KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
SZPUNAR
ippreżentati fis-27 ta' April 2023 [1]

Kawża C-491/21

WA

vs

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

(talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mill-Înalta Curte de Casație și Justiție (il-Qorti Għolja tal-Kassazzjoni u tal-Ġustizzja, ir-Rumanija))

"Rinviju għal deċiżjoni preliminari – Ċittadinanza tal-Unjoni – Artikolu 21 TFUE – Dritt ta' moviment liberu u ta' residenza libera fit-territorju tal-Istati Membri – Direttiva 2004/38/KE – Artikolu 4 – Kundizzjoni għall-ħruġ ta' karta tal-identità – Domiċilju fl-Istat Membru li joħroġ id-dokument – Rifjut mill-awtoritajiet ta' dan l-Istat Membru li joħorġu l-karta tal-identità lil wieħed miċ-ċittadini tiegħu, iddomiċiljat fi Stat Membru ieħor – Ugwaljanza fit-trattament – Restrizzjoni – Ġustifikazzjoni"

I. Introduzzjoni

1. Kif kiteb l-Avukat Ġenerali Jacobs fil-konklużjonijiet tiegħu fil-kawża Pusa, "suġġett għal-limitazzjonijiet stabbiliti fl-Artikolu [21 TFUE] innifsu, ebda żvantaġġ inġustifikat ma jista' jiġi impost fuq ċittadin tal-Unjoni, ikun min ikun, li jfittex li jeżerċita d-dritt tiegħu ta' moviment jew ta' residenza" [2].

2. F'din il-kawża, il-Qorti tal-Ġustizzja hija adita mill-Înalta Curte de Casație și Justiție (il-Qorti Għolja tal-Kassazzjoni u tal-Ġustizzja, ir-Rumanija) b'talba għal deċiżjoni preliminari dwar l-interpretazzjoni, min-naħa, tal-Artikolu 26(2) u l-Artikolu 21(1) TFUE kif ukoll l-Artikoli 20, l-Artikolu 21(1) u l-Artikolu 45(1) tal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Unjoni Ewropea (iktar 'il quddiem il-"Karta") u, min-naħa l-oħra, l-Artikoli 4 sa 6 tad-Direttiva 2004/38/KE [3].

3. Din it-talba tressqet fil-kuntest ta' kawża bejn WA, ir-rikorrent fil-kawża prinċipali, ċittadin Rumen li jeżerċita l-attivitajiet professjonali tiegħu kemm fi Franza kif ukoll fir-Rumanija, u d-Directia pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul

[1] Lingwa oriġinali: il-Franċiż.

[2] C-224/02, EU:C:2003:634, punt 22.

[3] Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tad-29 ta' April 2004 dwar id-drittijiet taċ-ċittadini ta' l-Unjoni u tal-membri tal-familja tagħhom biex jiċċaqilqu u jgħixu liberament fit-territorju tal-Istati Membri u li temenda r-Regolament (KEE) Nru 1612/68 u li tħassar id-Direttivi 64/221/KEE, 68/360/KEE, 72/194/KEE, 73/148/KEE, 75/34/KEE, 75/35/KEE, 90/364/KEE, 90/365/KEE u 93/96/KEE (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 5, Vol. 5, p. 46).

Afacerilor Interne (id-Direttorat Responsabbli għar-Reġistru tal-Persuni u għall-Ġestjoni tad-Databases tal-Ministeru tal-Intern, ir-Rumanija) (iktar 'il quddiem id-"Direttorat tar-Reġistru"), dwar ir-rifjut ta' dan tal-aħħar li joħroġ lir-rikorrent fil-kawża prinċipali karta tal-identità minħabba li stabbilixxa d-domiċilju tiegħu fi Stat Membru ieħor.

II. Il-kuntest ġuridiku

A. Id-dritt tal-Unjoni

4. Minbarra ċerti dispożizzjonijiet tad-dritt primarju, jiġifieri l-Artikolu 21(1) TFUE u l-Artikolu 20(2), l-Artikolu 21(1) u l-Artikolu 45(1) tal-Karta, huma rilevanti fil-kuntest ta' din il-kawża l-Artikolu 4(3), l-Artikolu 5(1) u (4) u l-Artikolu 6(1) tad-Direttiva 2004/38.

B. Id-dritt Rumen

5. L-Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (id-Digriet ta' Urġenza tal-Gvern Nru 97/2005 dwar ir-Reġistru tal-Persuni, id-Domiċilju, ir-Residenza u d-Dokumenti tal-Identità ta' Ċittadini Rumeni, kif sussegwentement emendat u ssupplimentat[4] (iktar 'il quddiem l-"OUG Nru 97/2005"), jipprovdi, fl-Artikolu 12 tiegħu:

"(1) Mill-età ta' 14-il sena, iċ-ċittadini Rumeni jinħarġulhom dokumenti tal-identità.

[…]

(3) Għall-finijiet ta' dan id-digriet ta' urġenza, dokument tal-identità jfisser: il-karta tal-identità, il-karta tal-identità sempliċi, il-karta tal-identità elettronika, il-karta tal-identità provviżorja u l-ktieb tal-identità, validi bħalissa".

6. L-Artikolu 13 tal-OUG Nru 97/2005 jipprovdi:

"(1) Id-dokument tal-identità jiċċertifika l-identità, in-nazzjonalità Rumena, l-indirizz tad-domiċilju u, jekk applikabbli, l-indirizz tar-residenza.

(2) Skont il-[Lege nru 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (il-Liġi Nru 248/2005 dwar ir-Regoli ta' Moviment Liberu taċ-Ċittadini Rumeni Barra mill-Pajjiż)[5]], kif sussegwentement emendata u ssupplimentata [iktar 'il quddiem il-'Liġi dwar ir-Regoli tal-Moviment Liberu'], il-karta tal-identità u l-karta tal-identità elettronika jikkostitwixxu dokument tal-ivvjaġġar fl-Istati Membri tal-Unjoni Ewropea.

(3) Il-karta tal-identità elettronika tippermetti lid-detentur tagħha jawtentika lilu nnifsu fis-sistemi informatiċi tal-Ministeru tal-Intern u fis-sistemi informatiċi ta' istituzzjonijiet pubbliċi jew privati oħra kif ukoll biex juża l-firma elettronika, taħt il-kundizzjonijiet previsti mil-liġi."

4 Ippubblikata mill-ġdid fi *Monitorul Oficial al României*, Parti I, Nru 719 tat-12 ta' Ottubru 2011.

5 *Monitorul Oficial al României*, Parti I, Nru 682 tad-29 ta' Lulju 2005.

7. L-Artikolu 15(3) tal-OUG Nru 97/2005 jistabbilixxi:

"It-talba għall-ħruġ ta' dokument tal-identità ġdid hija akkumpanjata biss mid-dokumenti li, skont il-liġi, jiċċertifikaw id-domiċilju tal-persuna kkonċernata u, fejn applikabbli, ir-residenza tagħha, ħlief jekk:

a) ikunu saru bidliet fid-data dwar l-isem u l-kunjom, id-data tat-twelid, l-istat ċivili u n-nazzjonalità Rumena, f'liema każ l-applikant huwa meħtieġ jippreżenta d-dokumenti li jiċċertifikaw dawn il-bidliet;

b) l-applikant ikollu karta tal-identità provviżorja jew dokument tal-identità, f'liema każ l-applikant huwa meħtieġ jippreżenta d-dokumenti kollha msemmija fil-paragrafu 2."

8. L-Artikolu 20(1)(c) tal-OUG Nru 97/2005 jipprovdi:

"Il-karta tal-identità provviżorja tinħareġ fil-każijiet li ġejjin:

[…] lil ċittadini Rumeni residenti barra mill-pajjiż li qed jirrisjedu temporanjament fir-Rumanija."

9. L-Artikolu 28(1) tal-OUG Nru 97/2005 jipprovdi:

"1) Il-prova tal-indirizz tad-domiċilju tista' tiġi stabbilita permezz ta':

a) atti konklużi skont il-kundizzjonijiet ta' validità previsti mil-liġi Rumena fis-seħħ, fir-rigward tad-dokument pubbliku li jiċċertifika d-dritt ta' okkupazzjoni ta' abitazzjoni;

b) id-dikjarazzjoni bil-miktub tal-ospitant, persuna fiżika jew ġuridika, ekwivalenti għal ċertifikat ta' akkomodazzjoni, akkumpanjata minn wieħed mid-dokumenti msemmija fis-subparagrafu a) jew, fejn applikabbli, is-subparagrafu d);

c) id-dikjarazzjoni maħlufa tal-applikant, akkumpanjata min-nota ta' kontroll tal-uffiċjal tal-pulizija, li tiċċertifika l-eżistenza ta' immobbli għal użu residenzjali u l-fatt li l-applikant fil-fatt jgħix fl-indirizz iddikjarat, għal persuna fiżika li ma tistax tipproduċi d-dokumenti msemmija fis-subparagrafu a) u b);

d) id-dokument maħruġ mill-amministrazzjoni pubblika lokali li jiċċertifika li l-applikant jew, fejn applikabbli, il-persuna li tospitah huwa rreġistrat fir-[Registrul agricol (ir-Reġistru Agrikolu)] bħala sid ta' immobbli għal użu ta' abitazzjoni;

e) id-dokument tal-identità ta' wieħed mill-ġenituri jew ir-rappreżentant legali tagħhom jew l-att relatat mal-eżerċizzju tal-awtorità tal-ġenituri, akkumpanjat, fejn applikabbli, minn wieħed mid-dokumenti msemmija fis-subparagrafi a) sa d), fil-każ ta' minuri li jitolbu l-ħruġ ta' dokument tal-identità."

10. L-Artikoli 6 u 6^1 tal-Liġi dwar ir-Regoli tal-Moviment Liberu jipprovdu:

"Artikolu 6

(1) It-tipi ta' dokumenti tal-ivvjaġġar li abbażi tagħhom iċ-ċittadini Rumeni jistgħu jivvjaġġaw barra mill-pajjiż huma dawn li ġejjin:

a) passaport diplomatiku;

b) passaport tas-servizz;

c) passaport diplomatiku elettroniku;

d) passaport tas-servizz elettroniku;

e) passaport sempliċi;

f) passaport sempliċi elettroniku;

g) passaport sempliċi temporanju;

h) titolu tal-ivvjaġġar.

Artikolu 6[1]

(1) Għall-finijiet ta' din il-liġi, il-karta tal-identità, il-karta tal-identità sempliċi u l-karta tal-identità elettronika validi jikkostitwixxu dokument tal-ivvjaġġar li fuq il-bażi tiegħu ċ-ċittadini Rumeni jistgħu jivvjaġġaw lejn l-Istati Membri tal-Unjoni Ewropea kif ukoll lejn Stati terzi li jirrikonoxxuhom bħala dokument tal-ivvjaġġar.

[…]"

11. L-Artikolu 17[1](1)(d) u l-paragrafu 2(b) ta' din il-liġi jistabbilixxi:

"(1) Il-passaport sempliċi temporanju jinħareġ lil ċittadini Rumeni li jissodisfaw il-kundizzjonijiet previsti minn din il-liġi u li ma humiex suġġetti għal sospensjoni tad-dritt li jivvjaġġaw barra mill-pajjiż, fil-każijiet li ġejjin:

[…]

d) meta d-detentur ikun ippreżenta passaport sempliċi jew passaport sempliċi elettroniku bil-għan li jikseb viża u jiddikjara li jrid imur barra mill-pajjiż b'urġenza;

[…]

2. Il-passaport sempliċi temporanju jinħareġ:

[…]

b) fis-sitwazzjonijiet imsemmija fil-paragrafu 1(b) sa (g), fi żmien massimu ta' tlett ijiem tax-xogħol mid-data tas-sottomissjoni tal-applikazzjoni;

[…]"

12. L-Artikolu 34(1), (2) u 6 tal-imsemmija liġi jipprovdi:

"1. Ċittadin Rumen li jkun stabbilixxa r-residenza tiegħu barra mill-pajjiż jista' jitlob il-ħruġ ta' passaport sempliċi elettroniku jew passaport sempliċi temporanju li jindika l-pajjiż tad-domiċilju tiegħu, meta jsib ruħu f'waħda mis-sitwazzjonijiet li ġejjin:

a) ikun akkwista dritt ta' residenza għal mill-inqas sena jew, skont il-każ, id-dritt ta' residenza tiegħu fit-territorju tal-Istat imsemmi jkun ġie mġedded ripetutament matul sena;

b) ikun akkwista dritt ta' residenza fit-territorju tal-imsemmi Stat għall-finijiet ta' riunifikazzjoni tal-familja ma' persuna ddomiċiljata fit-territorju tal-istess Stat;

c) ikun akkwista dritt ta' residenza fit-tul jew, fejn applikabbli, dritt ta' residenza permanenti fit-territorju tal-imsemmi Stat;

d) ikun kiseb in-nazzjonalità ta' dan l-Istat;

e) ikun kiseb dritt għax-xogħol jew ikun irreġistrat fi stabbiliment privat jew pubbliku għall-iskop ewlieni li jsegwi studji hemmhekk, inkluż taħriġ vokazzjonali.

2. Ċittadin Rumen detentur ta' ċertifikat ta' reġistrazzjoni jew dokument li jiċċertifika r-residenza tiegħu fi Stat Membru tal-Unjoni Ewropea, iż-Żona Ekonomika Ewropea jew fil-Konfederazzjoni Żvizzera, maħruġ mill-awtoritajiet kompetenti ta' Stat Membru tal-Unjoni Ewropea, iż-Żona Ekonomika Ewropea jew il-Konfederazzjoni Żvizzera, jista' titlob il-ħruġ ta' passaport sempliċi elettroniku jew passaport sempliċi temporanju li jindika dan l-Istat bħala l-pajjiż tad-domiċilju.

[…]

6. Ċittadin Rumen li jkun stabbilixxa d-domiċilju tiegħu barra mill-pajjiż huwa meħtieġ, meta jirċievi passaport sempliċi elettroniku jew passaport sempliċi temporanju li jsemmi l-pajjiż tad-domiċilju, li jirritorna d-dokument tal-identità li jiċċertifika l-eżistenza ta' domiċilju fir-Rumanija maħruġ mill-awtoritajiet Rumeni."

III. Il-kawża prinċipali, id-domanda preliminari u l-proċedura quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja

13. Ir-rikorrent fil-kawża prinċipali huwa avukat ta' nazzjonalità Rumena, li jeżerċita l-attivitajiet professjonali tiegħu kemm fi Franza kif ukoll fir-Rumanija u li, sa mill-2014, huwa ddomiċiljat fi Franza.

14. L-awtoritajiet Rumeni ħarġulu passaport sempliċi elettroniku li jindika li huwa ddomiċiljat fi Franza. Billi l-ħajja privata tiegħu u l-ħajja professjonali tiegħu jiżvolġu kemm fi Franza kif ukoll fir-Rumanija, huwa jiddikjara wkoll kull sena r-residenza tiegħu fir-Rumanija u jirċievi karta tal-identità provviżorja. Madankollu, din il-kategorija ta' karta ma tikkostitwixxix dokument li jippermettilu jivvjaġġa barra.

15. Fis-17 ta' Settembru 2017, ir-rikorrent fil-kawża prinċipali ressaq talba lid-Direttorat tar-Reġistru għall-ħruġ ta' karta tal-identità jew karta tal-identità elettronika. Din it-talba ġiet miċħuda għar-raġuni li ma kienx stabbilixxa d-domiċilju tiegħu fir-Rumanija.

16. Fit-18 ta' Diċembru 2017, ir-rikorrent fil-kawża prinċipali ippreżenta rikors fi proċedura amministrattiva quddiem il-Curtea de Apel București (il-Qorti tal-Appell ta' Bukarest, ir-Rumanija) sabiex jobbliga lid-Direttorat tar-Reġistru joħroġlu d-dokument mixtieq.

17. Fit-28 ta' Marzu 2018, din il-qorti ċaħdet ir-rikors bħala infondat, għar-raġuni li d-deċiżjoni ta' rifjut tad-Direttorat tar-Reġistru kienet iġġustifikata mid-dritt Rumen, li jipprovdi li l-karti tal-identità jinħarġu biss lil ċittadini Rumeni ddomiċiljati fir-Rumanija. Hija qieset li d-dritt Rumen ma kienx kuntrarju għad-dritt tal-Unjoni sa fejn id-Direttiva 2004/38 ma timponix fuq l-Istati Membri l-obbligu li joħorġu karti tal-identità liċ-ċittadini tagħhom stess. Barra minn hekk, hija qieset li r-rikorrent fil-kawża prinċipali ma kienx ġie ddiskriminat, sa fejn l-awtoritajiet Rumeni ħarġulu passaport sempliċi, li jikkostitwixxi dokument tal-ivvjaġġar li jippermettilu jivvjaġġa barra mill-pajjiż.

18. Peress li qies li s-sentenza tal-Curtea de Apel București (il-Qorti tal-Appell ta' Bukarest) kisret diversi dispożizzjonijiet tat-Trattat FUE, tal-Karta u tad-Direttiva 2004/38, ir-rikorrent fil-kawża prinċipali ppreżenta appell ta' kassazzjoni quddiem il-qorti tar-rinviju, l-Înalta Curte de Casație și Justiție (il-Qorti Għolja tal-Kassazzjoni u tal-Ġustizzja).

19. Din il-qorti tesprimi dubji dwar il-konformità mad-dritt tal-Unjoni tar-rifjut li tinħareġ karta tal-identità lir-rikorrent fil-kawża prinċipali fiċ-ċirkustanzi tal-kawża prinċipali.

20. F'dan ir-rigward, il-qorti tar-rinviju tfakkar li, għalkemm id-Direttiva 2004/38 hija intiża li tarmonizza l-kundizzjonijiet meħtieġa mill-Istati Membri biex jidħlu fit-territorju ta' Stat Membru ieħor, il-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni tagħti interpretazzjoni restrittiva tal-Artikolu 4(3) ta' din id-direttiva, li tipprovdi li l-Istati Membri għandhom joħorġu karti tal-identità jew passaporti liċ-ċittadini tagħhom skont il-leġiżlazzjoni tagħhom. Barra minn hekk, il-kriterju tad-domiċilju jista' jikkostitwixxi trattament diskriminatorju li, sabiex ikun iġġustifikat taħt id-dritt tal-Unjoni, għandu jkun ibbażat fuq kunsiderazzjonijiet oġġettivi indipendenti miċ-ċittadinanza tal-persuni kkonċernati u proporzjonati mal-għan leġittimament segwit mil-liġi nazzjonali. Fl-aħħar nett, f'dan il-każ, id-Direttorat tar-Reġistru ma indikax liema kunsiderazzjoni oġġettiva ta' interess ġenerali setgħet tiġġustifika d-differenza fit-trattament u l-fatt li ċ-ċittadini Rumeni ddomiċiljati fi Stat Membru ieħor tal-Unjoni jiġu rrifjutati d-dritt li jkollhom karta tal-identità nazzjonali. Il-qorti tar-rinviju tindika li ma identifikatx tali ġustifikazzjoni.

21. F'dawn iċ-ċirkustanzi l-Înalta Curte de Casație și Justiție (il-Qorti Għolja tal-Kassazzjoni u tal-Ġustizzja) iddeċidiet li tissospendi l-proċeduri u tagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domanda preliminari li ġejja:

"L-Artikolu 26(2) TFUE, l-Artikolu 20, l-Artikolu 21(1) u l-Artikolu 45(1) tal-[Karta] u l-Artikoli 4 [sa] 6 tad-Direttiva [2004/38] għandhom jiġu interpretati fis-sens li jipprekludu leġiżlazzjoni nazzjonali li ma tippermettix il-ħruġ ta' karta tal-identità, li tkun tista' tintuża bħala dokument għall-ivvjaġġar fl-Unjoni Ewropea, lil ċittadin ta' Stat Membru bħala riżultat tal-istabbiliment tad-domiċilju tiegħu fi Stat Membru ieħor?"

22. Ġew ippreżentati osservazzjonijiet bil-miktub mir-rikorrent fil-kawża prinċipali, mill-Gvern Rumen u mill-Kummissjoni Ewropea. Dawn l-istess partijiet ħadu sehem fis-seduta li nżammet fit-8 ta' Frar 2023.

IV. Analiżi

23. Permezz tad-domanda preliminari tagħha, il-qorti tar-rinviju essenzjalment tistaqsi jekk l-Artikolu 26(2) TFUE, l-Artikolu 20, l-Artikolu 21(1) u l-Artikolu 45(1) tal-Karta u kif ukoll l-Artikoli 4 sa 6 tad-Direttiva 2004/38 għandhomx jiġu interpretati bħala li jipprekludu regoli ta' Stat Membru li taħthom ċittadin tal-Unjoni, ċittadin ta' dan l-Istat Membru li jkun eżerċita d-dritt tiegħu ta' moviment liberu u ta' residenza fi Stat Membru ieħor, jiġi rrifjutat il-ħruġ ta' karta tal-identità li jkollha valur ta' dokument tal-ivvjaġġar fi ħdan l-Unjoni, għall-unika raġuni li jkun stabbilixxa d-domiċilju tiegħu fit-territorju ta' dan l-Istat Membru l-ieħor.

24. Ir-rikorrent fil-kawża prinċipali u l-Kummissjoni jqisu li l-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni tikkostitwixxi inugwaljanza fit-trattament li taffettwa d-dritt ta' moviment liberu u ta' residenza fi ħdan l-Unjoni taċ-ċittadini Rumeni ddomiċiljati fi Stat Membru ieħor. Mill-banda l-oħra, il-Gvern Rumen isostni li l-Istati Membri għandhom setgħa diskrezzjonali fir-rigward tal-ħruġ tal-karti tal-identità u li l-leġiżlazzjoni inkwistjoni ma tikkostitwixxix restrizzjoni fuq id-dritt ta' moviment liberu u ta' residenza ta' dawn iċ-ċittadini.

25. F'dawn il-konklużjonijiet, ser nagħmel ftit osservazzjonijiet preliminari bil-għan li niġbor fil-qosor il-fatti billi nfakkar il-leġiżlazzjoni rilevanti inkwistjoni u niċċara d-dispożizzjonijiet applikabbli tad-dritt tal-Unjoni qabel ma nindirizza l-problema mqajma mid-domanda magħmula fid-dawl ta' dawn id-dispożizzjonijiet.

A. Osservazzjonijiet preliminari

26. Skont id-dikjarazzjoni tal-fatti tal-qorti tar-rinviju, din il-kawża tikkonċerna ċittadin Rumen, iddomiċiljat fi Franza sa mis-sena 2014, li jeżerċita l-attivitajiet professjonali tiegħu ta' avukat kemm fi Franza kif ukoll fir-Rumanija [6]. L-awtoritajiet Rumeni ħarġulu passaport sempliċi elettroniku fejn isemmi l-fatt li huwa ddomiċiljat fi Franza kif ukoll karta tal-identità provviżorja [7]. Din il-karta, li ma tikkostitwixxix dokument tal-ivvjaġġar, tinħareġ lil ċittadini Rumeni ddomiċiljati fi Stat Membru ieħor li jirrisjedu temporanjament fir-Rumanija u għandha tiġi mġedda kull sena. Ir-rikorrent fil-kawża prinċipali ressaq talba lid-Direttorat tar-Reġistru sabiex jikseb il-ħruġ ta' karta tal-identità (sempliċi jew elettronika) li tikkostitwixxi dokument tal-ivvjaġġar li jippermettilu jivvjaġġa fi Franza, talba li ġiet miċħuda. Huwa ppreżenta appell minn din id-deċiżjoni quddiem il-Curtea de Apel București (il-Qorti tal-Appell ta' Bukarest), li ġie miċħud bħala infondat, essenzjalment għar-raġuni li l-leġiżlazzjoni Rumena ma kinitx tikser id-dritt tal-Unjoni.

27. F'dan ir-rigward, il-qorti tar-rinviju tindika li, skont id-dritt Rumen, iċ-ċittadini Rumeni kollha, irrispettivament mill-post ta' residenza tagħhom, għandhom id-dritt li jinħarġilhom passaport [8]. Hija tispjega wkoll li, bis-saħħa ta' dan id-dritt, iċ-ċittadini Rumeni ddomiċiljati fir-Rumanija għandhom, mill-età ta' 14-il sena, id-dritt li tinħarġilhom jew karta tal-identità sempliċi jew karta tal-identità elettronika b'valur ta' dokument tal-ivvjaġġar [9]. Mill-banda l-oħra,

[6] Ir-rikorrent fil-kawża prinċipali sostna waqt is-seduta li, minbarra l-attività tiegħu ta' avukat, huwa jgħallem f'università Franċiża.

[7] Il-Gvern Rumen jenfasizza, bi tweġiba għal mistoqsija magħmula mill-Qorti tal-Ġustizzja waqt is-seduta, li l-"karta tal-identità provviżorja" ma tinkludix l-elementi ta' sigurtà ta' karta tal-identità, fis-sens tal-Artikolu 2(a) u l-Artikolu 3 tar- Regolament (UE) 2019/1157 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-20 ta' Ġunju 2019 dwar it-tisħiħ tas-sigurtà tal-karti tal-identità taċ-ċittadini tal-Unjoni u tad-dokumenti ta' residenza maħruġa liċ-ċittadini tal-Unjoni u lill-membri tal-familja tagħhom li jeżerċitaw id-dritt tagħhom ta' moviment liberu (ĠU 2019 L 188, p. 67).

[8] Ara l-Artikolu 6(1)(f) u (g), kif ukoll l-Artikolu 34(1) u (2) tal-Liġi dwar ir-Regoli ta' Moviment Liberu.

[9] Ara l-Artikolu 12(1) u (2) tal-OUG Nru 97/2005, kif ukoll l-Artikolu 6[1](1) tal-Liġi dwar ir-Regoli ta' Moviment Liberu.

iċ-ċittadini Rumeni residenti fi Stat Membru ieħor ma għandhomx id-dritt li jiksbu dawn id-dokumenti tal-identità [10]. F'dan ir-rigward, din il-qorti tippreċiża li dawn iċ-ċittadini huma obbligati, meta jinħarġilhom passaport li jsemmi l-Istat Membru tad-domiċilju tagħhom, li jirritornaw id-dokument tal-identità li għandu valur ta' dokument tal-ivvjaġġar u li jiċċertifika l-eżistenza ta' domiċilju fir-Rumanija [11]. Madankollu, jekk joqogħdu temporanjament f'dan l-Istat Membru, tinħarġilhom karta tal-identità provviżorja li ma għandhiex valur ta' dokument tal-ivvjaġġar [12].

28. Huwa ċar li s-sitwazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali taqa' fil-kamp ta' applikazzjoni tad-dritt tal-Unjoni, u b'mod partikolari tar-regoli li jirregolaw l-eżerċizzju tad-dritt ta' moviment liberu u ta' residenza.

29. F'dan ir-rigward, infakkar, minn naħa, li l-Artikolu 20 TFUE jagħti lil kull persuna li għandha ċ-ċittadinanza ta' Stat Membru l-istatus ta' ċittadin tal-Unjoni [13]. F'dan il-każ, ir-rikorrent fil-kawża prinċipali għandu ċ-ċittadinanza Rumena u għalhekk igawdi l-istatus ta' ċittadin tal-Unjoni li, kif irrilevat il-Qorti tal-Ġustizzja f'diversi okkażjonijiet, "hija intiża sabiex tkun l-istat fundamentali taċ-ċittadini ta' l-Istati Membri" [14]. Bħala ċittadin tal-Unjoni li jkun eżerċita l-libertà tiegħu ta' moviment u joqgħod fi Stat Membru li ma huwiex l-Istat Membru tal-oriġini, huwa jista' juża d-drittijiet marbuta ma' dan l-istatus, b'mod partikolari dawk previsti fl-Artikolu 21(1) TFUE, "inkluż, skont il-każ, fir-rigward tal-Istat Membru ta' oriġini tiegħu" [15].

30. Min-naħa l-oħra, infakkar ukoll li l-Artikolu 21(1) TFUE jagħti lir-rikorrent fil-kawża prinċipali d-dritt ta' moviment liberu u ta' residenza libera fit-territorju tal-Istati Membri suġġett għal-limitazzjonijiet u l-kundizzjonijiet stabbiliti mit-Trattati u mid-dispożizzjonijiet magħmula għall-applikazzjoni tagħhom. B'mod partikolari, tali limitazzjonijiet u kundizzjonijiet huma dawk previsti mid-Direttiva 2004/38, li l-Artikolu 1 tagħha jippreċiża li l-għan tagħha huwa, b'mod partikolari, li tistabbilixxi l-kundizzjonijiet għall-eżerċizzju ta' dan id-dritt kif ukoll il-limitazzjonijiet tiegħu.

31. Fl-aħħar nett, ninnota li, anki jekk id-domanda preliminari tirreferi għall-Artikolu 26(2) TFUE u kif ukoll għall-Artikoli 20 u 21(1) tal-Karta, ir-riżoluzzjoni tal-kawża prinċipali ma teħtieġx, madankollu, li l-Qorti tal-Ġustizzja tirreferi speċifikament għal dawn id-dispożizzjonijiet.

32. Fir-rigward tal-Artikolu 45 tal-Karta, li għalih tirreferi wkoll id-domanda preliminari, għandu jitfakkar li l-paragrafu 1 tiegħu jiggarantixxi d-dritt ta' kull ċittadin tal-Unjoni għal moviment liberu u għal residenza libera fit-territorju tal-Istati Membri, dritt li, skont l-Ispjegazzjonijiet dwar il-Karta tad-Drittijiet Fundamentali [16], jikkorrispondi ma' dak iggarantit fl-ewwel subparagrafu

[10] Il-Kummissjoni indikat fl-osservazzjonijiet bil-miktub tagħha li l-Artikolu 14(2) tal-OUG Nru 97/2005 jipprovdi li ċittadini Rumeni *ddomiċiljati fir-Rumanija* u residenti *temporanjament* barra mill-pajjiż biss jistgħu japplikaw għall-ħruġ tal-karta tal-identità.

[11] Ara l-Artikolu 34(6) tal-Liġi dwar ir-Regoli ta' Moviment Liberu.

[12] Ara l-Artikolu 20(1)(c) tal-OUG Nru 97/2005. Mid-dokumenti prodotti mir-rikorrent fil-kawża prinċipali skont l-Artikolu 62(1) tar-Regoli tal-Proċedura tal-Qorti tal-Ġustizzja jirriżulta li l-karta tal-identità provviżorja tinkludi l-*indirizz tal-post tar-residenza temporanja* fir-Rumanija tad-detentur tagħha.

[13] Ara, b'mod partikolari, is-sentenzi tal-11 ta' Lulju 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punt 27), u tad-9 ta' Ġunju 2022, Préfet du Gers u Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, punt 49 u l-ġurisprudenza ċċitata).

[14] Sentenzi tal-20 ta' Settembru 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31), u tal-1 ta' Awwissu 2022, Familienkasse Niedersachsen-Bremen (C-411/20, EU:C:2022:602, punt 28).

[15] Sentenza tal-14 ta' Diċembru 2021, Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo" (C-490/20, EU:C:2021:1008, punt 42 u l-ġurisprudenza ċċitata).

[16] ĠU 2007, C 303, p. 29.

tal-Artikolu 20(2)(a) TFUE u huwa eżerċitat, skont it-tieni subparagrafu tal-Artikolu 20(2) TFUE u l-Artikolu 52(2) tal-Karta, taħt il-kundizzjonijiet u fil-limiti ddefiniti mit-Trattati u mill-miżuri adottati bis-saħħa tagħhom [17].

33. Għalhekk, fil-fehma tiegħi, huwa biżżejjed li nirreferi għad-dispożizzjonijiet rilevanti tad-Direttiva 2004/38 u għall-Artikolu 21 TFUE sabiex tingħata risposta għad-domanda magħmula mill-qorti tar-rinviju [18].

B. Fuq l-interpretazzjoni tal-Artikolu 4(3) tad-Direttiva 2004/38 u l-eżistenza ta' differenza fit-trattament li tista' tirrestrinġi d-dritt għal-libertà ta' moviment u ta' residenza

34. Jidhirli utli li nfakkar, fl-ewwel lok, li, sabiex iċ-ċittadini tagħhom ikunu jistgħu jeżerċitaw id-dritt ta' moviment liberu u ta' residenza libera fi ħdan l-Unjoni, l-Artikolu 4(3) tad-Direttiva 2004/38 jimponi fuq l-Istati Membri, li jaġixxu skont il-leġiżlazzjoni tagħhom, l-obbligu li joħorġu liċ-ċittadini tagħhom karta tal-identità jew passaport li jindika n-nazzjonalità tagħhom [19]. F'dan ir-rigward, il-Qorti tal-Ġustizzja diġà ddeċidiet li huma l-Istati Membri li għandhom, abbażi ta' din id-dispożizzjoni, joħorġu liċ-ċittadini tagħhom, jew li jġeddu, karta tal-identità jew passaport [20].

35. Fit-tieni lok, għandi nirrileva li mill-kliem tal-Artikolu 4(3) tad-Direttiva 2004/38 u, b'mod partikolari, mill-għażla li għamel il-leġiżlatur tal-Unjoni li juża l-konġunzjoni ta' koordinazzjoni disġuntiva "jew", jirriżulta li, bħala parti mill-obbligu tagħhom li joħorġu dokument tal-ivvjaġġar liċ-ċittadini tagħhom stess, din id-dispożizzjoni tħalli f'idejn l-Istati Membri l-għażla tat-tip ta' dokument tal-ivvjaġġar, jiġifieri karta tal-identità *jew* passaport.

36. Madankollu, għandu jiġi enfasizzat li mill-premessi 1 sa 4 u 11 tad-Direttiva 2004/38 jirriżulta li din għandha l-għan, fuq kollox, li tiffaċilita l-eżerċizzju tad-dritt fundamentali u individwali tal-libertà ta' moviment u ta' residenza fit-territorju tal-Istati Membri, li huwa mogħti direttament liċ-ċittadini tal-Unjoni bit-Trattat [21]. F'dan ir-rigward, skont il-ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja, fid-dawl tal-kuntest li fih tifforma parti din id-direttiva u l-għanijiet li ssegwi, id-dispożizzjonijiet tagħha ma jistgħux jiġu interpretati b'mod restrittiv u ma għandhomx, fi kwalunkwe każ, jiġu mċaħħda mill-effett utli tagħhom [22].

[17] Sentenza tal-21 ta' Ġunju 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, punt 275). Għandu jitfakkar ukoll li mill-ġurisprudenza jirriżulta li miżura nazzjonali li hija ta' natura li tfixkel l-eżerċizzju tal-moviment liberu tal-persuni tista' tiġi ġġustifikata biss meta din il-miżura tikkonforma mad-drittijiet fundamentali ggarantiti mill-Karta li tagħha l-Qorti tal-Ġustizzja tiżgura l-osservanza. Għalhekk, kif irrilevat ġustament il-Kummissjoni, kull restrizzjoni tad-drittijiet previsti fl-Artikolu 21(1) TFUE bilfors tikser l-Artikolu 45(1) tal-Karta, sa fejn, kif diġà rrimarkajt, id-dritt taċ-ċittadini kollha tal-Unjoni għall-moviment liberu u residenza libera fit-territorju tal-Istati Membri, previst mill-Karta, jirrifletti d-dritt mogħti mill-Artikolu 21(1) TFUE. Ara, b'mod partikolari, is-sentenzi tat-18 ta' Ġunju 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, punt 43); tal-14 ta' Diċembru 2021, Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo" (C-490/20, EU:C:2021:1008, punt 58); tal-21 ta' Ġunju 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, punt 275, punt 281); kif ukoll digriet tal-24 ta' Ġunju 2022, Rzecznik Praw Obywatelskich (C-2/21, EU:C:2022:502, punt 46).

[18] Ara, ukoll, in-nota ta' qiegħ il-paġna 27 ta' dawn il-konklużjonijiet.

[19] Sentenza tal-14 ta' Diċembru 2021, Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo" (C-490/20, EU:C:2021:1008, punt 43). L-Artikolu 4(3) tad-Direttiva 2004/38 jipprovdi li "l-Istati Membri għandhom joħorġu jew iġeddu għaċ-ċittadini tagħhom karta ta' l-identità jew passaport li jiddikjara ċ-ċittadinanza tagħhom".

[20] Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tas-6 ta' Ottubru 2021, A (Qsim ta' fruntieri b'dgħajsa ta' rikreazzjoni) (C-35/20, EU:C:2021:813, punt 53).

[21] Sentenzi tal-25 ta' Lulju 2008, Metock *et* (C-127/08, EU:C:2008:449, punt 82), u tad-19 ta' Settembru 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punt 71).

[22] Sentenzi tal-11 ta' Diċembru 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, punt 43); tal-25 ta' Lulju 2008, Metock *et* (C-127/08, EU:C:2008:449, punt 84); tas-7 ta' Ottubru 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, punt 31); tat-18 ta' Diċembru 2014, McCarthy *et* (C-202/13, EU:C:2014:2450, punt 32); tal-5 ta' Ġunju 2018, Coman *et* (C-673/16, EU:C:2018:385, punt 39); kif ukoll tal-11 ta' April 2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, punt 38).

37. Barra minn hekk, għalkemm, fl-istat attwali tad-dritt tal-Unjoni, l-Istati Membri huma kompetenti fir-rigward tal-ħruġ tal-karti tal-identità, jiena madankollu nfakkar li huma għandhom jeżerċitaw din il-kompetenza filwaqt li josservaw id-dritt tal-Unjoni u, b'mod partikolari, id-dispożizzjonijiet tat-Trattat dwar il-libertà ta' moviment u ta' residenza fit-territorju tal-Istati Membri kif mogħtija mill-Artikolu 21(1) TFUE lil kull ċittadin tal-Unjoni [23].

38. F'dan il-każ, kif jirriżulta mid-deċiżjoni tar-rinviju, il-kwistjoni li fuqha hija bbażata d-domanda preliminari tirrigwarda d-differenza fit-trattament stabbilita mil-leġiżlazzjoni Rumena inkwistjoni bejn iċ-ċittadini Rumeni ddomiċiljati fir-Rumanija u ċ-ċittadini Rumeni ddomiċiljati fi Stat Membru ieħor. Din il-leġiżlazzjoni tipprovdi li ċ-ċittadini Rumeni ddomiċiljati fir-Rumanija għandhom id-dritt li jiksbu żewġ dokumenti validi biex jivvjaġġaw fl-Unjoni, jiġifieri *karta tal-identità u passaport*, filwaqt li ċittadini Rumeni ddomiċiljati fi Stat Membru ieħor huma intitolati li jiksbu dokument tal-ivvjaġġar wieħed biss, jiġifieri *passaport* [24].

39. Għalhekk, għandu jiġi ddeterminat jekk din id-differenza fit-trattament hijiex kompatibbli mad-dispożizzjonijiet tad-dritt tal-Unjoni dwar il-libertà ta' moviment u ta' residenza tal-persuni u, b'mod partikolari, mad-Direttiva 2004/38.

40. Huwa ċertament minnu li, kif diġà spjegajt, l-Artikolu 4(3) tad-Direttiva 2004/38 ma jobbligax lill-Istati Membri joħorġu żewġ dokumenti tal-identità li għandhom valur ta' dokumenti tal-ivvjaġġar liċ-ċittadini tagħhom, jiġifieri karta tal-identità *u* passaport. Għall-kuntrarju, din id-dispożizzjoni tippermetti lill-Istati Membri jagħżlu jekk joħorġux liċ-ċittadini tagħhom karta tal-identità *jew* passaport. Madankollu, din id-dispożizzjoni, moqrija fid-dawl tal-Artikolu 21 TFUE, ma tistax tippermetti lill-Istati Membri jagħmlu *din l-għażla* billi jittrattaw liċ-ċittadini tagħhom b'mod inqas favorevoli fuq il-bażi tal-eżerċizzju tad-dritt tagħhom ta' moviment liberu u ta' residenza fi ħdan l-Unjoni. Fi kliem ieħor, l-għażla leġittima tal-Istati Membri dwar ir-regoli nazzjonali ta' ħruġ tad-dokumenti tal-ivvjaġġar liċ-ċittadini tagħhom, kif previst fl-Artikolu 4(3) tad-Direttiva 2004/38, ma tistax twassal, bħal f'dan il-każ, għall-introduzzjoni ta' inugwaljanza fit-trattament li tikkonsisti fil-ħruġ lil ċittadini Rumeni ddomiċiljati fi Stat Membru ieħor dokument tal-ivvjaġġar wieħed, jiġifieri passaport.

41. Fil-fatt, kif irrilevat ġustament il-Kummissjoni, iċ-ċittadini Rumeni li joqogħdu fi Stati Membri oħra u li jixtiequ jibbenefikaw kemm mill-passaport kif ukoll mill-karta tal-identità tagħhom (sempliċi jew elettronika) għandu jkollhom id-domiċilju tagħhom fir-Rumanija. Mid-deċiżjoni tar-rinviju jirriżulta li l-prova ta' dan id-domiċilju hija pprovduta, b'mod partikolari, minn att ta' proprjetà, kuntratt ta' kiri jew ċertifikat ta' akkomodazzjoni. Dan ifisser li ċittadini bħal dawn mhux biss għandhom ikunu jew sidien, kerrejja jew okkupanti bħala persuni alloġġjati f'akkomodazzjoni fir-Rumanija, iżda għandu jkollhom ukoll akkomodazzjoni li hija meħtieġa biex jeżerċitaw id-dritt tagħhom għall-moviment liberu u r-residenza fi Stat Membru ieħor. Dan ir-rekwiżit jirriżulta b'mod ċar fi trattament inqas favorevoli minħabba l-eżerċizzju ta' dan id-dritt. Iċ-ċittadini Rumeni li eżerċitaw id-dritt tagħhom għall-moviment liberu jkollhom għalhekk iżommu domiċilju fir-Rumanija biex jibbenefikaw miż-żewġ dokumenti tal-ivvjaġġar, filwaqt li dawk li ma eżerċitawhx u li għandhom id-domiċilju tagħhom fir-Rumanija jistgħu jibbenefikaw minn dan mingħajr ma jkollhom għalfejn jissoddisfaw kundizzjonijiet oħrajn.

[23] Ara, b'mod partikolari, f'dan is-sens, is-sentenzi tas-26 ta' Ottubru 2006, Tas-Hagen u Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, punt 22); tat-22 ta' Mejju 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, punt 24); kif ukoll tal-5 ta' Ġunju 2018, Coman *et* (C-673/16, EU:C:2018:385, punti 35 sa 38). Ara, ukoll, is-sentenza tas-6 ta' Ottubru 2021, A (Qsim ta' fruntieri b'dgħajsa ta' rikreazzjoni) (C-35/20, EU:C:2021:813, punt 53).

[24] Infakkar, kif il-Kummissjoni rrilevat bi tweġiba għal mistoqsija tal-Qorti tal-Ġustizzja waqt is-seduta, li mill-perspettiva tad-dritt ta' moviment liberu u ta' residenza libera, dawn iż-żewġ sitwazzjonijiet huma paragunabbli.

42. Għalhekk jidhirli li, bħala tali, din id-differenza fit-trattament tista' tkun ta' natura li ċċaħħad l-Artikolu 4(3) tad-Direttiva 2004/38 mill-effett utli tiegħu.

43. Barra minn hekk, infakkar, minn naħa, li l-Artikolu 4(1) ta' din id-direttiva jipprovdi li "[m]ingħajr preġudizzju għad-disposizzjonijiet dwar dokumenti ta' vjaġġar applikabbli għall-kontroll fil-fruntieri nazzjonali, iċ-ċittadini kollha ta' l-Unjoni li għandhom karta ta' l-identità valida jew passaport validu […] [għandhom] id-dritt li joħorġu mit-territorju ta' Stat Membru biex jivvjaġġaw lejn Stat Membru ieħor". Min-naħa l-oħra, l-Artikolu 5(1) tal-imsemmija direttiva jipprovdi li "[m]ingħajr preġudizzju għad-disposizzjonijiet dwar dokumenti ta' vjaġġar applikabbli fil-kontrolli tal-fruntieri nazzjonali, l-Istati Membri għandhom iħallu jidħlu fit-territorju tagħhom iċ-ċittadini ta' l-Unjoni li għandhom karta ta' l-identità jew passaport li huma validi".

44. Għalhekk jidher li l-obbligu li wieħed ikollu karta tal-identità jew passaport la jikkundizzjona d-dritt ta' ħruġ u lanqas id-dritt ta' dħul iżda *jikkostitwixxi formalità intiża sabiex tistandardizza u, b'hekk, tiffaċilita l-kontrolli tal-identità* li jistgħu, fil-każijiet limitati mir-Regolament (KE) Nru 562/2006 [25], jitwettqu [26]. Il-fatt li ċittadin tal-Unjoni jista' jivvjaġġa biss bil-karta tal-identità tiegħu għalhekk jikkostitwixxi faċilità għal dan iċ-ċittadin li għalhekk ma għandux għalfejn ikollu passaport fil-pussess tiegħu. B'hekk, id-differenza fit-trattament li tintroduċi l-leġiżlazzjoni inkwistjoni tista' ċċaħħad kemm lill-Artikolu 4(1) kif ukoll lill-Artikolu 5(1) tad-Direttiva 2004/38 mill-effett utli tagħhom.

45. F'dan ir-rigward, nikkunsidra li, sa fejn il-leġiżlazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali tippermetti lill-awtoritajiet nazzjonali li jagħżlu jekk joħorġux jew le karta tal-identità li jkollha l-valur ta' dokument tal-ivvjaġġar lil ċittadini Rumeni skont jekk stabbilixxewx jew le d-domiċilju tagħhom fi Stat Membru ieħor u, għalhekk, skont jekk eżerċitawx jew le d-dritt tagħhom ta' moviment liberu u ta' residenza, huwa meħtieġ li jiġi eżaminat jekk teżistix restrizzjoni fuq il-moviment liberu fis-sens tal-Artikolu 21(1) TFUE.

C. Fuq l-eżistenza ta' restrizzjoni fuq il-moviment liberu taċ-ċittadini tal-Unjoni fis-sens tal-Artikolu 21(1) TFUE

46. Mill-punti preċedenti jirriżulta li l-leġiżlazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali tintroduċi trattament differenti li jista' jaffettwa d-dritt taċ-ċittadini Rumeni ddomiċiljati fi Stat Membru ieħor milli jiċċaqilqu u jirrisjedu fl-Unjoni fis-sens tal-Artikolu 21(1) TFUE.

47. F'dan ir-rigward, infakkar, fl-ewwel lok, li, skont il-ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja, leġiżlazzjoni nazzjonali li tiżvantaġġa lil ċerti ċittadini nazzjonali minħabba l-fatt biss li huma eżerċitaw il-libertà tagħhom ta' moviment u ta' residenza fi Stat Membru ieħor tikkostitwixxi restrizzjoni fuq il-libertajiet irrikonoxxuti mill-Artikolu 21(1) TFUE ta' kull ċittadin tal-Unjoni [27].

[25] Regolament tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-15 ta' Marzu 2006 li jistabbilixxi Kodiċi Komunitarju dwar ir-regoli li jirregolaw il-moviment ta' persuni minn naħa għal oħra tal-fruntiera (Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen) (ĠU 2006, L 105, p. 1), kif emendat mir-Regolament (UE) Nru 610/2013 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tas-26 ta' Ġunju 2013 (ĠU 2013, L 182, p. 1), rettifika fil-ĠU L 225, p. 91.

[26] Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tas-6 ta' Ottubru 2021, A (Qsim ta' fruntieri b'dgħajsa ta' rikreazzjoni) (C-35/20, EU:C:2021:813, punt 73).

[27] Sentenzi tat-8 ta' Ġunju 2017, Freitag (C-541/15, EU:C:2017:432, punt 35 u l-ġurisprudenza ċċitata), u tad-19 ta' Novembru 2020, ZW (C-454/19, EU:C:2020:947, punt 30 u l-ġurisprudenza ċċitata). Ara, f'dan is-sens, fir-rigward tal-Artikolu 45(1) tal-Karta, is-sentenza tal-21 ta' Ġunju 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, punt 277).

48. Fit-tieni lok, għandi nirrileva li l-Qorti tal-Ġustizzja ripetutament iddeċidiet li l-faċilitajiet offruti mit-Trattat fir-rigward tal-libertà ta' moviment u ta' residenza ma jistgħux jipproduċu l-effetti sħaħ tagħhom jekk ċittadin ta' Stat Membru jkun jista' jiġi dissważ milli jużahom minħabba l-ostakli mqiegħda għar-residenza tiegħu fl-Istat Membru ospitanti minħabba leġiżlazzjoni fl-Istat ta' oriġini tiegħu li tippenalizza l-fatt li huwa jkun eżerċitahom [28].

49. Madankollu, jiena tal-fehma li l-inugwaljanza fit-trattament introdotta mil-leġiżlazzjoni inkwistjoni tikkostitwixxi restrizzjoni fuq il-libertà ta' moviment u ta' residenza ta' ċittadini Rumeni ddomiċiljati fi Stat Membru ieħor [29].

50. Fl-ewwel lok, għandi nenfasizza li, bir-rifjut li tinħareġ karta tal-identità li jkollha valur ta' dokument tal-ivvjaġġar għas-sempliċi raġuni li r-rikorrent fil-kawża prinċipali stabbilixxa d-domiċilju tiegħu fi Stat Membru ieħor, jiġifieri fi Franza, din il-leġiżlazzjoni tista' tiddisswadi liċ-ċittadini Rumeni li jsibu ruħhom f'sitwazzjoni bħal dik tar-rikorrent fil-kawża prinċipali milli jeżerċitaw il-libertà ta' moviment u ta' residenza tagħhom fi ħdan l-Unjoni.

51. Kif diġà spjegajt, il-problema ma tqumx mill-fatt li Stat Membru joħroġ liċ-ċittadini tiegħu stess jew passaport, jew karta tal-identità. Għażla bħal din hija assolutament leġittima. Il-problema tinsab fil-fatt li, meta jagħmel tali għażla, Stat Membru jintroduċi differenza fit-trattament li, bħal f'dan il-każ, taffettwa d-dritt ta' moviment liberu u ta' residenza taċ-ċittadini tal-Unjoni.

52. Fit-tieni lok għandi nirrileva li, kuntrarjament għal dak li jsostni l-Gvern Rumen, anki jekk iċ-ċittadini Rumeni ddomiċiljati fi Stat Membru ieħor ikollhom passaport, huwa iktar diffiċli għalihom li jeżerċitaw il-libertà ta' moviment tagħhom.

53. F'dan ir-rigward, il-qorti tar-rinviju tindika li, għal perijodu ta' tnax-il jum, ir-rikorrent fil-kawża prinċipali ma setax jivvjaġġa lejn Franza peress li ma kellux karta tal-identità li kellha valur ta' dokument tal-ivvjaġġar billi l-passaport kien fl-ambaxxata ta' pajjiż terz f'Bukarest sabiex tinkiseb viża. Skont din il-qorti, f'każ bħal dan, ċittadin Rumen iddomiċiljat fir-Rumanija seta' mar fi Stat Membru ieħor bil-karta tal-identità tiegħu. Hija tispjega li r-rikorrent fil-kawża prinċipali, madankollu, ma kellux tali possibbiltà peress li t-talba tiegħu għall-ħruġ ta' karta tal-identità kienet ġiet miċħuda mid-Direttorat tar-Reġistru.

54. Il-Gvern Rumen isostni li, f'sitwazzjoni li fiha ċittadin Rumen jiddepożita l-passaport tiegħu fl-ambaxxata ta' Stat terz sabiex jikseb viża biex jidħol f'dan l-Istat terz, jinħareġ passaport temporanju fi żmien tlett ijiem tax-xogħol wara d-data tas-sottomissjoni tal-applikazzjoni. Skont dan il-gvern, tali dokument huwa intiż biex jiggarantixxi li, f'ċirkustanzi bħal dawk fil-kawża prinċipali, iċ-ċittadini Rumeni jistgħu, irrispettivament mid-domiċilju tagħhom, jeżerċitaw id-dritt tagħhom għal moviment liberu malajr u mingħajr xkiel. Ir-rikorrent fil-kawża prinċipali, madankollu, sostna waqt is-seduta li, f'perijodi ta' domanda kbira, ċittadin Rumen ikollu jistenna xahar biex jagħmel appuntament u jkun jista' jippreżenta l-applikazzjoni tiegħu għal passaport temporanju.

[28] Ara s-sentenzi tad-29 ta' April 2004, Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, punt 19); tas-26 ta' Ottubru 2006, Tas-Hagen u Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, punt 30); tat-22 ta' Mejju 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, punt 32); kif ukoll tal-14 ta' Ottubru 2010, van Delft *et* (C-345/09, EU:C:2010:610, punt 97).

[29] Ara l-punti 38 u 41 ta' dawn il-konklużjonijiet.

55. Dan juri, fil-fehma tiegħi, il-piż amministrattiv kbir tal-proċeduri għall-ħruġ tal-karti tal-identità u/jew il-passaporti imposti fuq iċ-ċittadini tal-Unjoni, bħaċ-ċittadin fil-kawża prinċipali, li joħloq ostakoli għad-dritt tagħhom ta' moviment liberu u residenza libera fi ħdan l-Unjoni.

56. Fit-tielet lok, jien naqbel mal-Kummissjoni li ċ-ċittadini tal-Unjoni li jeżerċitaw id-dritt tagħhom ta' moviment liberu u ta' residenza ġeneralment għandhom interessi fi Stati Membri differenti u għalhekk juru ċertu grad ta' mobbiltà fl-Unjoni.

57. Fl-aħħar nett, u fir-raba' lok, kif irrileva l-Avukat Ġenerali Jacobs, "[h]uwa ovvju li l-libertà ta' moviment ma timplikax biss it-tneħħija ta' ostakoli għad-dritt ta' persuna li tidħol fit-territorju ta' Stat Membru, li tirrisjedi hemmhekk jew li toħroġ minnu. Din il-libertà ma tistax tiġi żgurata sakemm ma tiġix abbolita wkoll kull miżura ta' kull tip li toħloq żvantaġġ mhux ġustifikat għal min jeżerċitaha. Hu x'inhu l-kuntest – fl-okkażjoni ta' tluq jew ritorn lejn l-Istat Membru ta' oriġini, jew ta' stabbiliment jew ta' moviment xi mkien ieħor fl-Unjoni – l-ebda żvantaġġ ta' din in-natura ma jista' jiġi impost" [30].

58. Għalhekk, fadalli niddetermina jekk ir-restrizzjoni fuq il-moviment liberu taċ-ċittadini Rumeni ddomiċiljati fi Stat Membru ieħor, fis-sens tal-Artikolu 21(1) TFUE, maħluqa mil-leġiżlazzjoni inkwistjoni tistax tiġi ġġustifikata fid-dawl tad-dritt tal-Unjoni.

1. Fuq il-ġustifikazzjoni tar-restrizzjoni

59. Skont ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja, restrizzjoni fuq il-moviment liberu tal-persuni li, bħal fil-kawża prinċipali, hija indipendenti min-nazzjonalità tal-persuni kkonċernati tista' tkun iġġustifikata jekk tkun ibbażata fuq kunsiderazzjonijiet oġġettivi ta' interess ġenerali u tkun proporzjonata mal-għan leġittimament segwit mid-dritt nazzjonali [31]. Mill-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja jirriżulta wkoll li miżura hija proporzjonata meta, filwaqt li tkun adattata sabiex tilħaq l-għan imfittex, ma tmurx lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex tilħaq dan l-għan [32].

60. F'dan il-każ, hemm kunsiderazzjoni oġġettiva ta' interess ġenerali li tiġġustifika r-restrizzjoni fuq il-moviment liberu u r-residenza tal-persuni?

61. Il-qorti tar-rinviju tindika li hija ma identifikatx il-kunsiderazzjoni oġġettiva ta' interess ġenerali li tista' tiġġustifika d-differenza fit-trattament u l-fatt li ċ-ċittadini Rumeni ddomiċiljati fi Stat Membru ieħor tal-Unjoni jiġu rrifjutati d-dritt li jkollhom karta tal-identità nazzjonali li jkollha valur ta' dokument tal-ivvjaġġar.

62. Il-Gvern Rumen iġġustifika, fl-osservazzjonijiet bil-miktub tiegħu u waqt is-seduta, il-fatt li rrifjuta li joħroġ tali karta tal-identità lil ċittadini Rumeni ddomiċiljati fi Stat Membru ieħor, essenzjalment minħabba l-impossibbiltà li tiġi rreġistrata fiha r-residenza barra mir-Rumanija ta' dawn iċ-ċittadini. Dan il-gvern sostna, l-ewwel nett, li, skont l-Artikolu 91(1) tal-Kodiċi Ċivili Rumen, il-prova tad-domiċilju u tar-residenza hija pprovduta mill-informazzjoni fuq il-karta tal-identità, li għalhekk isservi *prinċipalment* biex tipprova dan l-element intrinsiku tal-identità

[30] Konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Jacobs fil-kawża Pusa (C-224/02, EU:C:2003:634, punt 21).

[31] Sentenza tal-5 ta' Ġunju 2018, Coman *et* (C-673/16, EU:C:2018:385, punt 41 u l-ġurisprudenza ċċitata).

[32] Sentenzi tat-18 ta' Lulju 2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, punt 42); tas-26 ta' Ottubru 2006, Tas-Hagen u Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, punt 35), u tal-5 ta' Ġunju 2018, Coman *et* (C-673/16, EU:C:2018:385, punt 41).

taċ-ċittadin Rumen, sabiex ikun jista' jeżerċita d-drittijiet tiegħu u jwettaq l-obbligi tiegħu (b'mod partikolari, f'materji ċivili jew amministrattivi), u, *sussidjarjament*, tikkostitwixxi, skont id-Direttiva 2004/38, wieħed mid-dokumenti għall-eżerċizzju tad-dritt għall-moviment liberu. Dan il-gvern imbagħad jirrileva li l-indikazzjoni tal-indirizz tad-dar fuq il-karta tal-identità hija għalhekk ta' natura li tagħmel l-identifikazzjoni iktar effettiva u tipprevjeni l-ipproċessar eċċessiv tad-data personali taċ-ċittadini Rumeni. Fl-aħħar nett, huwa jispeċifika li, anki fil-każ fejn l-indirizz tad-domiċilju ta' ċittadin Rumen fi Stat Membru ieħor ikun indikat fuq il-karta tal-identità tiegħu, l-awtoritajiet nazzjonali ma jistgħux jassumu r-responsabbiltà li jiċċertifikawh, peress li, minbarra n-nuqqas ta' kompetenza f'dan ir-rigward, ma għandhomx il-mezzi biex jivverifikaw dan l-indirizz mingħajr ma tali verifika ssir piż amministrattiv sproporzjonat, jekk mhux saħansitra impossibbli.

63. Irrid nammetti li nsibha diffiċli li nikkunsidra tali ġustifikazzjoni bħala kunsiderazzjoni oġġettiva ta' interess ġenerali, għar-raġunijiet li ġejjin.

64. Fl-ewwel lok, fir-rigward tal-valur probatorju tal-indirizz indikat fuq il-karta tal-identità, għalkemm nista' nifhem l-"utilità" ta' tali indikazzjoni għall-awtoritajiet amministrattivi, insibha diffiċli biex nifhem ir-rabta bejn din il-ġustifikazzjoni u l-fatt li jkun hemm rifjut ta' ħruġ ta' karta tal-identità lil ċittadini Rumeni ddomiċiljati fi Stat Membru ieħor.

65. Fit-tieni lok, fir-rigward tal-fatt li l-indikazzjoni tal-indirizz fuq il-karta tal-identità tista' tagħmel l-identifikazzjoni u l-kontroll tad-domiċilju ta' ċittadini Rumeni mill-amministrazzjoni iktar effiċjenti, dan, madankollu, ma jikkostitwixxix kunsiderazzjoni oġġettiva ta' interess ġenerali li tista' tiġġustifika restrizzjoni fuq libertà fundamentali tad-dritt tal-Unjoni. F'dan ir-rigward, infakkar li, skont il-ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja, kunsiderazzjonijiet ta' natura amministrattiva ma jistgħux jiġġustifikaw deroga minn Stat Membru mir-regoli tad-dritt tal-Unjoni, iktar u iktar meta d-deroga inkwistjoni tispiċċa biex teskludi jew tirrestrinġi l-eżerċizzju ta' waħda mil-libertajiet fundamentali ggarantiti mit-Trattat [33].

66. Huwa għalhekk li nikkunsidra li l-leġiżlazzjoni Rumena inkwistjoni fil-kawża prinċipali tikkostitwixxi restrizzjoni fuq il-libertà ta' moviment u ta' residenza fi ħdan l-Unjoni ta' ċittadini Rumeni ddomiċiljati fi Stat Membru ieħor li ma tistax tiġi ġġustifikata la mill-valur probatorju tal-indirizz indikat fuq il-karta tal-identità u lanqas mill-effettività tal-identifikazzjoni u l-kontroll ta' dan l-indirizz mill-amministrazzjoni kompetenti.

67. Fil-każ li, madankollu, il-Qorti tal-Ġustizzja tqis li l-ġustifikazzjoni invokata mill-Gvern Rumen tista' tiġġustifika tali restrizzjoni, ser neżamina fil-qosor il-kwistjoni dwar jekk il-leġiżlazzjoni inkwistjoni hijiex konformi mal-prinċipju ta' proporzjonalità.

[33] Ara, b'mod partikolari, is-sentenzi tat-3 ta' Frar 1983, van Luipen (29/82, EU:C:1983:25, punt 12); tas-26 ta' Jannar 1999, Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, punt 45); u tal-21 ta' Lulju 2011, Il-Kummissjoni vs Il-Portugall (C-518/09, mhux ippubblikata, EU:C:2011:501, punt 66).

2. Il-leġiżlazzjoni inkwistjoni tosserva l-prinċipju ta' proporzjonalità?

68. Kif fakkart, sabiex il-leġiżlazzjoni inkwistjoni tkun proporzjonata, din għandha tkun adattata sabiex tilħaq l-għan imfittex u ma għandhiex tmur lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex tilħaq dan l-għan [34].

a) Fuq l-adattezza

69. Jiena nikkunsidra li r-rifjut li tinħareġ karta tal-identità li jkollha valur ta' dokument tal-ivvjaġġar lil ċittadini Rumeni ddomiċiljati fi Stat Membru ieħor ma huwiex adattat sabiex jintlaħaq l-għan imfittex. Il-fatt li l-awtoritajiet nazzjonali jirrifjutaw li joħorġu tali karta tal-identità mingħajr ma jobbligaw lil dawn iċ-ċittadini jżommu domiċilju fir-Rumanija ma hijiex miżura adattata sabiex jiġi żgurat il-valur probatorju tal-indirizz indikat fuq il-karta tal-identità kif ukoll l-effettività tal-kontroll tal-identifikazzjoni tad-domiċilju ta' dawn iċ-ċittadini mill-amministrazzjoni Rumena.

70. B'mod partikolari, persuna setgħet bidlet il-post ta' abitazzjoni tagħha mingħajr ma applikat għal karta tal-identità ġdida jew, sempliċement, ma tibqax tgħix temporanjament jew b'mod permanenti fid-domiċilju indikat fil-karta tal-identità tagħha. Fil-fatt, jidhirli li l-awtoritajiet nazzjonali għandhom mezzi oħra iktar xierqa biex jivverifikaw id-domiċilju jew ir-residenza, bħall-ħruġ ta' ċertifikat ta' domiċilju jew reġistrazzjoni jew ċertifikat ta' residenza bbażat fuq databases li jikkonċernaw il-popolazzjoni mill-awtoritajiet Rumeni.

71. Fir-rigward tal-kontrolli mwettqa mill-amministrazzjoni sabiex tivverifika jekk persuna effettivament hijiex qiegħda tgħix f'ċertu indirizz, ir-rikorrent fil-kawża prinċipali saħaq, matul is-seduta, fuq l-assenza fil-prattika ta' tali kontroll sistematiku mill-awtoritajiet Rumeni, ħaġa li hija l-qorti tar-rinviju li għandha tivverifika.

72. Minn dan isegwi, fil-fehma tiegħi, li l-leġiżlazzjoni inkwistjoni ma tiggarantixxix l-għan imfittex b'mod koerenti u sistematiku u, konsegwentement, ma hijiex adattata biex tilħaq dan l-għan.

b) Fuq in-neċessità

73. Jidhirli diffiċli li jiġi sostnut li huwa neċessarju, sabiex ikun iktar effiċjenti li jiġi identifikat l-indirizz fir-Rumanija ta' ċittadin Rumen ddomiċiljat fi Stat Membru ieħor, li jinħarġu karti tal-identità li għandhom valur ta' dokument tal-ivvjaġġar biss liċ-ċittadini ddomiċiljati fir-Rumanija.

74. Kif irrilevat il-Kummissjoni waqt is-seduta, ikun perfettament possibbli għar-Rumanija li żżomm is-sistema tagħha, jiġifieri li tirrikjedi li l-indirizz fir-Rumanija jiġi indikat fuq il-karta tal-identità għaċ-ċittadini ddomiċiljati f'dan l-Istat Membru, mingħajr madankollu ma tirrifjuta li toħroġ karti tal-identità bħala dokumenti tal-ivvjaġġar lil ċittadini Rumeni ddomiċiljati fi Stat Membru ieħor.

[34] Ara l-punt 59 ta' dawn il-konklużjonijiet. Infakkar li l-Artikolu 3(8) tar-Regolament 2019/1157 jipprovdi li "[m]eta jkun meħtieġ u proporzjonat għall-għan li jrid jintlaħaq, l-Istati Membri jistgħu jdaħħlu tali dettalji u osservazzjonijiet għall-użu nazzjonali, kif meħtieġ skont il-liġi nazzjonali tagħhom. L-effiċjenza tal-istandards minimi tas-sigurtà u l-kompatibbiltà transfruntiera tal-karti tal-identità ma għandhomx jitnaqqsu bħala riżultat".

75. Konsegwentement, tali rifjut mill-awtoritajiet Rumeni ma huwiex neċessarju sabiex jintlaħaq l-għan imfittex mill-Gvern Rumen.

V. Konklużjoni

76. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet kollha preċedenti, nipproponi li l-Qorti tal-Ġustizzja tirrispondi għad-domanda magħmula mill-Înalta Curte de Casație și Justiție (il-Qorti Għolja tal-Kassazzjoni u tal-Ġustizzja, ir-Rumanija) kif ġej:

L-Artikolu 21(1) TFUE u l-Artikolu 4(3) tal-Direttiva 2004/38/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tad-29 ta' April 2004 dwar id-drittijiet taċ-ċittadini ta' l-Unjoni u tal-membri tal-familja tagħhom biex jiċċaqilqu u jgħixu liberament fit-territorju tal-Istati Membri u li temenda r-Regolament (KEE) Nru 1612/68 u li tħassar id-Direttivi 64/221/KEE, 68/360/KEE, 72/194/KEE, 73/148/KEE, 75/34/KEE, 75/35/KEE, 90/364/KEE, 90/365/KEE u 93/96/KEE

għandhom jiġu interpretati fis-sens li:

jipprekludu leġiżlazzjoni ta' Stat Membru li abbażi tagħha ċittadin tal-Unjoni, ċittadin ta' dan l-Istat Membru li jkun eżerċita d-dritt tiegħu ta' moviment liberu u ta' residenza fi Stat Membru ieħor, jiġi rrifjutat il-ħruġ ta' karta tal-identità li jkollha valur ta' dokument tal-ivvjaġġar fi ħdan l-Unjoni biss minħabba l-fatt li dan iċ-ċittadin ikun stabbilixxa d-domiċilju tiegħu fit-territorju ta' dak l-Istat Membru l-ieħor.