CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JÁN MAZÁK
presentate il 14 febbraio 2008 [1]

1. Con la presente domanda di pronuncia pregiudiziale, sottoposta alla Corte ai sensi dell'art. 234 CE, il giudice nazionale chiede lumi sull'interpretazione degli artt. 18 CE e 27 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/38/CE, 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 [2].

2. Il procedimento dinanzi al giudice del rinvio riguarda un'azione civile proposta l'11 gennaio 2007 dal Ministero dell'Amministrazione e degli Interni — Direzione generale dei passaporti di Bucarest (in prosieguo: il «Ministero») al fine di ottenere un provvedimento che disponga la restrizione dell'esercizio del diritto alla libera circolazione all'estero del sig. Jipa Gheorghe per un periodo fino a tre anni. Tale provvedimento è stato richiesto in seguito al rimpatrio in Romania del sig. Jipa, avvenuto il 26 novembre 2006 in forza di un Accordo di riammissione concluso, tra l'altro, tra la Romania ed il Belgio.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — GU L 158, pag. 77.

I — Diritto comunitario

3. L'art. 17 CE dispone quanto segue:

«1. È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima.

2. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente trattato».

4. L'art. 18, n. 1, CE stabilisce che «[o]gni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso».

5. L'art. 1, lett. a), della direttiva 2004/38 dispone che tale direttiva determina, tra l'altro, le modalità d'esercizio del diritto di

libera circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri da parte dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari.

6. L'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38 così recita:

«La presente direttiva si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza (…)».

7. Ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva 2004/38, intitolato «Diritto di uscita»:

«1. Senza pregiudizio delle disposizioni applicabili ai controlli dei documenti di viaggio alle frontiere nazionali, ogni cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità [ha] il diritto di lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro Stato membro».

8. L'art. 27 della direttiva 2004/38, rubricato «Principi generali» e contenuto nel Capo VI — Limitazioni del diritto d'ingresso e di soggiorno per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, stabilisce quanto segue:

«1. Fatte salve le disposizioni del presente capo, gli Stati membri possono limitare la libertà di circolazione di un cittadino dell'Unione (…) per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Tali motivi non possono essere invocati per fini economici.

2. I provvedimenti adottati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza rispettano il principio di proporzionalità e sono adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati. La sola esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di tali provvedimenti.

Il comportamento personale deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società. Giustificazioni estranee al caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale non sono prese in considerazione

(…)».

II — Diritto nazionale

9. L'art. 1 dell'accordo tra il governo rumeno, da una parte, e i governi del Regno del Belgio, del Granducato di Lussemburgo e del Regno dei Paesi Bassi, dall'altra, relativo alla riammissione delle persone che si trovano in situazione illegale (in prosieguo: l'«accordo

di riammissione»), approvato con decreto del governo rumeno n. 825/1995 [3], è formulato nei seguenti termini:

«Il governo della Romania riammette nel proprio territorio, su richiesta del governo del Belgio, del Lussemburgo o dei Paesi Bassi, e senza alcuna formalità, chiunque non soddisfi o non soddisfi più le condizioni d'ingresso o di soggiorno rispettivamente applicabili sul territorio del Belgio, del Lussemburgo o dei Paesi Bassi, laddove sia stabilito o si presuma che si tratti di un cittadino rumeno».

10. L'art. 3 della legge 20 luglio 2005, n. 248 (modificato), relativa al regime di libera circolazione dei cittadini rumeni all'estero [4] così recita:

«1) L'esercizio del diritto dei cittadini rumeni alla libera circolazione all'estero può essere limitato soltanto temporaneamente, nei casi e alle condizioni previste dalla presente legge; tale limitazione si configura come una sospensione o, a seconda dei casi, come una limitazione dell'esercizio di tale diritto.

(…)

3) La limitazione dell'esercizio del diritto alla libera circolazione all'estero consiste in un divieto temporaneo di viaggiare in determinati Stati, disposto dalle competenti autorità romene, alle condizioni previste dalla presente legge».

11. L'art. 38 della legge n. 248/2005 dispone quanto segue:

«La restrizione dell'esercizio del diritto alla libera circolazione all'estero dei cittadini rumeni può essere disposta per un periodo massimo di tre anni, alle seguenti condizioni e soltanto nei confronti:

a) di una persona che sia stata rimpatriata da uno Stato in forza di un accordo di riammissione stipulato tra la Romania e tale Stato,

b) di una persona la cui presenza sul territorio di uno Stato, a causa dell'attività che essa svolge o che potrebbe svolgere, arrecherebbe grave danno agli interessi della Romania o, a seconda dei casi, alle relazioni bilaterali tra la Romania e tale Stato».

3 — Pubblicato in *Monitorul Oficial* 241 del 20 ottobre 1995.

4 — Pubblicata in *Monitorul Oficial* n. 682 del 29 luglio 2005, modificata dal decreto 19 gennaio 2006, n. 5, pubblicata in *Monitorul Oficial* n. 71 del 26 gennaio 2006.

12. L'art. 39 della legge n. 248/2005 così recita:

«Nella situazione prevista all'art. 38, lett. a), il provvedimento è adottato su istanza della Direzione generale dei passaporti, con riferimento allo Stato dal cui territorio la persona è stata rimpatriata, da parte del Tribunale nella cui circoscrizione risiede la persona, oppure, nel caso in cui la persona risieda all'estero, dal Tribunale di Bucarest».

III — Causa principale e rinvio pregiudiziale

13. Dall'ordinanza di rinvio risulta che il sig. Jipa lasciava la Romania per recarsi in Belgio il 10 settembre 2006. Il 26 novembre 2006 veniva rimpatriato in Romania ad opera delle autorità belghe per «soggiorno illegale», in forza dell'accordo di riammissione.

14. L'11 gennaio 2007 il Ministero chiedeva al giudice del rinvio di disporre la limitazione della libertà di circolazione verso il Belgio del sig. Jipa. Nella sua ordinanza il giudice del rinvio rileva che il Ministero non ha chiarito in cosa consistesse il «soggiorno illegale» del sig. Jipa che aveva condotto al suo rimpatrio.

15. Il giudice del rinvio considera, tra l'altro, che le disposizioni nazionali, in particolare gli artt. 38 e 39 della legge n. 248/2005 e il decreto del governo n. 825/1995, siano in contrasto con 'l'art. 18 CE e con l'art. 27 della direttiva 2004/38. Con decisione 17 gennaio 2007, il Tribunale di Dâmbovița ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 18 CE (…) debba essere interpretato nel senso che la normativa vigente in Romania (artt. 38 e 39 della legge n. 248/2005, relativa al regime di libera circolazione dei cittadini rumeni all'estero) frappone ostacoli alla libera circolazione delle persone.

2) a) Se gli artt. 38 e 39 della legge n. 248/2005 (…), che impediscono a una persona (cittadino rumeno e, ora, cittadino dell'Unione) di circolare liberamente in un altro Stato (nella fattispecie, membro dell'Unione europea), costituiscano un ostacolo alla libera circolazione delle persone, sancita dall'art. 18 CE.

b) Se uno Stato membro dell'Unione europea (nella fattispecie, la Romania) possa disporre una limitazione all'esercizio della libera circolazione dei cittadini sul territorio di un altro Stato membro.

3) a) Se il "soggiorno illegale" di cui alla disposizione nazionale contenuta nel decreto del governo n. 825/1995, recante approvazione dell'accordo tra il governo della Romania, da una parte, e i governi del Regno del Belgio, del Granducato di Lussemburgo e del Regno dei Paesi Bassi, dall'altra, relativo alla riammissione delle persone che si trovano in situazione illegale (norma in base alla quale è stata disposta la riammissione del convenuto, che si trovava in situazione di "soggiorno illegale") rientri nei motivi di "ordine pubblico" o di "pubblica sicurezza" previsti dall'art. 27 della direttiva 2004/38/CE, di modo che possa disporsi una limitazione della libertà di circolazione di una tale persona.

b) In caso di risposta affermativa alla questione precedente, se l'art. 27 della direttiva 2004/38/CE (…) debba essere interpretato nel senso che gli Stati membri possono disporre limitazioni alla libertà di circolazione e di soggiorno di un cittadino dell'Unione per motivi di "ordine pubblico" e di "pubblica sicurezza" in modo automatico, senza verificarne il "comportamento personale"».

16. Nella sua decisione 17 gennaio 2007 il giudice del rinvio ha chiesto inoltre alla Corte di pronunciarsi con procedimento accelerato sulle questioni sollevate.

17. Con ordinanza 3 aprile 2007, il presidente della Corte ha respinto l'istanza di procedimento accelerato presentata dal giudice del rinvio.

18. I governi rumeno e greco nonché la Commissione hanno presentato osservazioni scritte. Non è stata richiesta, né si è svolta, alcuna udienza.

IV — Principali argomenti delle parti

19. Il governo rumeno ritiene che il rinvio pregiudiziale da parte del giudice nazionale sia ammissibile nonostante il fatto che il rimpatrio del sig. Jipa sia avvenuto prima dell'adesione della Romania all'Unione europea (UE) il 1° gennaio 2007. Dato che l'azione intentata dal Ministero ai fini di limitare la libertà di circolazione del sig. Jipa è stata proposta l'11 gennaio 2007, quindi dopo l'entrata della Romania nell'UE, il sig. Jipa gode del diritto alla libera circolazione, che può essere limitato unicamente ai sensi del Trattato CE e delle misure adottate per darvi effetto. Il governo rumeno afferma inoltre che la Corte è competente a trattare la materia del contendere posto che sussiste il rischio che la libertà di circolazione del sig. Jipa sia limitata in forza dell'art. 38, sub a), della legge n. 248/2005. I governi greco e rumeno rilevano che la circostanza che il sig. Jipa non si sia avvalso del suo diritto a circolare liberamente in vigenza del Trattato CE è irrilevante. La Romania aggiunge

che, nella causa Schempp [5], la Corte ha dichiarato che la situazione del cittadino di uno Stato membro che non si è avvalso del diritto alla libera circolazione non può, soltanto per questo, essere assimilata ad una situazione puramente interna.

20. Il governo rumeno è dell'avviso che gli accordi di riammissione che ha stipulato con altri Stati membri dell'UE e le disposizioni nazionali adottate sul fondamento di tali accordi vadano interpretati alla luce del diritto comunitario pertinente. Esso ritiene pertanto che l'art. 18 CE vada inteso nel senso che osta agli artt. 38 e 39 della legge n. 248/2005, che limitano la libertà di circolazione delle persone.

21. Secondo la Romania, l'art. 27 della direttiva 2004/38 non è applicabile nella causa in esame. A suo parere si evince, tra l'altro, dall'impianto generale del Capo VI (artt. 27-33) della direttiva 2004/38, nonché dal fatto che le limitazioni previste dall'art. 27 della direttiva 2004/38 rappresentano deroghe al principio della libertà di circolazione e pertanto devono essere interpretate restrittivamente, che solo lo Stato membro ospitante, e non lo Stato membro d'origine, può limitare la libertà di circolazione dei cittadini ai sensi dell'art. 27 della direttiva 2004/38 per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica. È lo Stato membro ospitante che si trova nella posizione migliore per valutare se un cittadino di un altro Stato membro minacci il suo ordine pubblico o la sua pubblica sicurezza.

22. Quanto alla possibilità per lo Stato membro d'origine di limitare la libertà di circolazione di uno dei suoi cittadini facendo valere che esso rappresenta una minaccia per il suo ordine pubblico, il governo rumeno afferma che, a norma della Costituzione rumena e del codice penale, siffatta limitazione è consentita unicamente in casi inerenti a reati per i quali possa essere inflitta la pena dell'ergastolo o una pena detentiva, al fine di garantire che il procedimento penale abbia correttamente corso o per scongiurare il pericolo di fuga dell'imputato. Tali situazioni, tuttavia, sono di carattere meramente interno e non rientrano nel diritto comunitario.

23. La Romania ritiene che qualora, comunque, la Corte dovesse considerare che l'art. 27 della direttiva 2004/38 è applicabile nella causa in esame, alla luce della costante giurisprudenza della Corte [6] il «soggiorno illegale» del sig. Jipa non rappresenta una minaccia per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza ai sensi del diritto comunitario. Inoltre, secondo l'art. 27, n. 2, della direttiva 2004/38 e la giurisprudenza della Corte [7], limitazioni alla libertà di circolazione possono essere imposte unicamente previo esame del comportamento personale e non possono mai essere inflitte automaticamente.

5 — Sentenza 12 luglio 2005, causa C-403/03, Schempp (Racc. pag. I-6421, punto 22)

6 — Sentenze 17 febbraio 2005, causa C-215/03, Oulane (Racc. pag. I-1215, punto 44); 25 luglio 2002, causa C-459/99, MRAX (Racc. pag. I-6591, punti 78 e 90); 8 aprile 1976, causa 48/75, Royer (Racc. pag. 497, punto 51); 3 luglio 1980, causa 157/79, Pieck (Racc. pag. 2171, punti 18 e 19), e 12 dicembre 1989, causa C-265/88, Messner (Racc. pag. 4209, punto 14).

7 — Sentenze 18 giugno 1982, cause riunite 115/81 e 116/81, Adoui e Cornuaille (Racc. pag. 1665, punti 8 e 11), e 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau (Racc. pag. 1999, punto 35).

24. La Repubblica ellenica sostiene che gli artt. 38 e 39 della legge n. 248/2005 costituiscono un ostacolo alla libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione sancita dall'art. 18 CE e dalla direttiva 2004/38. Il governo greco ritiene che non sia stato dimostrato che il comportamento personale del sig. Jipa giustifichi limitazioni alla sua libertà di circolare. Tale governo rileva che i provvedimenti previsti dal legislatore rumeno configurano misure generali imposte ogniqualvolta ha luogo un rimpatrio in forza di un accordo di riammissione bilaterale. La Repubblica ellenica sostiene inoltre che la normativa rumena è in contrasto con l'art. 2 del Protocollo IV alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) (in prosieguo: il «Protocollo IV»), il quale dispone che non possono essere poste limitazione al diritto di lasciare qualsiasi paese, compreso il proprio, se non per specifiche ragioni inerenti, tra l'altro, alla sicurezza nazionale e all'ordine pubblico.

25. La Commissione reputa che dall'adesione della Romania all'UE, il 1° gennaio 2007, il sig. Jipa sia cittadino dell'Unione e che a partire da tale data egli abbia il diritto, a norma dell'art. 18 CE, di circolare e soggiornare liberamente all'interno del territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni stabilite nel Trattato CE e nella direttiva 2004/38. Il diritto di un cittadino dell'Unione di lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro Stato membro è ulteriormente disciplinato nell'art. 4 della direttiva 2004/38.

26. La Commissione fa valere che, nonostante la formulazione del Capo VI della direttiva 2004/38, tale Capo, relativo alle limitazioni del diritto d'ingresso e di soggiorno per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, comprende anche, per lo meno in determinate circostanze, le limitazioni imposte da uno Stato membro al diritto dei propri cittadini di lasciare il territorio nazionale e recarsi in un altro Stato membro. La Commissione afferma che l'art. 27 della direttiva 2004/38 si applica in circostanze come quelle che si sono verificate nel procedimento pendente dinanzi al giudice del rinvio, dove le autorità nazionali intendono limitare la libertà di circolazione di un cittadino del proprio paese al fine di impedirgli di ritornare per un certo periodo di tempo nello Stato membro dal quale esso è stato rimpatriato perché residente in modo irregolare. Inoltre, alla luce degli artt. 27-31 della direttiva 2004/38, nonché del suo impianto sistematico, una misura che limita il diritto di un cittadino a circolare liberamente può essere adottata unicamente dallo Stato membro il cui ordine pubblico o la cui pubblica sicurezza sono direttamente minacciati. Pertanto, la Commissione ritiene che, ai sensi dell'art. 18 CE e delle disposizioni del Capo VI della direttiva 2004/38, la decisione di limitare la libertà di circolazione di un cittadino dell'Unione non possa essere adottata da uno Stato membro sul fondamento di una semplice richiesta da parte di un altro Stato membro dal quale tale cittadino è stato espulso, a meno che lo Stato membro che emette tale decisione dimostri che il comportamento della persona interessata costituisce una minaccia per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza come definiti nell'art. 27 di tale direttiva.

27. La Commissione sostiene inoltre che il riferimento al «soggiorno illegale» del sig. Jipa nell'ordinanza di rinvio del giudice nazionale è estremamente vago. Pertanto non si può stabilire se il suo «soggiorno illegale» rientri nei concetti di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica come definiti nella direttiva 2004/38. La

Commissione considera pertanto che uno Stato membro non può limitare la libertà di circolazione di un cittadino dell'Unione ai sensi dell'art. 27 della direttiva 2004/38 qualora fondi tale limitazione esclusivamente sulla constatazione operata da un altro Stato membro che la persona in oggetto era in situazione illegale quando risiedeva nel territorio di quest'ultimo.

V — Valutazione

A — *L'art. 18, n. 1, CE e l'art. 4 della direttiva 2004/38*

28. Con la prima questione e la prima parte della seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, che gli sia chiarito se l'art. 18 CE osti a misure come gli artt. 38 e 39 della legge n. 248/2005 che stabiliscono che siano applicate, in determinate circostanze, limitazioni fino a tre anni all'esercizio della libertà di circolazione all'estero di cittadini rumeni.

29. Dall'ordinanza di rinvio emerge che il Ministero ha chiesto al giudice nazionale di emanare un provvedimento che limitasse, per un periodo fino a tre anni, il diritto del sig. Jipa di recarsi in Belgio, lo Stato membro dal quale era stato rimpatriato il 27 novembre 2006. Inoltre, dall'ordinanza di rinvio risulta che, ai sensi della normativa nazionale in esame, possono essere imposte limitazioni alla libertà di circolazione all'estero di un cittadino rumeno qualora tale persona sia stata rimpatriata in Romania in forza di un accordo di riammissione o qualora la sua presenza nel territorio di uno Stato diverso dalla Romania possa arrecare grave danno agli interessi della Romania o alle relazioni bilaterali tra la Romania e detto Stato.

30. Ai sensi dell'art. 17, n. 1, CE, chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro è cittadino dell'Unione. Per costante giurisprudenza della Corte, lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri [8]. A seguito dell'adesione della Romania all'Unione europea, il 1° gennaio 2007, il sig. Jipa gode dello status di cittadino dell'Unione ai sensi dell'art. 17, n. 1, CE. Pertanto, a partire da tale data, egli può avvalersi, eventualmente anche nei confronti del suo Stato membro d'origine, dei diritti afferenti a tale status [9].

31. Nella causa Baumbast e R la Corte ha dichiarato che in quel caso il ricorrente, in qualità di cittadino di uno Stato membro, e quindi di cittadino dell'Unione, poteva legittimamente invocare l'art. 18, n. 1, CE [10]. A mio avviso, il diritto di circolare liberamente

8 — V., in particolare, sentenze 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast e R (Racc. pag. I-7091, punto 82), e 20 settembre 2001, causa C-184/99, Grzelczyk (Racc. pag. I-6193, punto 31).

9 — Sentenza 23 ottobre 2007, cause riunite C-11/06 e C-12/06; Morgan (Racc. pag. I-9161, punto 22), e 26 ottobre 2006, causa C-192/05, Tas-Hagen e Tas (Racc. pag. I-10451, punti 19, 30 e 31).

10 — Citata alla nota 8, punto 84.

nel territorio degli Stati membri ai sensi dell'art. 18, n. 1, CE è conferito direttamente ad ogni cittadino dell'Unione dai termini chiari e precisi di tale disposizione del Trattato CE, fatte salve tuttavia le limitazioni e le condizioni previste da tale Trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso. I cittadini dell'Unione hanno pertanto il diritto, che deriva direttamente dell'art. 18, n. 1, CE, di lasciare il territorio di uno Stato membro, compreso il loro Stato membro d'origine, per entrare nel territorio di un altro Stato membro.

32. Per di più, mentre la cittadinanza dell'Unione, istituita dall'art. 17 CE, non ha lo scopo di ampliare la sfera di applicazione ratione materiae del Trattato a situazioni interne nazionali che non abbiano alcun collegamento con il diritto comunitario [11], occorre osservare, come hanno fatto i governi greco e rumeno, che la circostanza che il sig. Jipa non si sia avvalso del suo diritto alla libera circolazione non può, soltanto per questo, far assimilare la sua situazione ad una situazione puramente interna [12].

33. Dall'ordinanza di rinvio risulta che il procedimento dinanzi al giudice nazionale è sorto in seguito al rimpatrio del sig. Jipa in Romania dal Belgio, in forza dell'accordo di riammissione, a seguito del suo «soggiorno illegale» in Belgio. Lo stesso giudice del rinvio ha osservato nell'ordinanza che il Ministero non ha chiarito cosa si intenda per «soggiorno illegale». Occorre tuttavia rilevare che il governo rumeno ha indicato che le circostanze del «soggiorno illegale» del sig. Jipa in Belgio non configurano una questione di diritto penale.

34. Considerato che, in primo luogo, dal 1° gennaio 2007 il sig. Jipa gode dello status fondamentale di cittadino dell'Unione, che, in secondo luogo, il Ministero chiede al giudice del rinvio un provvedimento, nell'ambito di un procedimento civile, che limiti il diritto del sig. Jipa di recarsi in un altro Stato membro e che, in terzo luogo, a parte le limitate informazioni fornite dal giudice del rinvio in relazione al rimpatrio del sig. Jipa in forza dell'accordo di riammissione e al suo «soggiorno illegale» in Belgio, ritengo che non sussistano motivi in base ai quali la Corte possa considerare che le limitazioni imponibili al sig. Jipa ai sensi, tra l'altro, degli artt. 38 e 39 della legge n. 248/2005, dal giudice del rinvio quanto alla sua possibilità di recarsi in Belgio si riferiscano a una situazione puramente interna. Pertanto, ritengo che la causa in esame presenti un collegamento diretto con il diritto comunitario.

35. A mio parere, le limitazioni che possono essere imposte dal giudice del rinvio al sig. Jipa quanto alla possibilità da parte di quest'ultimo di lasciare il suo Stato membro di origine per recarsi nel territorio di un altro Stato membro costituiscono un ostacolo al diritto di circolare liberamente sancito dall'art. 18, n. 1, CE. Il diritto di circolare liberamente nel territorio degli Stati membri, garantito dall'art. 18, n. 1, CE,

11 — Sentenza 5 giugno 1997, cause riunite C-64/96 e C-65/96, Uecker e Jacquet (Racc. pag. I-3171, punto 23).

12 — V., a tale proposito, sentenza 19 ottobre 2004, causa C-200/02, Zhu e Chen (Racc. pag. I-9925, punto 19).

sarebbe vanificato se lo Stato membro d'origine, senza una valida giustificazione, potesse vietare ai suoi cittadini di lasciare il suo territorio per entrare nel territorio di un altro Stato membro [13].

36. A mio avviso, le disposizioni nazionali in esame in questo procedimento devono essere vagliate anche alla luce dell'art. 4 della direttiva 2004/38 [14], che disciplina il diritto dei cittadini dell'Unione di lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro Stato membro.

37. Ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva 2004/38, 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. A mio giudizio, l'art. 4, n. 1, della direttiva 2004/38 possiede una portata alquanto ampia, garantendo ai cittadini dell'Unione muniti di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità il diritto di lasciare il territorio di tutti gli Stati membri, compreso il loro Stato membro d'origine [15] per recarsi in un altro Stato membro. Inoltre, a norma dell'art. 4, n. 2, della direttiva 2004/38, nessun visto di uscita né alcuna formalità equivalente possono essere prescritti ai cittadini dell'Unione e, secondo l'art. 4, n. 3, gli Stati membri devono rilasciare ai loro cittadini, nonché rinnovare, una carta d'identità o un passaporto da cui risulti la loro cittadinanza.

38. Pertanto ritengo che, in assenza di una valida giustificazione, l'art. 18, n. 1, CE e l'art. 4 della direttiva 2004/38 ostino ad una normativa nazionale come quella oggetto di questa causa che stabilisce che siano applicate

13 — V., per analogia, sentenza 29 aprile 2004, causa C-224/02, Pusa (Racc. pag. I-5763, punto 20). V. anche, nel contesto della libertà di stabilimento, sentenze 11 dicembre 2007, causa C-438/05, The International Transport Workers' Federation e The Finnish Seamen's Union (Racc. pag. I-10779, punto 69), e 27 settembre 1988, causa 81/87, Daily Mail and General Trust (Racc. pag. 5483, punto 16). Si veda inoltre, nell'ambito della libertà di circolazione delle persone e della libertà di stabilimento, sentenza 7 luglio 1992, causa C-370/90, Singh (Racc. pag. I-4265, punto 23). Nella sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman (Racc. pag. I-4921), la Corte ha affermato che «[i] diritti garantiti dall'art. [43] e seguenti del Trattato sarebbero vanificati se lo Stato d'origine potesse vietare alle imprese di lasciare il [proprio] territorio per stabilirsi in un altro Stato membro. Le stesse considerazioni valgono, sotto il profilo dell'art. [39] del Trattato, per le norme che ostacolano la libera circolazione dei cittadini di uno Stato membro che intendano svolgere un'attività lavorativa subordinata in un altro Stato membro» (v. punto 97).

14 — A partire dalla sua adesione all'UE, il 1° gennaio 2007, la Romania è vincolata alle disposizioni del Trattato CE relative ai diritti dei cittadini dell'Unione nonché alle disposizioni legislative e alla giurisprudenza ad essi relative, fatte salve le disposizioni transitorie adottate in materia. Dall'art. 20 e dall'allegato VII del Protocollo relativo alle condizioni e modalità d'ammissione della Repubblica di Bulgaria e della Romania all'Unione europea (GU 2005, L 157, pag. 29) risulta che la Romania, a partire dalla data di adesione all'Unione europea, è vincolata alle disposizioni della direttiva 2004/38, salvo quando tali disposizioni riguardano, tra l'altro, l'accesso al mercato del lavoro degli Stati membri da parte di cittadini rumeni. A tale proposito, numerose misure transitorie relative alla Romania sono state adottate per quanto riguarda l'applicazione degli artt. 1-6 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2). Posto che i diritti del sig. Jipa in qualità di lavoratore non sono in questione dinanzi al giudice del rinvio, le citate misure transitorie relative al regolamento n. 1612/68 non sono pertinenti in questa fattispecie. L'art. 4 della direttiva 2004/38, che riguarda i diritti dei cittadini dell'Unione in generale, piuttosto che dei cittadini dell'Unione in quanto lavoratori, rimane impregiudicato dalle suddette disposizioni transitorie e si applica pienamente ai cittadini rumeni dal 1° gennaio 2007.

15 — V. anche l'art. 2 del Protocollo IV, il quale dispone che «[o]gnuno è libero di lasciare qualsiasi Paese, compreso il suo». Il Protocollo IV è entrato in vigore il 2 giugno 1968 ed è stato firmato da tutti gli Stati membri ad eccezione della Repubblica ellenica. Occorre tuttavia ricordare che il governo greco, nelle osservazioni di cui sopra, al paragrafo 24, ha fatto specificamente valere l'art. 2, nn. 2 e 3, del Protocollo IV.

limitazioni al diritto dei cittadini dell'Unione di lasciare il loro Stato membro d'origine per recarsi in un altro Stato membro.

B — *L'art. 27 della direttiva 2004/38*

39. Con la seconda parte della seconda questione e con la prima parte della terza questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, che la Corte gli chiarisca se il «soggiorno illegale» in un altro Stato membro dell'Unione di un cittadino rumeno rimpatriato in forza dell'accordo di riammissione rientri nella nozione di «ordine pubblico» o di «pubblica sicurezza» ai sensi dell'art. 27 della direttiva 2004/38, di modo che la Romania può imporre una limitazione alla libertà di circolazione di quella persona nel territorio di un altro Stato membro.

40. A norma dell'art. 18, n. 1, CE, al diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri possono essere imposte limitazioni e condizioni previste dal Trattato CE e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso. A mio avviso, le disposizioni del Capo VI della direttiva 2004/38, rubricato «Limitazioni del diritto d'ingresso e di soggiorno per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica», disciplinano le circostanze in presenza delle quali gli Stati membri possono limitare il diritto di cittadini dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Sebbene il titolo del Capo VI della direttiva 2004/38 non faccia specifico riferimento al diritto di uscita, ed in effetti svariate disposizioni di tale Capo riguardano il diritto di ingresso [16] e il diritto di soggiorno [17], dalla formulazione dell'art. 27, n. 1, e del ventiduesimo 'considerando' della direttiva si evince che il suo Capo VI disciplina le limitazioni alla «libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione», materia questa che indubbiamente ricomprende tanto il diritto di lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro Stato membro quanto il diritto d'ingresso in un altro Stato membro.

41. A mio avviso, l'art. 27, n. 2, della direttiva 2004/38, che riproduce la maggior parte del contenuto dell'art. 3 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica [18], deve essere interpretato, tra l'altro, alla luce della giurisprudenza della Corte relativa all'art. 3 della direttiva 64/221. A tale proposito, la Corte ha ripetutamente dichiarato, per quanto riguarda i lavoratori, che il principio della libera circolazione dev'essere interpretato estensivamente e che le deroghe a tale principio vanno interpretate restrittivamente. Essa ha inoltre affermato che lo status di cittadino dell'Unione impone

16 — V. art. 5 della direttiva 2004/38 sul diritto di entrata.

17 — V. Capo III della direttiva 2004/38 sul diritto di soggiorno.

18 — GU n. 56, pag. 850. La direttiva 64/221/CEE è stata abrogata dalla direttiva 2004/38 con effetto dal 30 aprile 2006. V. art. 38, n. 2, della direttiva 2004/38.

un'interpretazione particolarmente restrittiva delle deroghe a tale libertà [19]. Tuttavia la Corte ha anche statuito che le particolari circostanze che giustificano il ricorso alla nozione di ordine pubblico possono variare da un paese all'altro e da un'epoca all'altra e perciò è necessario lasciare in questa materia alle competenti autorità nazionali un certo potere discrezionale entro i limiti imposti dal Trattato [20].

42. A tenore dell'art. 27, n. 2 della direttiva 2004/38, «i provvedimenti adottati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza rispettano il principio di proporzionalità e sono adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati» [21]. Appare chiaro, non solo dal disposto dell'art. 27, n. 2, della direttiva 2004/38, ma anche dalla giurisprudenza della Corte, che le limitazioni imposte per motivi di ordine pubblico e per il mantenimento della pubblica sicurezza non possono essere fondate su motivi estranei al caso specifico o su considerazioni generali preventive [22]. Inoltre, l'art. 27, n. 2, della direttiva 2004/38 dispone che l'esistenza di precedenti condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di tali limitazioni [23]. Secondo costante giurisprudenza, il ricorso da parte di un'autorità nazionale alla nozione di ordine pubblico presuppone, oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione alla legge, l'esistenza di una minaccia reale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società [24].

43. A mio parere, uno Stato membro non può limitare, per motivi di ordine pubblico o pubblica sicurezza, il diritto garantito a un cittadino dell'Unione di lasciare il suo Stato membro di origine per recarsi in un altro Stato membro semplicemente sulla base del fatto che egli è stato rimpatriato da un altro Stato membro a causa del suo «soggiorno illegale» in quest'ultimo. Ritengo che dalla pronuncia della Corte nella sentenza Commissione/Spagna [25] consegua che uno Stato membro, quando limita i diritti attribuiti ai cittadini dell'Unione ai sensi dell'art. 18, n. 1, CE, non possa basarsi su asserzioni generiche e non specifiche di un altro Stato membro relative alla condotta di un cittadino dell'Unione. Uno Stato membro, quando limita le libertà fondamentali di cittadini dell'Unione, deve esso stesso verificare se — e confermare che — l'esercizio di tali libertà costituisca una minaccia reale e sufficientemente grave per l'ordine pubblico da pregiudicare un interesse fondamentale della società.

44. Nella fattispecie, dai fatti, come presentati dal giudice del rinvio, non emergono

19 — Sentenza 29 aprile 2004, cause riunite C-482/01 e C-493/01, Orfanopoulos e Oliveri (Racc. pag. I-5257, punti 64 e 65).

20 — Sentenza 4 dicembre 1974, causa 41/74, van Duyn (Racc. pag. 1337, punto 18).

21 — In applicazione del principio di proporzionalità, i provvedimenti nazionali adottati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere appropriati e necessari per l'attuazione dello scopo perseguito. V., a tale fine, sentenza Baumbast e R (citata alla nota 8), punto 91.

22 — V. sentenze 26 febbraio 1975, causa 67/74, Bonsignore (Racc. pag. 297, punto 6), e 28 ottobre 1975, causa 36/75, Rutili (Racc. pag. 1219, punto 29).

23 — V., in particolare, sentenza 19 gennaio 1999, causa C-348/96, Calfa (Racc. pag. I-11, punti 22-24).

24 — V. sentenze 31 gennaio 2006, causa C-503/03, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-1097, punto 46); Orfanopoulos e Oliveri (citata alla nota 19), punto 66; Bouchereau (citata alla nota 7), punto 35, e Rutili (citata alla nota 22), punto 28.

25 — Citata alla nota 24.

elementi da cui si evinca che il comportamento personale del sig. Jipa, presente o passato, dia adito a timori che egli possa costituire un pericolo per gli interessi fondamentali della collettività tale da rendere necessaria l'adozione di una misura da parte della Romania al fine di limitare il suo diritto di circolare liberamente ai sensi dell'art. 18, n. 1, CE per motivi di ordine pubblico o pubblica sicurezza. Dall'ordinanza di rinvio e dalle affermazioni del governo rumeno sembra in effetti risultare, fatta salva la verifica da parte del giudice nazionale, che il Ministero chiede regolarmente ai tribunali rumeni, anche dopo l'adesione di tale Stato membro all'UE, di adottare provvedimenti, fondati sulle disposizioni nazionali in esame, diretti a limitare il diritto di cittadini rumeni di lasciare tale Stato membro e di recarsi in un altro Stato membro dal quale tali cittadini siano stati rimpatriati in forza dell'accordo di riammissione.

45. Ritengo quindi che, se uno Stato membro non dimostra specificamente, nel rispetto del principio di proporzionalità e basandosi esclusivamente sul comportamento personale dell'individuo interessato, che l'esercizio da parte di un suo cittadino del diritto ex artt. 18, n. 1, CE e 4 della direttiva 2004/38 di lasciare il suo Stato membro per recarsi in un altro Stato membro può costituire una minaccia reale e sufficientemente grave per l'ordine pubblico da pregiudicare un interesse fondamentale della società, lo Stato membro d'origine non può imporre, per motivi di «ordine pubblico» o «pubblica sicurezza» — come previsto dall'art. 27 di tale direttiva –, limitazioni alla libertà di circolazione di quella persona.

C — *Il comportamento personale*

46. Con la seconda parte della sua terza questione, il giudice del rinvio chiede se uno Stato membro possa disporre in modo automatico, ai sensi dell'art. 27 della direttiva 2004/38, limitazioni alla libertà di circolazione e di soggiorno di un cittadino dell'Unione per motivi di «ordine pubblico» e di «pubblica sicurezza» senza verificarne il «comportamento personale».

47. A mio parere, alla luce del ragionamento svolto sopra, ai paragrafi 40-44, uno Stato membro non può disporre in modo automatico, ai sensi dell'art. 27 della direttiva 2004/38, limitazioni alla libertà di circolazione e di soggiorno di un cittadino dell'Unione per motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza. A norma dell'art. 27, n. 2, della direttiva 2004/38, gli Stati membri, quando dispongono siffatte limitazioni, devono, come condizione sine qua non, esaminare il comportamento personale della persona interessata. Inoltre, l'art. 27, n. 2, della direttiva 2004/38 stabilisce inequivocabilmente che i provvedimenti emessi per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati.

48. Pertanto, ritengo che la circostanza che uno Stato membro ometta di esaminare la condotta personale di un individuo quando limita, per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, il diritto di quest'ultimo di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, renda invalida qualsiasi giustificazione di tale limitazione.

VI — Conclusione

49. Ritengo pertanto che la Corte debba risolvere le questioni sottopostele dal Tribunalul Dâmbovița come segue:

1) L'art. 18, n. 1, CE e l'art. 4 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/38/CE, 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, ostano, in circostanze come quelle della causa pendente dinanzi al giudice del rinvio, ad una normativa nazionale come quella oggetto della presente causa che stabilisce che siano applicate limitazioni al diritto dei cittadini dell'Unione di lasciare il loro Stato membro d'origine per recarsi in un altro Stato membro.

2) Se uno Stato membro non dimostra specificamente, nel rispetto del principio di proporzionalità e basandosi esclusivamente sul comportamento personale dell'individuo interessato, che l'esercizio da parte di un suo cittadino del diritto ex artt. 18, n. 1, CE e 4 della direttiva 2004/38 di lasciare il proprio Stato membro per recarsi in un altro Stato membro può costituire una minaccia reale e sufficientemente grave per l'ordine pubblico da pregiudicare un interesse fondamentale della società, lo Stato membro d'origine non può imporre, per motivi di «ordine pubblico» o «pubblica sicurezza» — come previsto dall'art. 27 di tale direttiva — limitazioni alla libertà di circolazione di quella persona.

3) La circostanza che uno Stato membro ometta di esaminare la condotta personale di un individuo quando limita, per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, il diritto di quest'ultimo di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, rende invalida qualsiasi giustificazione di tale limitazione.