sembra utile ricordare, in primo luogo, che, al fine di consentire ai loro cittadini di esercitare il diritto di circolare e soggiornare liberamente all'interno dell'Unione, l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38 impone agli Stati membri di rilasciare ai propri cittadini, conformemente alla legislazione nazionale, una carta d'identità o un passaporto che indichi la loro cittadinanza [19]. A tale riguardo, la Corte ha già dichiarato che spetta agli Stati membri, ai sensi di tale disposizione, rilasciare ai propri cittadini, o rinnovare, una carta d'identità o un passaporto [20].

35. Devo rilevare, in secondo luogo, che dal tenore letterale dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38 e, in particolare, dalla scelta operata dal legislatore dell'Unione di utilizzare la congiunzione coordinante disgiuntiva «o» risulta che, per quanto riguarda il loro obbligo di rilasciare un documento valido per l'espatrio ai propri cittadini, tale disposizione lascia agli Stati membri la scelta del tipo di documento in questione, vale a dire una carta d'identità *o* un passaporto.

36. Tuttavia, occorre evidenziare che dai considerando da 1 a 4 e 11 della direttiva 2004/38 risulta che quest'ultima mira, soprattutto, ad agevolare e a rafforzare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che il Trattato conferisce direttamente ai cittadini dell'Unione [21]. A tale riguardo, secondo costante

16 GU 2007, C 303, pag. 29.

17 Sentenza del 21 giugno 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, punto 275). Occorre altresì ricordare che dalla giurisprudenza 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. Pertanto, come correttamente evidenziato dalla Commissione, 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, come ho già rammentato, 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 particolare, sentenze del 18 giugno 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, punto 43); del 14 dicembre 2021, Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo» (C-490/20, EU:C:2021:1008, punto 58); del 21 giugno 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, punti 275 e 281), nonché ordinanza del 24 giugno 2022, Rzecznik Praw Obywatelskich (C-2/21, EU:C:2022:502, punto 46).

18 V., altresì, nota 27 delle presenti conclusioni.

19 Sentenza del 14 dicembre 2021, Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo» (C-490/20, EU:C:2021:1008, punto 43). L'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38 stabilisce che «[g]li 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».

20 V., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2021, A (Attraversamento delle frontiere a bordo di un'imbarcazione da diporto) (C-35/20, EU:C:2021:813, punto 53).

21 Sentenze del 25 luglio 2008, Metock e a. (C-127/08, EU:C:2008:449, punto 82), e del 19 settembre 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punto 71).

giurisprudenza della Corte, tenuto conto del contesto in cui si inserisce detta direttiva e degli obiettivi da essa perseguiti, le sue disposizioni non possono essere interpretate restrittivamente e, comunque, non devono essere private della loro efficacia pratica [22].

37. Inoltre, sebbene, allo stato attuale del diritto dell'Unione gli Stati membri siano competenti in ordine al rilascio delle carte d'identità, rilevo tuttavia 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 territorio degli Stati membri quale conferita dall'articolo 21, paragrafo 1 TFUE a ogni cittadino dell'Unione [23].

38. Nel caso di specie, come risulta dalla decisione di rinvio, l'interrogativo sotteso alla questione pregiudiziale riguarda la differenza di trattamento stabilita dalla normativa rumena di cui trattasi tra i cittadini rumeni domiciliati in Romania e i cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro. Infatti, ai sensi di tale normativa, i cittadini rumeni domiciliati in Romania hanno il diritto di ottenere due documenti validi per viaggiare all'interno dell'Unione, ossia *una carta d'identità e un passaporto*, mentre i cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro hanno il diritto di ottenere un solo documento valido per l'espatrio, ossia *un passaporto* [24].

39. Occorre pertanto verificare se tale differenza di trattamento sia compatibile con le disposizioni del diritto dell'Unione relative alla libertà di circolazione e soggiorno delle persone e, in particolare, con la direttiva 2004/38.

40. Vero è che, come ho già illustrato, 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, vale a dire una carta d'identità *e* un passaporto. Al contrario, tale disposizione consente agli Stati membri di scegliere di rilasciare ai propri cittadini una carta d'identità *o* un passaporto. Tuttavia, detta disposizione, letta alla luce dell'articolo 21 TFUE, non può consentire agli Stati membri di operare *tale scelta* trattando i propri cittadini in modo meno favorevole per il fatto di avere esercitato il loro diritto di libera circolazione e soggiorno all'interno dell'Unione. In altri termini, la legittima scelta degli Stati membri quanto al regime nazionale di rilascio dei documenti validi per l'espatrio ai loro cittadini, quale previsto all'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38, non può condurre, come nel caso di specie, all'introduzione di una disparità di trattamento consistente nel rilasciare ai cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro un unico documento valido per l'espatrio, ossia un passaporto.

41. Infatti, come correttamente osservato dalla Commissione, i cittadini rumeni che risiedono in altri Stati membri e desiderano beneficiare sia del passaporto sia della carta d'identità (semplice o elettronica) devono avere il loro domicilio in Romania. Dalla decisione di rinvio risulta che la prova di tale domicilio è fornita, segnatamente, da un atto di proprietà, da un contratto di locazione o da un certificato di ospitalità. Ciò significa che tali cittadini non solo devono essere o proprietari o locatari oppure occupanti in quanto persone ospitate in un alloggio in Romania, ma

[22] Sentenze dell'11 dicembre 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, punto 43); del 25 luglio 2008, Metock e a. (C-127/08, EU:C:2008:449, punto 84); del 7 ottobre 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, punto 31); del 18 dicembre 2014, McCarthy e a. (C-202/13, EU:C:2014:2450, punto 32); del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punto 39), nonché dell'11 aprile 2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, punto 38).

[23] V., in particolare, in tal senso, sentenze del 26 ottobre 2006, Tas-Hagen e Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, punto 22); del 22 maggio 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, punto 24), e del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punti da 35 a 38). V., altresì, sentenza del 6 ottobre 2021, A (Attraversamento delle frontiere a bordo di un'imbarcazione da diporto) (C-35/20, EU:C:2021:813, punto 53).

[24] Ricordo, come rilevato dalla Commissione in risposta a un quesito posto dalla Corte in udienza, che, sotto il profilo del diritto di libera circolazione e soggiorno, tali due situazioni sono paragonabili.

devono anche disporre di un alloggio che è necessario per esercitare il loro diritto di libera circolazione e soggiorno in un altro Stato membro. Questo requisito determina chiaramente un trattamento meno favorevole dovuto all'esercizio di tale diritto. I cittadini rumeni che si sono avvalsi del loro diritto alla libera circolazione devono quindi mantenere un domicilio in Romania per poter ottenere entrambi i documenti validi per l'espatrio, mentre coloro che non hanno esercitato tale diritto e che hanno il loro domicilio in Romania possono beneficiarne senza dover soddisfare altre condizioni.

42. Mi sembra pertanto che siffatta differenza di trattamento, come tale, possa potenzialmente privare della sua efficacia pratica l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38.

43. Inoltre rammento, da un lato, che l'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva enuncia che, «senza pregiudizio delle disposizioni applicabili ai controlli dei documenti validi per l'espatrio alle frontiere nazionali, ogni cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità (…) [ha] il diritto di lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro Stato membro». Dall'altro lato, l'articolo 5, paragrafo 1, della citata direttiva dispone che, «[s]enza pregiudizio delle disposizioni applicabili ai controlli dei documenti di viaggio alle frontiere nazionali, gli Stati membri ammettono nel loro territorio il cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità».

44. Risulta quindi che l'obbligo di essere muniti di una carta d'identità o di un passaporto non condiziona né il diritto di uscita né il diritto d'ingresso, ma *costituisce una formalità volta a uniformare e, quindi, ad agevolare i controlli d'identità* che possono essere effettuati nelle ipotesi individuate dal regolamento (CE) n. 562/2006 [25] [26]. La circostanza che un cittadino dell'Unione possa viaggiare munito soltanto della sua carta d'identità costituisce pertanto un'agevolazione per tale cittadino, che non ha quindi bisogno di essere munito di un passaporto. Di conseguenza, la differenza di trattamento introdotta dalla normativa controversa può privare di efficacia pratica sia l'articolo 4, paragrafo 1, sia l'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2004/38.

45. Ciò premesso, ritengo che, nei limiti in cui la normativa oggetto del procedimento principale consente alle autorità nazionali di scegliere se rilasciare, o no, ai cittadini rumeni una carta d'identità che possa valere come documento valido per l'espatrio, a seconda che essi abbiano stabilito o meno il loro domicilio in un altro Stato membro e, pertanto, a seconda che abbiano esercitato o meno il loro diritto di libera circolazione e soggiorno, occorra esaminare se sussista una restrizione alla libera circolazione ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE.

C. Sull'esistenza di una restrizione alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE

46. Dai precedenti paragrafi risulta che la normativa oggetto del procedimento principale introduce una differenza di trattamento, che può pregiudicare il diritto dei cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro di circolare e soggiornare all'interno dell'Unione ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE.

[25] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU 2006, L 105, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 (GU 2013, L 182, pag. 1).

[26] V., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2021, A (Attraversamento delle frontiere a bordo di un'imbarcazione da diporto) (C-35/20, EU:C:2021:813, punto 73).

47. A tale riguardo ricordo, in primo luogo, che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, una normativa nazionale che sfavorisca taluni cittadini nazionali per il solo fatto che essi abbiano esercitato la loro libertà di circolare e soggiornare in un altro Stato membro rappresenta una restrizione alle libertà riconosciute dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE a ogni cittadino dell'Unione [27].

48. Devo rilevare, in secondo luogo, che la Corte ha ripetutamente dichiarato che le agevolazioni offerte dal Trattato in materia di libertà di circolazione e soggiorno non potrebbero dispiegare pienamente i propri effetti se il cittadino di uno Stato membro potesse essere dissuaso dal farne uso dagli ostacoli posti al suo soggiorno nello Stato membro ospitante, a causa di una normativa del suo Stato d'origine che penalizzi il fatto che egli ne abbia usufruito [28].

49. Orbene, ritengo che la disparità di trattamento introdotta dalla normativa di cui trattasi costituisca una restrizione alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro [29].

50. In primo luogo, devo rilevare che, rifiutando di rilasciare una carta d'identità che possa valere come documento valido per l'espatrio per il solo fatto che il ricorrente nel procedimento principale ha stabilito il proprio domicilio in un altro Stato membro, vale a dire in Francia, tale normativa è idonea a dissuadere i cittadini rumeni che si trovino in una situazione come quella del ricorrente nel procedimento principale dall'esercitare la loro libertà di circolare e soggiornare all'interno dell'Unione.

51. Come ho già illustrato, il problema non origina dalla circostanza che uno Stato membro rilasci ai propri cittadini o un passaporto o una carta d'identità. Una siffatta scelta è assolutamente legittima. Il problema risiede nel fatto che, operando una scelta del genere, uno Stato membro introduce una differenza di trattamento che, come nel caso di specie, pregiudica il diritto di libera circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione.

52. In secondo luogo, devo osservare che, contrariamente a quanto sostiene il governo rumeno, i cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro, anche qualora siano titolari di un passaporto, incontrano maggiori difficoltà nell'esercitare la loro libertà di circolazione.

53. A tale riguardo, il giudice del rinvio precisa che per un periodo di dodici giorni il ricorrente nel procedimento principale non ha potuto recarsi in Francia, non disponendo di una carta d'identità valida come documento valido per l'espatrio, mentre il suo passaporto si trovava presso l'ambasciata di un paese terzo a Bucarest per il rilascio di un visto. Secondo tale giudice, 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. Esso spiega che il ricorrente nel procedimento principale non disponeva tuttavia di una siffatta facoltà, dato che la sua domanda di rilascio di carta d'identità era stata respinta dalla Direzione dello Stato civile.

[27] Sentenze dell'8 giugno 2017, Freitag (C-541/15, EU:C:2017:432, punto 35 e giurisprudenza ivi citata), e del 19 novembre 2020, ZW (C-454/19, EU:C:2020:947, punto 30 e giurisprudenza ivi citata). V., in tal senso, per quanto riguarda l'articolo 45, paragrafo 1, della Carta, sentenza del 21 giugno 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, punto 277).

[28] V. sentenze del 29 aprile 2004, Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, punto 19); del 26 ottobre 2006, Tas-Hagen e Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, punto 30); del 22 maggio 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, punto 32), nonché del 14 ottobre 2010, van Delft e a. (C-345/09, EU:C:2010:610, punto 97).

[29] V. paragrafi 38 e 41 delle presenti conclusioni.

54. Il governo rumeno sostiene che, nel caso in cui un cittadino rumeno depositi il proprio passaporto presso l'ambasciata di uno Stato terzo al fine di ottenere un visto per entrare in tale Stato terzo, gli viene rilasciato un passaporto temporaneo entro tre giorni lavorativi dalla data di presentazione della domanda. Secondo tale governo, 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, un cittadino rumeno deve attendere un mese per fissare un appuntamento e poter presentare la domanda di passaporto temporaneo.

55. Ciò è indicativo, a mio avviso, della pesantezza degli oneri amministrativi relativi alle procedure di rilascio delle carte d'identità e/o dei passaporti posti a carico dei cittadini dell'Unione, come il cittadino di cui al procedimento principale, che genera ostacoli al loro diritto di circolare e soggiornare liberamente all'interno dell'Unione.

56. In terzo luogo, condivido il parere della Commissione secondo cui i cittadini dell'Unione che esercitano il loro diritto di libera circolazione e soggiorno hanno generalmente interessi in diversi Stati membri e manifestano quindi un certo grado di mobilità all'interno dell'Unione.

57. Infine, in quarto luogo, come evidenziato dall'avvocato generale Jacobs, «[è] (…) evidente che la libertà di circolazione implica più della semplice abolizione delle limitazioni al diritto di un soggetto di entrare in uno Stato membro, risiedervi o lasciarlo. Detta libertà può essere assicurata solo se viene abolito anche qualsiasi tipo di provvedimento che ponga ostacoli ingiustificati al suo esercizio. Nessun ostacolo di questo tipo può essere opposto, indipendentemente dal contesto in cui possa sorgere (comprese le ipotesi di abbandono o di ritorno nello Stato membro di origine, ovvero quelle di residenza o di trasferimento in altra parte dell'Unione)» [30].

58. Rimane quindi da verificare se la restrizione alla libera circolazione dei cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, introdotta dalla normativa controversa possa essere giustificata alla luce del diritto dell'Unione.

1. Sulla giustificazione della restrizione

59. Secondo costante giurisprudenza della Corte, una restrizione alla libera circolazione delle persone che, come nel procedimento principale, sia indipendente dalla cittadinanza degli interessati può essere giustificata se è basata su considerazioni oggettive di interesse generale ed è proporzionata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale [31]. Dalla giurisprudenza della Corte risulta parimenti che una misura è proporzionata quando è idonea a realizzare l'obiettivo perseguito e, al contempo, non eccede quanto necessario per il suo raggiungimento [32].

60. Orbene, occorre chiedersi se, nel caso di specie, esista una considerazione oggettiva di interesse generale tale da giustificare la restrizione alla libera circolazione e al soggiorno delle persone.

[30] Conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa Pusa (C-224/02, EU:C:2003:634, paragrafo 21).

[31] Sentenza del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

[32] Sentenze del 18 luglio 2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, punto 42); del 26 ottobre 2006, Tas-Hagen e Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, punto 35), e del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punto 41).

61. Il giudice del rinvio afferma di non aver individuato la considerazione oggettiva di interesse generale che possa giustificare la differenza di trattamento e il fatto di negare ai cittadini rumeni, domiciliati in un altro Stato membro dell'Unione europea, il diritto disporre di una carta d'identità nazionale che possa valere come documento valido per l'espatrio.

62. Il governo rumeno ha giustificato, nelle sue osservazioni scritte e in udienza, il diniego di rilascio di una siffatta carta d'identità ai cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro, essenzialmente, con l'impossibilità di registrare su tale carta il domicilio all'estero di detti cittadini. Tale governo ha fatto valere, anzitutto, che, ai sensi dell'articolo 91, paragrafo 1, del codice civile rumeno, 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 del cittadino rumeno, affinché questi possa esercitare i suoi diritti e adempiere i suoi obblighi (segnatamente in materia civile o amministrativa) e, *in subordine*, costituisce, in forza della direttiva 2004/38, uno dei documenti che consentono di esercitare il diritto alla libera circolazione. Detto governo precisa, poi, che l'indicazione dell'indirizzo di domicilio sulla carta d'identità è quindi idonea a rendere più efficace l'identificazione e ad evitare un eccessivo trattamento dei dati personali dei cittadini rumeni. Esso precisa, infine, che, anche qualora il domicilio di un cittadino rumeno in un altro Stato membro figuri sulla sua carta d'identità, le autorità nazionali non possono assumersi la responsabilità di certificarlo poiché, oltre a essere incompetenti al riguardo, esse non dispongono dei mezzi per verificare tale indirizzo senza che una siffatta verifica divenga un onere amministrativo sproporzionato, o addirittura impossibile.

63. Devo confessare che ho qualche difficoltà a considerare una simile giustificazione come una considerazione oggettiva di interesse generale, per le ragioni che mi accingo ad esporre.

64. In primo luogo, per quanto riguarda il valore probatorio dell'indirizzo indicato sulla carta d'identità, pur potendo comprendere l'«utilità» di una siffatta indicazione per le autorità amministrative, trovo difficile cogliere il nesso tra tale giustificazione e il fatto di rifiutare il rilascio di una carta d'identità ai cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro.

65. In secondo luogo, riguardo al fatto che l'indicazione dell'indirizzo sulla carta d'identità possa rendere più efficaci l'identificazione e la verifica del domicilio dei cittadini rumeni da parte dell'amministrazione, tale circostanza non costituisce tuttavia una considerazione oggettiva di interesse generale che possa giustificare una restrizione a una libertà fondamentale del diritto dell'Unione. Ricordo in proposito che, secondo la 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 escludere o limitare l'esercizio di una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato [33].

66. Per tale motivo ritengo che la normativa rumena oggetto del procedimento principale costituisca una restrizione alla libertà di circolare e soggiornare all'interno dell'Unione dei cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro, che non può essere giustificata né dal valore probatorio dell'indirizzo indicato sulla carta d'identità né dall'efficacia dell'identificazione e della verifica di tale indirizzo da parte dell'amministrazione competente.

[33] V., in particolare, sentenze del 3 febbraio 1983, van Luipen (29/82, EU:C:1983:25, punto 12); del 26 gennaio 1999, Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, punto 45), e del 21 luglio 2011, Commissione/Portogallo (C-518/09, non pubblicata, EU:C:2011:501, punto 66).

67. Per l'ipotesi in cui la Corte ritenga, tuttavia, che la giustificazione addotta dal governo rumeno consenta di considerare legittima una siffatta restrizione, esaminerò brevemente se la normativa in questione rispetti il principio di proporzionalità.

2. Se la normativa controversa rispetti il principio di proporzionalità

68. Come ho ricordato, per poter essere proporzionata la normativa in questione deve essere idonea a realizzare l'obiettivo perseguito e non eccedere quanto necessario per il suo raggiungimento [34].

a) Sull'idoneità

69. Ritengo che il diniego di rilascio di una carta d'identità che possa valere come documento valido per l'espatrio ai cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro non sia idoneo a realizzare l'obiettivo perseguito. La circostanza che le autorità nazionali neghino il rilascio di una siffatta carta d'identità, senza tuttavia esigere da tali cittadini che essi mantengano un domicilio in Romania, non costituisce infatti una misura appropriata al fine di garantire il valore probatorio dell'indirizzo indicato sulla carta d'identità e l'efficacia dei controlli relativi all'identificazione del domicilio di detti cittadini da parte dell'amministrazione rumena.

70. In particolare, una persona può essersi trasferita senza per questo chiedere una nuova carta d'identità o, molto semplicemente, può non risiedere più temporaneamente o permanentemente presso il domicilio indicato sulla sua carta d'identità. Mi sembra infatti che le autorità nazionali dispongano di altri mezzi più appropriati per verificare il domicilio o la residenza, come il rilascio di un certificato di domicilio o di iscrizione all'anagrafe oppure di un certificato di residenza sulla base delle banche dati demografiche da parte delle autorità rumene.

71. Per quanto riguarda il controllo effettuato dall'amministrazione per verificare se una persona abiti effettivamente presso un determinato indirizzo, il ricorrente nel procedimento principale ha rilevato, in udienza, il mancato svolgimento, in pratica, di una siffatta verifica sistematica da parte delle autorità rumene, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

72. Ne consegue, a mio avviso, che la normativa di cui trattasi non garantisce in modo coerente e sistematico la realizzazione dell'obiettivo perseguito e, di conseguenza, non è idonea a raggiungerlo.

b) Sulla necessità

73. Mi sembra difficile sostenere che, al fine di rendere più efficace l'identificazione dell'indirizzo in Romania di un cittadino rumeno domiciliato in un altro Stato membro, sia necessario rilasciare carte d'identità che possano valere come documenti validi per l'espatrio soltanto ai cittadini domiciliati in Romania.

[34] V. paragrafo 59 delle presenti conclusioni. Ricordo che l'articolo 3, paragrafo 8, del regolamento 2019/1157 stabilisce che, «[o]ve necessario e proporzionato allo scopo da conseguire, gli Stati membri possono inserire i dettagli e le osservazioni per uso nazionale che siano necessari a norma del diritto nazionale. L'efficacia delle norme minime di sicurezza e la compatibilità transfrontaliera delle carte d'identità non ne devono risultare ridotte».

74. Infatti, come evidenziato dalla Commissione in udienza, sarebbe certamente possibile per la Romania mantenere il proprio sistema, consistente nel richiedere che l'indirizzo in Romania sia indicato sulla carta d'identità per i cittadini domiciliati in tale Stato membro, senza per questo rifiutare il rilascio di carte d'identità che valgano come documenti validi per l'espatrio per i cittadini rumeni domiciliati in un altro Stato membro.

75. Di conseguenza, un siffatto diniego opposto dalle autorità rumene non è necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito dal governo rumeno.

V. Conclusione

76. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alla questione pregiudiziale sollevata dall'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia, Romania) nel modo seguente:

L'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e 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, 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 detto cittadino ha stabilito il proprio domicilio nel territorio di tale altro Stato membro.