Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PEDRO CRUZ VILLALÓN
presentate il 6 dicembre 2012 [1]

Causa C-254/11

Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége
contro
Oskar Shomodi

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Ungheria)]

«Spazio di libertà, sicurezza e giustizia — Traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne dell'Unione — Regolamento (CE) n. 1931/2006 — Articolo 5 — Residenti frontalieri — Calcolo della durata massima autorizzata di ciascun soggiorno ininterrotto — Convenzione bilaterale — Soggiorno ininterrotto della durata massima di tre mesi nell'arco di un semestre — Rispetto della vita privata — Articolo 7 della Carta — Articolo 8 della CEDU — Libertà di attraversamento della frontiera — Legittimi motivi — Prevenzione e repressione degli abusi — Giusto equilibrio»

1. La Corte è invitata per la prima volta ad interpretare le disposizioni del regolamento (CE) n. 1931/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri e che modifica le disposizioni della Convenzione Schengen [2].

2. Il regime di traffico frontaliero locale, che deroga alle norme generali in materia di controllo delle persone alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri, è inteso, in generale, a rispondere alla situazione delle popolazioni stabilite nelle zone frontaliere, le quali percepiscono spesso la demarcazione delle frontiere statali come una circostanza artificiosa che arreca pregiudizio o, quanto meno, costituisce un ostacolo pratico allo sviluppo della loro vita sociale nelle sue varie dimensioni. Tale constatazione vale in particolare per le popolazioni che sono state interessate da spostamenti delle frontiere relativamente frequenti nel corso dell'ultimo secolo.

3. La ratio legis di tale disciplina speciale, che presenta la particolarità di delegare agli Stati membri il compito di concludere con i paesi terzi interessati gli accordi bilaterali per l'attuazione del regime da essa istituito, mi condurrà a proporre alla Corte di dichiarare che, tenuto conto della logica del regime istituito dal regolamento n. 1931/2006 e degli imperativi derivanti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [3] e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 [4], un regime di attraversamento delle frontiere istituito nel contesto del traffico frontaliero locale, come quello in

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 405, pag. 1, nonché rettifica in GU 2007, L 29, pag. 3. Su detto regolamento v. Peers, S., *EU Justice and Home Affairs Law*, 3ª ed., Oxford EU Law Library, 2011, pag. 210 e segg.; Beaudu, G., «La politique européenne des visas de court séjour», Cultures & Conflits, disponibile on line dal 29 settembre 2003, consultato il 4 novembre 2012, http://conflits.revues.org/909.

3 — In prosieguo: la «Carta».

4 — In prosieguo: la «CEDU».

discussione nel procedimento principale, non può trovare sostegno nell'articolo 5 di detto regolamento, anche nel caso in cui tale disposizione venga letta in combinato disposto con l'articolo 20 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, firmata a Schengen il 19 giugno 1990[5].

I – Contesto normativo

4. La presente causa si colloca in un contesto normativo particolare. Tale contesto è infatti costituito principalmente, da una parte, da un atto di diritto internazionale, nella fattispecie l'accordo relativo al traffico frontaliero locale concluso il 18 settembre 2007 ad Oujgorod tra il governo ungherese ed il Consiglio dei ministri dell'Ucraina[6], e, dall'altra, da un atto di diritto derivato dell'Unione, il regolamento n. 1931/2006, il primo adottato su «autorizzazione» del secondo. In prosieguo verranno riprese solo le principali disposizioni pertinenti di tale accordo bilaterale e di tale regolamento, sebbene esse si collochino in un ambito normativo più ampio, costituito in particolare dall'acquis di Schengen[7], dal codice frontiere Schengen[8] e dal codice dei visti[9].

A – *Diritto internazionale: l'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria*

5. L'articolo 1, paragrafi 1 e 5, dell'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria dispone quanto segue:

«1. Le persone con una residenza stabile da almeno tre anni in una delle località frontaliere elencate all'allegato 1 del presente accordo, che dispongano di un lasciapassare per traffico frontaliero locale ai sensi dell'articolo 2, possono entrare e permanere nell'area frontaliera dell'altra Parte contraente senza necessità di un'ulteriore autorizzazione.

(…)

5. Il lasciapassare definito all'articolo 2 dà diritto a più ingressi e al soggiorno ininterrotto per un massimo di tre mesi, nell'arco di un semestre, nell'area frontaliera dell'altra Parte contraente, in particolare se dovuti a motivi sociali, culturali o familiari, ovvero per comprovati motivi economici, nel rispetto della normativa nazionale, diversi dall'esercizio di un'attività professionale. Il residente frontaliero che abbia effettuato l'ingresso nel territorio dell'altra Parte contraente mediante un lasciapassare non potrà risiedere al di fuori della rispettiva area frontaliera.

(…)».

5 — GU 2000, L 239, pag. 19; in prosieguo: la «CAAS».

6 — In prosieguo: l'«accordo bilaterale concluso dall'Ungheria». Accordo promulgato con legge n. CLIII del 2007, di ratifica dell'Accordo per la regolamentazione del traffico frontaliero locale concluso tra il governo ungherese e il Consiglio dei ministri dell'Ucraina (2007. évi CLIII. Törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között a kishatárforgalom szabályozásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről).

7 — A partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (v. protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, allegato dal Trattato di Amsterdam al Trattato sull'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea), l'accordo tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmato a Schengen il 14 giugno 1985, e la CAAS fanno parte dell'acquis di Schengen, applicabile all'Ungheria in forza dell'articolo 2 del Protocollo n. 19 sull'acquis di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea. L'acquis di Schengen è stato applicato all'Ungheria a partire dal 21 dicembre 2007. V. articolo 1 della decisione 2007/801/CE del Consiglio, del 6 dicembre 2007, sulla piena applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen nella Repubblica ceca, nella Repubblica di Estonia, nella Repubblica di Lettonia, nella Repubblica di Lituania, nella Repubblica di Ungheria, nella Repubblica di Malta, nella Repubblica di Polonia, nella Repubblica di Slovenia e nella Repubblica slovacca (GU L 323, pag. 34).

8 — Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU L 105, pag. 1).

9 — Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (GU L 243, pag. 1).

B – *Diritto dell'Unione: il regolamento n. 1931/2006*

6. I considerando 2-4, 9 e 13 del regolamento n. 1931/2006 enunciano quanto segue:

«(2) È nell'interesse della Comunità allargata assicurare che le frontiere con i suoi vicini non costituiscano un ostacolo al commercio, agli scambi sociali e culturali e alla cooperazione regionale. Di conseguenza, occorre sviluppare un sistema efficiente per il traffico frontaliero locale.

(3) Il regime di traffico frontaliero locale costituisce una deroga alle regole generali relative ai controlli sulle persone all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri previste dal [codice frontiere Schengen].

(4) La Comunità dovrebbe stabilire i criteri e le condizioni da rispettare per agevolare ai residenti frontalieri l'attraversamento delle frontiere terrestri esterne degli Stati membri, in regime di traffico frontaliero locale. Tali criteri e condizioni dovrebbero assicurare l'equilibrio tra l'intento di agevolare il passaggio della frontiera per i residenti frontalieri in buona fede, aventi legittimi motivi di attraversare di frequente la frontiera terrestre esterna degli Stati membri, e l'esigenza di prevenire l'immigrazione illegale e le minacce potenziali per la sicurezza costituite dalle attività criminali.

(…)

(9) Ai fini dell'applicazione del regime di traffico frontaliero locale, è opportuno consentire agli Stati membri di tenere in vigore o di concludere a titolo bilaterale, se necessario, accordi con i paesi terzi limitrofi, purché detti accordi siano compatibili con le norme stabilite nel presente regolamento.

(…)

(13) Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti in particolare dalla [Carta]».

7. L'articolo 2, lettere a) e b), del regolamento n. 1931/2006 così recita:

«Il presente regolamento non pregiudica le disposizioni di diritto comunitario e di diritto nazionale applicabili ai cittadini di paesi terzi per quanto riguarda:

a) i soggiorni di lunga durata;

b) l'accesso a un'attività economica e il suo esercizio».

8. L'articolo 5 del regolamento n. 1931/2006, intitolato «Durata del soggiorno nella zona di frontiera», dispone quanto segue:

«Gli accordi bilaterali di cui all'articolo 13 precisano la durata massima autorizzata di ciascun soggiorno ininterrotto nell'ambito del regime di traffico frontaliero locale, che non deve superare i tre mesi».

9. La conclusione da parte degli Stati membri degli accordi bilaterali con i paesi terzi limitrofi di cui all'articolo 5 del regolamento n. 1931/2006 è disciplinata dall'articolo 13 del medesimo regolamento, che così prevede:

«1. Ai fini dell'applicazione del regime di traffico frontaliero locale, gli Stati membri sono autorizzati a concludere accordi bilaterali con paesi terzi limitrofi nel rispetto delle norme stabilite dal presente regolamento.

Gli Stati membri possono inoltre tenere in vigore gli accordi bilaterali di traffico frontaliero locale conclusi con paesi terzi limitrofi. Ove tali accordi non siano compatibili con il presente regolamento, gli Stati membri interessati li modificano in modo da eliminare le incompatibilità riscontrate.

2. Prima di concludere o di modificare qualunque accordo bilaterale di traffico frontaliero locale con paesi terzi limitrofi, gli Stati membri interessati consultano la Commissione sulla compatibilità dell'accordo con il presente regolamento.

Se ritiene l'accordo incompatibile con il presente regolamento, la Commissione ne invia notifica allo Stato membro interessato. Lo Stato membro compie tutti i passi necessari per modificare l'accordo entro un lasso di tempo ragionevole in modo da eliminare le incompatibilità riscontrate.

3. Quando la Comunità o gli Stati membri interessati non hanno concluso un accordo generale di riammissione con un paese terzo, gli accordi bilaterali relativi al traffico frontaliero locale con tale paese comprendono disposizioni intese ad agevolare la riammissione delle persone che hanno abusato del regime istituito dal presente regolamento».

10. L'articolo 14 del regolamento n. 1931/2006 dispone quanto segue:

«Negli accordi bilaterali di cui all'articolo 13, gli Stati membri provvedono affinché il paese terzo in questione riconosca alle persone che godono del diritto comunitario di libera circolazione e ai cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nella zona di frontiera dello Stato membro in questione un trattamento almeno comparabile a quello concesso ai residenti frontalieri del paese terzo in questione».

11. L'articolo 20 del regolamento n. 1931/2006 ha peraltro modificato l'articolo 136, paragrafo 3, della CAAS. Detto articolo 136, come modificato, così recita:

«1. Una Parte contraente che intenda condurre negoziati con uno Stato terzo in materia di controlli alle frontiere ne informa in tempo utile le altre Parti contraenti.

2. Nessuna Parte contraente concluderà con uno o più Stati terzi accordi relativi alla semplificazione o alla soppressione dei controlli alle frontiere senza l'accordo preliminare delle altre Parti contraenti, fatto salvo il diritto degli Stati membri delle Comunità europee di concludere in comune tali accordi.

3. Il paragrafo 2 non si applica agli accordi bilaterali di traffico frontaliero locale di cui all'articolo 13 del regolamento [n. 1931/2006]».

C – Diritto ungherese

12. L'articolo 40, paragrafo 1, della legge n. II del 2007, relativa all'ingresso e al soggiorno di cittadini di Stati terzi (2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról [10]), così prevede:

«In base a quanto disposto dal codice frontiere Schengen, l'ente incaricato del controllo alle frontiere negherà l'ingresso nel territorio nazionale ai cittadini di Stati terzi che intendano soggiornarvi per un periodo non superiore a tre mesi e, tenendo conto degli interessi di questi, ne disporrà il rimpatrio (…)».

II – Fatti all'origine della controversia principale

13. Il 2 febbraio 2010 il sig. Shomodi [11], cittadino ucraino titolare di un valido lasciapassare per traffico frontaliero locale rilasciato conformemente al regolamento n. 1931/2006, presentava richiesta di ingresso presso il varco di frontiera stradale di Záhony (Ungheria) al fine di accedere alla zona frontaliera del territorio ungherese definito in applicazione di detto regolamento.

14. Tuttavia, il Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége (Ufficio di polizia doganale di Záhony, dipendente dal commissariato della regione di Szabolcs-Szatmár-Bereg) [12] gli negava l'ingresso nel territorio ungherese nell'ambito del traffico frontaliero locale, sul fondamento dell'articolo 40, paragrafo 1, della legge n. II del 2007. Esso aveva infatti constatato, consultando i dati del sistema di ingresso e di uscita dal territorio, che, nel periodo compreso tra il 3 settembre 2009 e il 2 febbraio 2010, il convenuto nel procedimento principale aveva soggiornato per 105 giorni nel territorio ungherese in occasione di diversi ingressi e uscite, superando così i 93 giorni autorizzati.

15. Il console generale di Ucraina a Nyíregyháza (Ungheria) e il convenuto nel procedimento principale proponevano un ricorso dinanzi al Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság (Tribunale provinciale di Szabolcs-Szatmár-Bereg, Ungheria) contro tale decisione, sostenendo che la stessa era viziata da una violazione dell'articolo 1, paragrafo 5, dell'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria.

16. Il Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság accoglieva il ricorso, considerando che l'articolo 1, paragrafo 5, dell'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria doveva essere interpretato, alla luce del diritto dell'Unione, nel senso che il titolare di un lasciapassare per traffico frontaliero locale dispone, da un lato, di un numero illimitato di ingressi nel territorio ungherese e, dall'altro, di un diritto di soggiorno ininterrotto che non può superare i tre mesi nell'arco di un semestre. Esso affermava quindi che il titolare di un lasciapassare per traffico frontaliero locale aveva diritto ad una quantità illimitata di ingressi e che il limite temporale di tre mesi riguardava solo il soggiorno ininterrotto. Dichiarava inoltre che né il codice frontiere Schengen né le disposizioni della legge n. II del 2007 erano applicabili nell'ambito del traffico frontaliero locale.

17. Il ricorrente nel procedimento principale ha proposto un ricorso per cassazione dinanzi al Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága contro la sentenza del Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság, nell'ambito del quale sostiene che l'interpretazione dell'articolo 1, paragrafo 5, dell'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria adottata dal giudice di primo grado è in contrasto con l'articolo 20, paragrafo 1, della CAAS, con il terzo considerando del codice frontiere Schengen, nonché con gli articoli 2, lettera a), e 5 del regolamento n. 1931/2006. Esso fa valere che il soggiorno ininterrotto

10 — In prosieguo: la «legge n. II del 2007».

11 — In prosieguo: il «convenuto nel procedimento principale».

12 — In prosieguo: il «ricorrente nel procedimento principale».

menzionato da detta disposizione dell'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria deve essere interpretato nel senso che il lasciapassare per traffico frontaliero locale è valido per una durata massima di tre mesi di 31 giorni ciascuno, ovvero 93 giorni, nell'arco del termine di sei mesi successivi al primo ingresso.

III – Le questioni pregiudiziali e il procedimento dinanzi alla Corte

18. In tale contesto, il Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 5 del regolamento [n. 1931/2006], che fissa in tre mesi la durata massima autorizzata di ciascun soggiorno ininterrotto – tenuto conto, in particolare, dell'articolo 2, lettera a), e dell'articolo 3, punto 3, del suddetto regolamento –, debba essere interpretato nel senso che il regolamento permette molteplici ingressi e uscite e un soggiorno massimo ininterrotto della durata di tre mesi, nel quadro degli accordi bilaterali conclusi tra Stati membri e Stati terzi in virtù dell'articolo 13 di tale regolamento, di modo che, prima della scadenza del periodo di soggiorno di tre mesi, il residente frontaliero che disponga di un lasciapassare per traffico frontaliero locale può interrompere la continuità del soggiorno ininterrotto e, dopo aver attraversato di nuovo il confine, disporre nuovamente del diritto di soggiorno ininterrotto per tre mesi.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se si possa considerare come interruzione della continuità del soggiorno ai sensi dell'articolo 5 del regolamento n. 1931/2006 il caso in cui l'ingresso e l'uscita avvengano nello stesso giorno o nel corso di due giorni consecutivi.

3) Nel caso di risposta affermativa alla prima questione e di risposta negativa alla seconda, di quale lasso di tempo oppure di quale ulteriore criterio occorra tener conto, in ragione dell'articolo 5 del regolamento n. 1931/2006, per dimostrare l'avvenuta interruzione della continuità del soggiorno.

4) Nel caso di risposta negativa alla prima questione, se la disposizione che autorizza un soggiorno ininterrotto della durata massima di tre mesi, in applicazione dell'articolo 5 del regolamento n. 1931/2006, possa essere interpretata nel senso che occorre sommare i periodi di tempo decorsi nel corso dei molteplici ingressi e uscite e che, a norma dell'articolo 20, paragrafo 1, della [CAAS] – e di qualunque altra norma disciplinante lo spazio di Schengen –, nel caso tale somma raggiunga i 93 giorni (tre mesi), il lasciapassare per traffico frontaliero locale non dia diritto ad alcun periodo di soggiorno aggiuntivo nei sei mesi calcolati a partire dal primo ingresso.

5) Nel caso di risposta affermativa alla quarta questione, se per il calcolo complessivo si debba tener conto degli eventuali ingressi e uscite multipli avvenuti in giornata, così come degli eventuali ingressi e uscite singoli che abbiano avuto luogo nello stesso giorno, e quale metodo di calcolo occorra impiegare».

19. Hanno presentato osservazioni scritte il convenuto nel procedimento principale, l'Ungheria, la Repubblica di Polonia, la Romania, la Repubblica slovacca e la Commissione.

20. Il ricorrente nel procedimento principale, l'Ungheria, la Romania e la Commissione hanno altresì presentato osservazioni orali all'udienza tenutasi il 14 giugno 2012.

IV – Analisi

A – *Osservazioni preliminari sull'ordine di esame delle questioni pregiudiziali*

21. Occorre precisare anzitutto che, tenuto conto dei fatti in discussione nel procedimento principale e del contesto normativo in cui essa si colloca, e in particolare delle disposizioni pertinenti dell'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria, l'attenzione va rivolta essenzialmente al problema sollevato dalla quarta questione pregiudiziale formulata dal giudice del rinvio.

22. Infatti, e in primo luogo, dagli atti risulta che al convenuto nel procedimento principale è stato negato l'ingresso nel territorio ungherese in quanto la somma dei soggiorni che vi aveva effettuato superava i tre mesi nell'arco di un semestre. Più precisamente, la decisione controversa, da un lato, era motivata solo con la durata totale cumulata dei soggiorni dell'interessato in Ungheria e, dall'altro, era fondata unicamente sulle disposizioni dell'articolo 40, paragrafo 1, della legge n. II del 2007, che rinvia soltanto al codice frontiere Schengen.

23. Orbene, la quarta questione del giudice del rinvio verte, in rapporto diretto con i fatti in discussione nel procedimento principale, sulla compatibilità con l'articolo 5 del regolamento n. 1931/2006 del regime risultante dall'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria. L'articolo 1, paragrafo 5, di detto accordo autorizza, infatti, «più ingressi e [i]l soggiorno ininterrotto per un massimo di tre mesi», conformemente all'articolo 5 del regolamento n. 1931/2006, ma solo, con implicito riferimento all'articolo 20 della CAAS o all'articolo 5 del codice frontiere Schengen, «nell'arco di un semestre, nell'area frontaliera» oggetto di detto accordo. La medesima disposizione consentirebbe inoltre, nell'ipotesi formulata dal giudice del rinvio, di sommare la durata dei vari soggiorni effettuati da una persona in Ungheria ai fini del calcolo della durata massima di tre mesi del soggiorno nell'arco di un semestre.

24. Per contro, le prime tre questioni del giudice del rinvio si basano su un fondamento ipotetico. Tali questioni riguardano, infatti, l'ipotesi di una persona che utilizzi il proprio lasciapassare per traffico frontaliero locale allo scopo di ottimizzare legalmente, in qualche modo, il proprio tempo di permanenza nel territorio di uno Stato membro, soggiornandovi ininterrottamente per il periodo massimo di tre mesi di cui all'articolo 5 del regolamento n. 1931/2006 e successivamente ripassando la frontiera, se necessario il giorno stesso, in modo da garantirsi un nuovo diritto di soggiorno di tre mesi, snaturando così la finalità del regime di traffico frontaliero locale.

25. Infine, la quinta questione, che in un certo senso completa la quarta, ampliandola, verte sulle modalità di calcolo della durata dei soggiorni risultante da spostamenti unici o multipli inferiori alle 24 ore.

26. Una risposta negativa alla quarta questione implica che non sarà necessario rispondere alla quinta questione. Peraltro, poiché le prime tre questioni prevedono un'ipotesi di abuso di diritto, dato che si riferiscono a spostamenti transfrontalieri idonei a celare una residenza dissimulata e tali da snaturare la finalità del regime di traffico frontaliero locale, saranno esaminate sotto questo profilo, nell'ambito della risposta alla quarta questione.

B – *L'attuazione del regolamento n. 1931/2006*

1. Gli accordi bilaterali previsti dall'articolo 13 del regolamento n. 1931/2006

27. Il regolamento n. 1931/2006 presenta la particolarità di delegare taluni aspetti della sua attuazione agli Stati membri interessati, autorizzandoli a concludere [13], in forza del suo articolo 13, accordi bilaterali conformi alle norme di detto regolamento, intesi a sostituire quelli precedentemente esistenti [14].

28. L'articolo 5 del regolamento n. 1931/2006 prevede infatti che tali accordi bilaterali devono precisare la durata massima autorizzata di ciascun soggiorno ininterrotto effettuato nell'ambito del suddetto regime e precisa che tale durata non può superare i tre mesi.

29. Gli Stati membri dispongono quindi, nell'ambito dell'obbligo loro imposto, vale a dire purché sia stato previsto un soggiorno ininterrotto della durata massima di tre mesi, e fatto salvo, più in generale, il rispetto del diritto dell'Unione [15], di un reale margine di trattativa con i paesi terzi interessati al fine di precisare le modalità, in particolare temporali, di esercizio dei diritti risultanti dal regime di traffico frontaliero locale.

30. Peraltro, la prassi seguita dai vari Stati membri e paesi terzi interessati dimostra, da quanto risulta [16], tale margine di manovra. Alcuni dei suddetti accordi possono prevedere un soggiorno dalla durata massima relativamente breve [17], senza ulteriori condizioni. Altri, come l'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria, fissano la durata massima del soggiorno ininterrotto autorizzato, ma nell'arco di un periodo determinato, come nel caso degli accordi conclusi dalla Repubblica di Polonia con,

13 — O a mantenere, nel caso degli accordi conclusi prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 1931/2006 che possono continuare a produrre effetti nei limiti in cui siano conformi al diritto dell'Unione. V. anche, in tal senso, relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione e sul funzionamento del regime di traffico frontaliero locale introdotto con regolamento (CE) n. 1931/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri [COM(2009) 383 def.; in prosieguo: la «prima relazione della Commissione sul regime di traffico frontaliero locale»]. Tale è il caso, in particolare, dell'accordo concluso tra la Repubblica di Slovenia e la Repubblica di Croazia, in vigore dal 2001, menzionato in detta relazione.

14 — Su tale «acquis» costituito dai preesistenti accordi bilaterali sul traffico frontaliero locale, v. documento di lavoro della Commissione del 9 settembre 2002, intitolato «Sviluppo dell'acquis sul traffico frontaliero locale» [SEC(2002) 947].

15 — Come si vedrà infra.

16 — Nonostante le disposizioni dell'articolo 19 del regolamento n. 1931/2006, secondo le quali la Commissione deve rendere disponibili per gli Stati membri e per il pubblico le informazioni relative agli accordi bilaterali conclusi da questi ultimi, non è stato possibile individuare esattamente tutti gli accordi conclusi né, pertanto, raccogliere tutte le informazioni pertinenti al riguardo. V., tuttavia, le informazioni figuranti nella prima relazione della Commissione sul regime di traffico frontaliero locale e quelle contenute nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio intitolata «Seconda relazione sull'attuazione e sul funzionamento del regime di traffico frontaliero locale introdotto con regolamento (CE) n. 1931/2006» [COM(2011) 47 def.; in prosieguo: la «seconda relazione della Commissione sul regime di traffico frontaliero locale»], relazioni pubblicate ai sensi dell'articolo 18 del regolamento n. 1931/2006, dalle quali risulta che sarebbero stati conclusi o sarebbero in procinto di esserlo quattordici accordi. V. anche Eckstein, A., «Cross-border travel to become easier in Kaliningrad area», *Europolitics*, 29 luglio 2011.

17 — V. articolo 3, paragrafi 2 e 3, dell'accordo tra la Repubblica di Slovenia e la Repubblica di Croazia concernente il traffico frontaliero locale e la cooperazione, che limita il soggiorno ininterrotto a sette giorni, salvo caso di forza maggiore. V. anche articolo 2, paragrafo 2, dell'accordo tra la Repubblica d'Austria e la Confederazione elvetica sull'attraversamento delle frontiere da parte delle persone nell'ambito del traffico frontaliero locale, firmato a Vienna il 13 giugno 1973.

rispettivamente, l'Ucraina [18] e la Repubblica di Bielorussia [19], o l'accordo concluso dalla Repubblica slovacca con l'Ucraina [20]. L'accordo concluso dalla Romania con la Repubblica moldova si limita invece a prevedere un limite massimo di soggiorno ininterrotto di tre mesi nella disposizione che definisce il traffico frontaliero locale [21].

31. Tuttavia, si deve anche sottolineare che, ai sensi dell'articolo 13 del regolamento n. 1931/2006, la conclusione e il mantenimento in vigore di tali accordi bilaterali sono soggetti all'«autorizzazione» dell'Unione e al previo controllo da parte della Commissione, prima della loro stipula o modifica, quanto alla loro compatibilità con le disposizioni del menzionato regolamento. Pertanto, se pure è vero che nell'ambito delle regole stabilite dal regolamento n. 1931/2006 gli Stati membri dispongono di un'effettiva libertà per definire di comune accordo con i paesi terzi le esatte modalità di attuazione di detto regolamento, le autorità e i giudici competenti degli Stati membri devono altresì interpretare ed applicare le disposizioni adottate alla luce della lettera e della finalità del medesimo regolamento e in conformità di tutte le disposizioni del diritto dell'Unione.

2. L'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria

32. L'articolo 1, paragrafo 5, dell'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria si colloca nell'ambito dei requisiti fissati all'articolo 5 del regolamento n. 1931/2006, ma in termini non esenti da ambiguità.

33. Tale disposizione prevede, infatti, che il lasciapassare per traffico frontaliero locale di cui all'articolo 2 «dà diritto a più ingressi e al soggiorno ininterrotto per un massimo di tre mesi, nell'arco di un semestre, nell'area frontaliera». In tal modo, essa fissa chiaramente in tre mesi la durata massima del soggiorno ininterrotto autorizzato a titolo del traffico frontaliero locale, pur limitando tali possibilità di soggiorno ininterrotto all'«arco di un semestre».

34. Così come è formulata, tuttavia, tale disposizione si presta, come risulta dalla decisione di rinvio, ad interpretazioni divergenti da parte delle autorità e dei giudici ungheresi.

35. In base al primo approccio, adottato dal Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság, dal convenuto nel procedimento principale e dal console generale dell'Ucraina in Ungheria, l'articolo 1, paragrafo 5, dell'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria autorizzerebbe, da una parte, ingressi multipli e, dall'altra, un soggiorno ininterrotto della durata massima di tre mesi nell'arco di un semestre.

36. In base al secondo approccio, sostenuto dalle autorità ungheresi competenti, la menzionata disposizione dovrebbe essere interpretata ed applicata in modo che la durata massima di tre mesi nell'arco di un semestre possa essere calcolata sommando la durata dei vari eventuali soggiorni effettuati da una persona, qualunque sia la loro rispettiva durata.

18 — V. articolo 4 dell'accordo tra il governo della Repubblica di Polonia e il Consiglio dei ministri dell'Ucraina sulle norme del traffico frontaliero locale, firmato a Kiev il 28 marzo 2008, che prevede un soggiorno ininterrotto della durata massima di 60 giorni, ma limitato ad un totale di 90 giorni nell'arco di un semestre, a decorrere dal primo attraversamento della frontiera. V. anche articolo 4, paragrafo 5, dell'accordo concluso dalla Repubblica di Lettonia con la Repubblica di Bielorussia, firmato a Riga il 23 agosto 2010.

19 — V. articolo 4 dell'accordo tra il governo della Repubblica di Polonia e il governo della Repubblica di Bielorussia sulle regole del traffico frontaliero locale, firmato a Varsavia il 12 febbraio 2010, che prevede un soggiorno ininterrotto della durata massima di 30 giorni nell'arco di un semestre a decorrere dal primo attraversamento della frontiera.

20 — Dalle osservazioni presentate dalla Repubblica slovacca risulta che detto accordo, nella sua versione iniziale, limitava il periodo di soggiorno ininterrotto a 30 giorni e la durata totale del soggiorno a 90 giorni nell'arco di un periodo di 180 giorni. Il nuovo accordo, firmato a Bratislava il 17 giugno 2011, prevede un soggiorno ininterrotto della durata massima di 90 giorni nell'arco di un periodo di 180 giorni.

21 — V. articolo 1, lettera c), dell'accordo tra il governo della Repubblica moldova e il governo della Romania relativo al traffico frontaliero locale, firmato a Bucarest il 13 novembre 2009.

37. L'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria si fonderebbe quindi, in base a tale secondo approccio, sull'idea secondo cui l'articolo 5 del regolamento n. 1931/2006, in combinato disposto con l'articolo 20 della CAAS o con l'articolo 5 del codice frontiere Schengen, istituirebbe un regime di «credito-tempo» nel quale ogni unità di presenza continuata viene conteggiata ai fini del calcolo della durata massima di tre mesi autorizzata nell'arco di un semestre. I titolari di un lasciapassare per traffico frontaliero locale disporrebbero quindi, nell'arco di un semestre, di un diritto di soggiorno totale di tre mesi, che potrebbe essere ripartito liberamente, anche in maniera concentrata e continuativa su un unico periodo, con la precisazione che, in quest'ultimo caso, sarebbe esclusa qualsiasi possibilità di attraversare la frontiera in regime di traffico frontaliero locale nel trimestre successivo. Di conseguenza, un residente frontaliero che soggiornasse ininterrottamente per tre mesi nella zona frontaliera di uno Stato membro ad ogni inizio di semestre e ritornasse nel proprio paese terzo al termine di tale periodo non potrebbe più attraversare nuovamente la frontiera per i tre mesi successivi.

C – *La compatibilità con l'articolo 5 del regolamento n. 1931/2006 dell'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria e della sua interpretazione*

38. L'articolo 1, paragrafo 5, dell'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria soddisfa «formalmente» il requisito di cui all'articolo 5 del regolamento n. 1931/2006, fissando in tre mesi la durata massima del soggiorno ininterrotto autorizzato. Tale disposizione non può quindi essere considerata incompatibile, di per sé, con le pertinenti disposizioni del regolamento n. 1931/2006 e può altresì essere ritenuta letteralmente conforme alle stesse [22]. Il punto è che tale interpretazione grammaticale non può essere sufficiente.

39. Infatti, la mera constatazione del rispetto testuale del regolamento n. 1931/2006 non può permettere di concludere che l'articolo 5 di quest'ultimo ammette un'interpretazione secondo cui il regime così istituito dall'articolo 1, paragrafo 5, dell'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria, quale interpretato ed applicato dalle autorità ungheresi competenti, è perfettamente compatibile con il diritto dell'Unione, nonostante le disposizioni dell'articolo 20 della CAAS e dell'articolo 5 del codice frontiere Schengen.

40. Occorre infatti esaminare, segnatamente, se il requisito supplementare consistente nel limitare le possibilità di soggiorno ininterrotto a tre mesi «nell'arco di un semestre» [23] unitamente al metodo di calcolo della durata massima del soggiorno di tre mesi nell'arco di un semestre, consistente nel sommare la durata di tutti i vari soggiorni effettuati nell'area frontaliera, siano perfettamente compatibili con la lettera e lo scopo del regolamento n. 1931/2006 e, più in generale, con tutte le disposizioni di diritto dell'Unione e in particolare del diritto primario.

22 — Va peraltro rilevato che, nell'ambito della funzione di controllo della compatibilità degli accordi bilaterali affidatale dall'articolo 13, paragrafo 2, del regolamento n. 1931/2006, la Commissione, come risulta sia dalla prima che dalla seconda relazione sul regime di traffico frontaliero locale, non ha individuato in tale «discordanza» un elemento costituente un'incompatibilità, senza dubbio per i motivi indicati infra, nella nota a piè di pagina 23.

23 — A tal riguardo, si deve sottolineare che la stessa Commissione incorre in una certa ambiguità. Infatti, nella sua prima relazione sul regime di traffico frontaliero locale, essa constata che tutti gli accordi bilaterali di cui ha avuto conoscenza «impongono limitazioni aggiuntive concernenti il periodo di soggiorno nella zona di frontiera, ossia 90 giorni a semestre» (pag. 7, punto 4; la sottolineatura è mia), mentre nella medesima relazione precisa peraltro che la possibilità di effettuare un soggiorno ininterrotto di 90 giorni costituiva «una deroga alla disposizione ordinaria del codice frontiere Schengen, che limita i soggiorni di breve durata ad un massimo di 90 giorni a semestre (180 giorni)» (pag. 3, punto 2). Essa sottolinea altresì nella sua seconda relazione sul regime di traffico frontaliero che il regolamento n. 1931/2006 «prevede che il soggiorno in uno Stato membro possa durare al massimo tre mesi entro un certo periodo» (pag. 4, punto 3.1; la sottolineatura è mia).

1. Sulla ratio del regolamento n. 1931/2006

a) Sulla logica del regime di traffico frontaliero locale

41. I considerando del regolamento n. 1931/2006 forniscono alcune indicazioni sui fondamenti e sulle finalità del regime di traffico frontaliero locale da esso istituito [24]. Essi enunciano che tale normativa specifica è stata adottata in particolare per evitare che le frontiere terrestri dell'Unione con i suoi vicini costituiscano «un ostacolo al commercio, agli scambi sociali e culturali e alla cooperazione regionale» [25]. L'articolo 3, punto 3, del regolamento n. 1931/2006, che definisce il «traffico frontaliero locale», menziona anche motivi sociali e culturali, così come motivi «economici comprovati» o «legami familiari» [26].

42. In quest'ottica, il regime di traffico frontaliero locale istituito dal regolamento n. 1931/2006 mira fondamentalmente a garantire un equilibrio tra, da un lato, la necessità di facilitare l'attraversamento delle frontiere terrestri esterne dell'Unione da parte dei «residenti frontalieri in buona fede, aventi legittimi motivi di attraversare di frequente [queste ultime]» e, dall'altro, «l'esigenza di prevenire l'immigrazione illegale e le minacce potenziali per la sicurezza costituite dalle attività criminali» [27].

43. In termini molto generali, l'istituzione di un «sistema efficiente e di facile utilizzazione per la gestione del piccolo traffico frontaliero» [28] è quindi considerata sia come un elemento che «[q]ualsiasi politica di sviluppo regionale deve comprendere» [29] sia come una condizione indispensabile per l'efficacia del dispositivo di controllo alle frontiere esterne attuato dall'Unione in concomitanza con la soppressione delle frontiere interne nell'ambito della costituzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia [30].

44. È quindi tenendo conto del contesto storico, culturale, economico e sociale in cui si colloca il regime istituito dal regolamento n. 1931/2006 che occorre dedurre la ratio legis di quest'ultimo, interpretarne le disposizioni e valutarne l'attuazione.

24 — Il problema del traffico frontaliero locale è stato esposto più precisamente dalla Commissione nel suo citato documento di lavoro del 9 settembre 2002, all'origine del processo legislativo sfociato nell'adozione del regolamento n. 1931/2006.

25 — V. secondo considerando del regolamento n. 1931/2006. V. anche primo considerando del regolamento (UE) n. 1342/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1931/2006 includendo l'oblast di Kaliningrad e taluni distretti amministrativi polacchi nella zona di frontiera ammissibile (GU L 347, pag. 41).

26 — Analogamente, l'undicesimo considerando del codice frontiere Schengen precisa che «[g]li Stati membri dovrebbero evitare che le procedure di controllo alle frontiere esterne costituiscano un ostacolo maggiore agli scambi economici, sociali e culturali».

27 — V. quarto considerando del regolamento n. 1931/2006.

28 — Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo dell'11 marzo 2003, intitolata «Europa ampliata – Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali» [COM(2003) 104 def.].

29 — V., oltre alla citata comunicazione dell'11 marzo 2003, comunicazione della Commissione del 12 maggio 2004 intitolata «Politica europea di prossimità – Documento di strategia» [COM(2004) 373 def.].

30 — Come ha rilevato la stessa Commissione, il regolamento n. 1931/2006 costituisce insieme al codice frontiere Schengen e al regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (GU L 349, pag. 1), un «quadro giuridico ed operativo mediante il quale si può continuare ad aumentare il grado di efficienza dei controlli di frontiera». V., a tale proposito, comunicazione della Commissione del 19 luglio 2006, riguardante le priorità politiche nella lotta contro l'immigrazione clandestina di cittadini di paesi terzi [COM(2006) 402 def., punto 18]. V. anche comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 7 maggio 2002, intitolata «Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea» [COM(2002) 233 def.], che evoca un corpus legislativo comune relativo alle frontiere esterne.

45. A tale proposito, può essere utile rammentare che la regione in cui è sorta la controversia principale è stata teatro di una storia movimentata nel corso del XX secolo, segnata da molteplici modifiche delle frontiere [31].

46. In tale contesto, il regolamento n. 1931/2006 istituisce il «lasciapassare per traffico frontaliero locale» [32], di cui esso definisce le principali condizioni e modalità di rilascio [33] nonché le condizioni di validità [34], e stabilisce le condizioni di ingresso ed uscita dal territorio degli Stati membri dei titolari di detto lasciapassare, pur autorizzando gli Stati membri a mantenere o a concludere con i paesi terzi limitrofi gli accordi bilaterali necessari all'attuazione del regime così istituito.

47. A tal riguardo occorre insistere anzitutto sul fatto che né l'articolo 5 del regolamento n. 1931/2006 né alcun'altra disposizione del medesimo prevedono che la durata totale del diritto di soggiorno dei beneficiari del regime di traffico frontaliero locale debba essere limitata alla durata massima del soggiorno ininterrotto calcolata su un periodo determinato di sei mesi [35].

48. Si deve inoltre rilevare che il regime di traffico frontaliero locale si caratterizza essenzialmente, da un lato, per la limitazione sia ratione personae [36] che ratione loci [37], a pena di sanzione [38], del suo ambito di applicazione e, dall'altro, per la sua finalità, consistente nel consentire ai beneficiari di attraversare «di frequente» [39] e «regolarmente» [40] una frontiera terrestre esterna, sempreché sussistano motivi legittimi per farlo.

31 — Infatti, la popolazione interessata nel procedimento principale ha fatto parte di cinque Stati diversi nell'arco di un secolo. La regione, integrata nel Regno di Ungheria, faceva parte dell'impero austro-ungarico. Dopo la nascita della Cecoslovacchia il 28 ottobre 1918, essa è stata annessa a quest'ultima con il Trattato di Trianon del 4 giugno 1920. Successivamente, è stata nuovamente annessa all'Ungheria in base al primo arbitrato di Vienna del 2 novembre 1938, che è stato successivamente dichiarato nullo dal Trattato di Parigi del 10 febbraio 1947. La regione è quindi passata a far parte dell'URSS fino alla proclamazione dell'indipendenza dell'Ucraina il 24 agosto 1991. Secondo le cifre pubblicate nella seconda relazione della Commissione sul regime di traffico frontaliero locale, in Ungheria sarebbero ammissibili al lasciapassare per traffico frontaliero locale tra le 400 000 e le 450 000 persone (punto 3.2.1).

32 — V. articoli 1, paragrafo 1, e 7, paragrafo 1, del regolamento n. 1931/2006. Si deve sottolineare che, nella terminologia impiegata, la parola «lasciapassare» è stata preferita a visto, termine proposto inizialmente dalla Commissione. Peraltro, il Consiglio dell'Unione europea, per tenere conto delle disposizioni del regolamento n. 1931/2006, ha adottato in pari data il regolamento (CE) n. 1932/2006, del 21 dicembre 2006, che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (GU L 405, pag. 23). Nella fattispecie, l'articolo 1, paragrafo 2, secondo comma, primo trattino, del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (GU L 81, pag. 1), come modificato, esenta dall'obbligo di visto i soggetti che siano titolari di permessi per il traffico frontaliero locale e cittadini dei paesi terzi indicati nell'allegato I di tale regolamento, allegato che stabilisce l'elenco esaustivo dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, compresa l'Ucraina, paese interessato dalla causa principale.

33 — Articoli 7-12 del regolamento n. 1931/2006.

34 — Articolo 10 del regolamento n. 1931/2006, per quanto riguarda il periodo di validità, e articolo 7, paragrafo 2, di detto regolamento, per quanto concerne la validità territoriale, nella fattispecie la zona frontaliera definita al suo articolo 3, punto 2.

35 — Nella sua seconda relazione sul regime di traffico frontaliero locale (pag. 5, punto 3.2.3), la Commissione rileva che questa disposizione è stata oggetto di discussioni durante i negoziati del 2006. A tale proposito si deve sottolineare che, nella sua proposta iniziale, la Commissione prevedeva un diritto di soggiorno nella zona frontaliera solo per un massimo di sette giorni consecutivi, e una durata complessiva delle visite successive non superiore a tre mesi in un semestre. V. articolo 6 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2005, che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri e che modifica la Convenzione Schengen e l'Istruzione consolare comune [COM(2005) 56 def.]. Il testo dell'articolo 5 del regolamento n. 1931/2006 è quello risultante dall'emendamento proposto dal Parlamento europeo. V. relazione di Brejc, M., del 13 dicembre 2005, sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri e che modifica la Convenzione Schengen e l'Istruzione consolare comune (A6-0406/2005).

36 — V. articolo 3, punto 6, del regolamento n. 1931/2006, che definisce i residenti frontalieri ammissibili al beneficio del regime di traffico frontaliero locale, nonché articolo 4 del medesimo regolamento, che stabilisce le condizioni di ingresso di detti residenti frontalieri nel territorio degli Stati membri.

37 — V. articolo 3, punto 2, del regolamento n. 1931/2006, che definisce la zona frontaliera come la zona che si estende per non più di 30 chilometri oltre la frontiera, salvo eccezioni. V. anche quinto considerando ed articolo 7 di detto regolamento, che limita la validità territoriale del lasciapassare per traffico frontaliero locale.

38 — V. articolo 7, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1931/2006.

39 — V. quarto considerando e articolo 9, lettera b), del regolamento n. 1931/2006.

40 — V. articoli 3, punto 3, e 15, paragrafo 3, del regolamento n. 1931/2006, che definiscono il traffico frontaliero locale.

49. Tuttavia, a tal riguardo è giocoforza constatare che il regolamento n. 1931/2006 non fornisce molti chiarimenti quanto alle implicazioni di tale frequenza e regolarità. Spetta quindi alla Corte pronunciarsi, ove necessario, su questo punto, tenendo conto dei motivi legittimi idonei a giustificare il beneficio del regime di traffico frontaliero locale.

50. Orbene, a tale proposito si deve constatare che, sebbene l'articolo 9, lettera b), del regolamento n. 1931/2006 subordini il rilascio di un lasciapassare per traffico frontaliero locale alla condizione che il richiedente esibisca documenti comprovanti il suo status di residente frontaliero e «il sussistere di motivazioni legittime per attraversare di frequente la frontiera terrestre esterna in regime di traffico frontaliero locale», anche detto regolamento fornisce pochissime informazioni in merito alla natura delle motivazioni legittime che possono essere accolte [41].

51. Il secondo considerando del regolamento n. 1931/2006 si limita, come ho già sottolineato, a menzionare il «commercio [e gli] scambi sociali e culturali», ed il suo articolo 3, punto 3, definisce il «traffico frontaliero locale» come «il passaggio regolare della frontiera terrestre esterna da parte di residenti frontalieri per soggiornare in una zona di frontiera, dovuto, ad esempio, a motivi sociali, culturali (…) ovvero a legami familiari», ma anche a «motivi (…) economici comprovati», precisando tuttavia, in quest'ultimo caso, che, conformemente all'articolo 2, lettera b), del regolamento n. 1931/2006, quest'ultimo non pregiudica le disposizioni di diritto dell'Unione e di diritto nazionale applicabili ai cittadini di paesi terzi per quanto riguarda l'accesso a un'attività economica e il suo esercizio [42].

52. Dalle suesposte considerazioni emerge che la ratio legis della disciplina relativa al traffico frontaliero locale consiste nel consentire ai residenti delle zone frontaliere interessate di attraversare facilmente, vale a dire senza eccessivi oneri amministrativi [43], di frequente [44], ma anche regolarmente [45], per legittimi motivi di ordine economico, sociale, culturale o familiare, le frontiere terrestri esterne dell'Unione, precisato tuttavia che tale libertà non può essere snaturata, sviata dalla sua finalità e sfruttata fraudolentemente o abusivamente, a pena di sanzione [46].

53. Spetta alle autorità nazionali competenti valutare tali legittimi motivi al momento del rilascio del lasciapassare per traffico frontaliero locale [47], tenendo conto del contesto storico, culturale, economico e sociale in cui ciascun accordo bilaterale che dà attuazione al regime di traffico frontaliero locale viene negoziato e concluso dagli Stati membri e dai paesi terzi interessati. Esse devono prendere in considerazione tali legittimi motivi anche allorché esercitano il potere di controllo degli ingressi e delle uscite loro conferito dall'articolo 6 del regolamento n. 1931/2006 al fine di garantire il rispetto dei requisiti di cui all'articolo 4 di detto regolamento, o quando esercitano il potere di repressione degli abusi loro conferito dall'articolo 17 del medesimo regolamento.

41 — Il relatore della citata proposta di regolamento n. 1931/2006 dinanzi al Parlamento europeo menzionava al riguardo il «recarsi a scuola o al lavoro [così come] legami familiari». La Commissione sembra invece più restrittiva, dato che interpreta il regime di traffico frontaliero locale nel senso che consente solo di «migliorare i contatti tra singole persone nelle aree di frontiera». V., oltre alla citata comunicazione del 12 maggio 2004, che fa riferimento al mantenimento di «contatti tradizionali», comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 5 dicembre 2007, intitolata «Una forte politica europea di vicinato» [COM(2007) 774 def., pag. 6].

42 — L'articolo 1, paragrafo 5, dell'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria precisa, peraltro, che l'attraversamento della frontiera è consentito «per comprovati motivi economici (…) diversi dall'esercizio di un'attività professionale».

43 — Si tratta, come ha rilevato la Commissione, di «consentir[e] alle popolazioni delle zone di frontiera di mantenere i contatti tradizionali senza troppi ostacoli amministrativi». V. comunicazione del 12 maggio 2004, cit., pag. 18. V. anche parere della commissione per gli affari esteri del Parlamento europeo, del 25 novembre 2005, sulla proposta di regolamento n. 1931/2006.

44 — Tale frequenza può, in alcuni casi, essere quotidiana, come sottolinea la relazione di M. Brejc del 13 dicembre 2005, cit.

45 — Si tratta, a mio parere, della principale questione in discussione nella presente causa.

46 — V. quarto considerando e articoli 7, paragrafo 3, secondo comma, e 17 del regolamento n. 1931/2006.

47 — Conformemente all'articolo 9, lettera b), del regolamento n. 1931/2006.

b) Sulla logica della CAAS e del codice frontiere Schengen

54. Le autorità ungheresi competenti sostengono tuttavia, sostanzialmente, che il regime di traffico frontaliero locale rientra nell'ambito più generale del regime istituito dalla CAAS e dal codice frontiere Schengen e che le disposizioni del regolamento n. 1931/2006 andrebbero quindi interpretate alla luce di questi ultimi. Orbene, i due regimi non perseguono il medesimo obiettivo.

55. Dall'articolo 1, paragrafo 5, dell'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria risulta che i due Stati interessati hanno dato concreta attuazione al requisito di cui all'articolo 5 del regolamento n. 1931/2006, facendo riferimento, implicitamente ma chiaramente, al regime applicabile al soggiorno di breve durata dei cittadini di paesi terzi, quale istituito, da un lato, dagli articoli 5 e 20 della CAAS e, dall'altro, dall'articolo 5 del codice frontiere Schengen, nonché dall'articolo 2 del codice dei visti.

56. L'articolo 20 della CAAS prevede la libera circolazione dei cittadini di paesi terzi non soggetti all'obbligo di visto nello spazio Schengen per una durata massima di tre mesi nel corso di un periodo di sei mesi a decorrere dalla data del primo ingresso [48], purché siano rispettate le condizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a) e c)-e), della CAAS.

57. Questa stessa limitazione a tre mesi nell'arco di sei mesi della durata autorizzata del soggiorno si riscontra all'articolo 5 del codice frontiere Schengen, che stabilisce le condizioni generali di ingresso dei cittadini di paesi terzi nel territorio dell'Unione per un soggiorno di breve durata, nonché all'articolo 2, punto 2, lettera a), del codice dei visti, che definisce la nozione di visto [49].

58. A differenza del regolamento n. 1931/2006, il cui ambito di applicazione ratione loci e ratione personae è strettamente limitato, la CAAS, al pari del codice frontiere Schengen e del codice dei visti, si applica, salvo eccezioni, ai soggiorni di breve durata di tutti i cittadini di paesi terzi in tutto il territorio degli Stati membri interessati.

59. La limitazione di carattere generale, applicabile a tutti i cittadini di paesi terzi, del soggiorno di breve durata ad un periodo non superiore a tre mesi nell'arco di un semestre non si applica quindi al regime derogatorio specifico del traffico frontaliero locale.

60. A tal riguardo, l'argomento addotto dall'Ungheria, secondo cui il carattere derogatorio del regolamento n. 1931/2006 non sarebbe assoluto e riguarderebbe solo le formalità di ingresso, di modo che il suo articolo 5 andrebbe interpretato alla luce dell'articolo 20 della CAAS o dell'articolo 5 del codice frontiere Schengen, deve essere respinto.

48 — Sulla nozione di «primo ingresso» e sulle sue implicazioni, v. sentenza del 3 ottobre 2006, Bot (C-241/05, Racc. pag. I-9627). Va rilevato che, in considerazione di tale sentenza, la Commissione ha proposto di adottare «una chiara definizione del metodo di calcolo del "soggiorno non superiore a tre mesi nell'arco di sei mesi"». V. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento n. 562/2006 e la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen [COM(2011) 118 def.].

49 — Questa medesima limitazione viene sistematicamente ricordata nelle decisioni del Consiglio relative alla firma e all'applicazione provvisoria degli accordi conclusi dalla Comunità europea con paesi terzi e concernenti l'esenzione dal visto per i soggiorni di breve durata. V., ad esempio, decisione 2009/478/CE del Consiglio, del 6 aprile 2009, relativa alla firma e all'applicazione provvisoria dell'accordo tra la Comunità europea e Antigua e Barbuda in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata (GU L 169, pag. 1), nonché le decisioni 2009/479/CE, 2009/480/CE, 2009/481/CE e 2009/483/CE del Consiglio in pari data e aventi lo stesso oggetto concernenti, rispettivamente, le Barbados (GU L 169, pag. 9), la Repubblica di Mauritius (GU L 169, pag. 16), il Commonwealth delle Bahamas (GU L 169, pag. 23), la Repubblica delle Seychelles (GU L 169, pag. 30) e la Federazione di Saint Christopher (Saint Kitts) e Nevis (GU L 169, pag. 37).

61. Infatti, il terzo considerando del regolamento n. 1931/2006 enuncia espressamente che il regime di traffico frontaliero locale costituisce una deroga alle regole generali relative ai controlli sulle persone all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri previste dal codice frontiere Schengen [50]. Peraltro, l'articolo 35 del codice frontiere Schengen precisa, parallelamente, che detto regolamento lascia impregiudicate le norme dell'Unione in materia di traffico frontaliero locale e gli accordi bilaterali vigenti in questa stessa materia.

62. Ne consegue che è il complesso delle disposizioni del regolamento n. 1931/2006, il cui scopo è per l'appunto stabilire le regole relative al traffico frontaliero locale, ciò che deve essere considerato una deroga al regime dei soggiorni di breve durata stabilito dal codice frontiere Schengen.

63. Il carattere derogatorio del regolamento n. 1931/2006 non implica tuttavia che le sue disposizioni debbano necessariamente essere oggetto di un'interpretazione rigida o restrittiva. Ciò implica soprattutto, come si vedrà infra, che, in quanto lex specialis, le disposizioni di detto regolamento non possono essere invocate per scopi da esso non previsti ed utilizzate per eludere le regole del diritto dell'Unione e di diritto nazionale applicabili in particolare, da un lato, ai soggiorni di lunga durata [51] e, dall'altro, all'accesso ad un'attività economica o al suo esercizio [52].

64. In definitiva, e per concludere, dalle suesposte considerazioni risulta che le disposizioni dell'articolo 20 della CAAS o dell'articolo 5 del codice frontiere Schengen non possono alterare la logica del traffico frontaliero locale stabilita dal regolamento n. 1931/2006, ossia consentire ai residenti frontalieri ammissibili di attraversare, ove possibile, le frontiere locali normalmente, vale a dire con facilità e con la frequenza necessaria, salvo frodi o abusi.

2. Sul rispetto della Carta e della CEDU

65. Alla luce di quanto precede, la questione principale sottoposta alla valutazione della Corte è quindi se il regime istituito dall'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria, quale interpretato e/o applicato dalle autorità ungheresi competenti, sia compatibile, in primo luogo, con lo spirito del regime di traffico frontaliero locale esaminato dettagliatamente supra, quale interpretato conformemente al diritto primario dell'Unione [53], e, più precisamente, alle pertinenti disposizioni della Carta [54] o, se del caso, della CEDU, e, in secondo luogo e più in generale, con l'intero diritto dell'Unione [55], conformemente all'articolo 4, paragrafo 3, TUE [56].

50 — L'articolo 3 della CAAS prevedeva già che il comitato esecutivo Schengen doveva adottare disposizioni concernenti le «eccezioni e le modalità relative al piccolo traffico di frontiera», disposizioni che tuttavia non sono mai state adottate prima del regolamento n. 1931/2006.

51 — In particolare, come ha rilevato la Repubblica di Polonia, le disposizioni della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU L 16, pag. 44).

52 — V. articolo 2 del regolamento n. 1931/2006.

53 — In particolare gli articoli 67 TFUE e 8 TUE. A tale proposito si deve sottolineare che, conformemente all'articolo 8 TUE, «[l]'Unione sviluppa con i paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione». Su tale «clausola di vicinato» v., in particolare, Hanf, D., «The European Neighbourhood Policy in the Light of the new 'Neighbourhood Clause' (Article 8 TEU)», in Lannon, E., *The European Neighbourhood Policy Challenges – Les défis de la politique européenne de voisinage*, Peter Lang, 2012, pagg. 109-123.

54 — Sentenze del 6 novembre 2003, Lindqvist (C-101/01, Racc. pag. I-12971, punto 87); del 26 giugno 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone e a. (C-305/05, Racc. pag. I-5305, punto 28); del 23 dicembre 2009, Detiček (C-403/09 PPU, Racc. pag. I-12193, punto 34); del 21 dicembre 2011, N. S. e a. (C-411/10 e C-493/10, Racc. pag. I-13905, punto 77), e del 22 novembre 2012, M.M. (C-277/11, punto 93).

55 — Si deve sottolineare che, conformemente al Protocollo n. 23 sulle relazioni esterne degli Stati membri in materia di attraversamento delle frontiere esterne, allegato al Trattato UE e al Trattato FUE, sebbene gli Stati membri rimangano competenti, in assenza di disposizioni adottate sul fondamento dell'articolo 77, paragrafo 1, lettera b), TFUE, a negoziare e concludere accordi con i paesi terzi, ciò vale solo nei limiti in cui detti accordi rispettino il diritto dell'Unione e gli altri accordi internazionali. Ciò vale a fortiori nel caso di accordi bilaterali la cui conclusione sia prevista o imposta da un atto di diritto derivato adottato su fondamento dell'articolo 77, paragrafo 2, lettera a), TFUE, quale il regolamento n. 1931/2006.

56 — V., in proposito, oltre alle sentenze del 15 gennaio 2002, Gottardo (C-55/00, Racc. pag. I-413, punto 33), e del 14 luglio 2005, Commissione/Germania (C-433/03, Racc. pag. I-6985), concernenti gli accordi bilaterali detti di «open sky», ad esempio, sentenza del 5 novembre 2002, Commissione/Danimarca (C-467/98, Racc. pag. I-9519, punti 110-112). V. anche sentenza del 24 aprile 2007, Commissione/Paesi Bassi (C-523/04, Racc. pag. I-3267, punti 74-76).

66. A tal riguardo, va rilevato che il tredicesimo considerando del regolamento n. 1931/2006 prevede che quest'ultimo rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti in particolare dalla Carta.

67. Peraltro, la conclusione di accordi bilaterali come quelli in discussione nel procedimento principale rientra nell'ambito dell'attuazione [57] del regime di traffico frontaliero locale, di modo che detti accordi, che devono essere conformi alle disposizioni del regolamento n. 1931/2006, devono, più in generale, essere conclusi nel rispetto del diritto primario e segnatamente delle disposizioni della Carta, conformemente all'articolo 51, paragrafo 1, della stessa o, in mancanza e se del caso, delle disposizioni della CEDU, conformemente all'articolo 6, paragrafo 3, TUE.

68. Anzitutto, e in modo molto intuitivo, si potrebbe pensare di esaminare la questione sotto il profilo della libertà di circolazione.

69. Occorre tuttavia sottolineare, pur facendo salva la situazione delle «persone beneficiarie del diritto comunitario alla libera circolazione» o di diritti equivalenti [58], ai sensi dell'articolo 3, punto 4, del regolamento n. 1931/2006, che l'articolo 45, paragrafo 1, della Carta, che prevede il diritto di ogni cittadino dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, non è applicabile ratione personae alla causa principale, così come non lo è l'articolo 45, paragrafo 2, della Carta, che prevede la possibilità di accordare i medesimi diritti ai cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro [59].

70. Tuttavia, e senza che occorra interrogarsi sulla questione se la controversia principale ricada, in qualche modo, nel campo di applicazione dell'articolo 2 del protocollo n. 4 della CEDU [60], che sancisce il diritto alla libertà di circolazione, è chiaro che essa rientra, in ogni caso [61], tenuto conto della logica del regime di traffico frontaliero locale, nell'ambito delle disposizioni dell'articolo 7 della Carta, che garantisce il rispetto della vita privata e familiare, disposizione che, conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, deve essere interpretata alla luce delle disposizioni dell'articolo 8 della CEDU [62].

71. I cittadini di paesi terzi che non rientrano nella definizione di familiari di un cittadino dell'Unione, ai sensi della direttiva 2004/38, e che pertanto non beneficiano di un diritto automatico di ingresso e soggiorno nello Stato membro ospitante, ma ricadono nel campo di applicazione del regolamento n. 1931/2006, devono poter fruire, a mio avviso, nel contesto dell'applicazione di quest'ultimo, delle garanzie derivanti dal diritto alla vita privata e familiare in senso ampio [63], allo stesso modo, reciprocamente, dei residenti frontalieri degli Stati membri.

57 — Tale è peraltro il titolo del capo IV del regolamento n. 1931/2006, di cui fa parte l'articolo 13 che prevede la conclusione di accordi bilaterali.

58 — Questi ultimi rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158, pag. 77).

59 — Il regime di traffico frontaliero locale non si applica, per definizione, ai cittadini di paesi terzi legalmente residenti nel territorio di uno Stato membro, bensì ai residenti frontalieri, quali definiti all'articolo 3, punto 6, del regolamento n. 1931/2006.

60 — Protocollo che riconosce diritti e libertà diversi da quelli già previsti dalla CEDU e dal primo protocollo addizionale della CEDU.

61 — È indubbio che possano essere più o meno direttamente interessate varie disposizioni della Carta e/o della CEDU. Tenuto conto della funzione principalmente sociale e culturale del regolamento n. 1931/2006, si possono citare, a titolo d'esempio, l'articolo 9 della Carta (articolo 12 della CEDU), che garantisce il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia, l'articolo 14 della Carta (articolo 2 del primo protocollo addizionale della CEDU), che sancisce il diritto all'istruzione, ma anche l'articolo 17 della Carta, relativo al diritto di proprietà (articolo 1 del primo protocollo della CEDU), o l'articolo 35 della Carta in materia di protezione della salute, nei limiti in cui l'esercizio o il godimento di tali diritti possano dipendere dal diritto di attraversare le frontiere e, pertanto, qualsiasi restrizione a tale libertà possa incidere sul loro esercizio.

62 — V. spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (GU 2007, C 303, pag. 17).

63 — Si tratta, peraltro, esattamente di quanto enunciato dal sesto considerando della citata direttiva 2004/38, che prevede la possibilità per gli Stati membri di decidere, sulla base della loro legislazione, se l'ingresso e il soggiorno possano essere concessi a tali persone per preservare l'unità della famiglia in senso più ampio, «tenendo conto della loro relazione con il cittadino dell'Unione o di qualsiasi altra circostanza, quali la dipendenza finanziaria o fisica dal cittadino dell'Unione».

D – *L'applicazione dell'articolo 7 della Carta e dell'articolo 8 della CEDU*

72. In definitiva, dunque, è alla luce delle pertinenti disposizioni della Carta e della CEDU, nonché dei principi generali del diritto dell'Unione, e in particolare del principio di proporzionalità, che occorre interpretare il regolamento n. 1931/2006 e valutare l'applicazione della disposizione controversa dell'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria.

73. Orbene, un'applicazione puramente meccanica della regola di cui all'articolo 1, paragrafo 5, dell'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria, quale interpretata seguendo l'approccio sostenuto dalle autorità ungheresi competenti e che conduce a negare al beneficiario di un lasciapassare per traffico frontaliero locale, il quale dimostri di avere legami personali e familiari o più in generale legami sociali [64] con cittadini dell'Unione residenti nella zona frontaliera di uno Stato membro cui è applicabile il regolamento n. 1931/2006, il diritto di entrare nel territorio di detto Stato membro per il mero fatto di avere cumulato tre mesi di presenza su detto territorio nell'arco di un semestre, arrecherebbe un pregiudizio sproporzionato al suo diritto al rispetto della vita privata e familiare.

74. Come ha dichiarato la Corte europea dei diritti dell'uomo, ancorché in contesti diversi [65], l'articolo 8 della CEDU tutela, oltre alla vita familiare stricto sensu, il diritto di instaurare e mantenere legami con i propri simili e con il mondo esterno e può includere aspetti dell'identità sociale di un individuo [66].

75. Pertanto, e così come, a prescindere dall'esistenza o meno di una «vita familiare», l'espulsione di un immigrato stabilito in uno Stato membro viene considerata una violazione del suo diritto al rispetto della vita privata, il diniego di ingresso nel territorio di uno Stato membro opposto al titolare di un lasciapassare per traffico frontaliero locale può essere considerato allo stesso modo e deve quindi essere conforme alla legge e necessario in una società democratica, vale a dire giustificato da un bisogno sociale imperativo nonché, in particolare, proporzionato allo scopo legittimo perseguito [67].

76. Spetta alle autorità nazionali competenti, sotto il controllo dei giudici nazionali, assicurare il giusto equilibrio tra gli interessi in gioco, nella fattispecie il diritto del convenuto nel procedimento principale di beneficiare pienamente del suo lasciapassare per traffico frontaliero locale e l'esigenza delle autorità competenti dello Stato membro di prevenire e reprimere gli abusi conformemente all'articolo 17 del regolamento n. 1931/2006. In quest'ottica, spetta a dette autorità esaminare caso per caso se un lasciapassare per traffico frontaliero locale venga utilizzato in maniera abusiva o fraudolenta dal suo beneficiario, tenendo in debita considerazione i legittimi motivi invocati da quest'ultimo per ottenere il rilascio del lasciapassare.

64 — In tal senso, Corte eur. D.U., sentenza Niemietz c. Germania del 16 dicembre 1992, *Recueil des arrêts et décisions* 1992, ricorso n. 13710/88, serie A n. 251-B, § 29. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato in detta sentenza che, sebbene non sia «possibile né necessario tentare di definire esaustivamente la nozione di "vita privata"», tuttavia sarebbe «troppo restrittivo limitarla ad una "cerchia intima" nella quale ciascuno può condurre come vuole la propria vita privata ed escludere totalmente il mondo esterno a tale cerchia». Essa ha aggiunto che «[i]l rispetto della vita privata deve quindi includere, entro certi limiti, il diritto del singolo di instaurare e sviluppare rapporti con i suoi simili». V. anche Corte eur. D.U., sentenza C. c. Belgio del 7 agosto 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III, ricorso n. 21794/93, § 25. Sull'elasticità della nozione di vita privata, v. in particolare Corte eur. D.U., sentenze Burghartz c. Svizzera del 22 febbraio 1994, ricorso n. 16213/90, serie A n. 280-B, § 24 (conservazione del nome patronimico a seguito di matrimonio); Pretty c. Regno Unito del 29 aprile 2002, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-III, ricorso n. 2346/02, § 61 (diritto al suicidio assistito); Bigaeva c. Grecia del 28 maggio 2009, ricorso n. 26713/05, §§ 22-25 (diniego di iscrizione all'ordine forense); M. c. Svizzera del 26 aprile 2011, ricorso n. 41199/06, §§ 36 e 37 (mancato rinnovo di un passaporto); Fernández Martínez c. Spagna del 15 maggio 2012, ricorso n. 56030/07, §§ 56-60 (mancato rinnovo del contratto di lavoro di un professore di religione), nonché Godelli c. Italia del 25 settembre 2012, ricorso n. 33783/09, § 46 (ricerca dell'identità dei genitori).

65 — Si trattava, nella fattispecie, di cause vertenti sull'espulsione di stranieri. V. Corte eur. D.U., sentenze Üner c. Paesi Bassi del 18 ottobre 2006, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XII, ricorso n. 46410/99, § 59, e Maslov c. Austria del 23 giugno 2008, *Recueil des arrêts et décisions* 2008, ricorso n. 1638/03, § 63.

66 — Corte eur. D.U., sentenza Mikulić c. Croazia del 7 febbraio 2002, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-I, ricorso n. 53176/99, § 53.

67 — V., segnatamente, in materia di espulsione, Corte eur. D.U., sentenze Mehemi c. Francia del 26 settembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, ricorso n. 25017/94, § 34, nonché Dalia c. Francia del 19 febbraio 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, ricorso n. 26102/95, § 52; su un respingimento, Corte eur. D.U., sentenza Mubilanzila Mayeka e Kniki Mitunga c. Belgio del 12 ottobre 2006, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XI, ricorso n. 13178/03, § 80. V. altresì Corte eur. D.U., sentenza Kurić e a. c. Slovenia del 13 luglio 2010, ricorso n. 26828/06, § 351 e segg.

77. Pertanto, la prassi delle autorità competenti di uno Stato membro consistente nel negare sistematicamente il diritto di ingresso nel territorio di detto Stato ai titolari di un lasciapassare per traffico frontaliero locale, validamente rilasciato in conformità delle disposizioni del regolamento n. 1931/2006, per il solo motivo che essi hanno effettuato, nell'arco di un semestre, vari soggiorni della durata complessiva di oltre tre mesi, senza tenere conto né dei legittimi motivi che giustificano tali soggiorni né delle circostanze in cui questi ultimi sono stati effettuati e senza che sia stata dimostrata l'esistenza di un utilizzo abusivo o fraudolento di detti lasciapassare, non risponde comunque, quand'anche fosse imposto dalle disposizioni di un accordo bilaterale per l'attuazione di detto regolamento, alle esigenze derivanti dal principio di proporzionalità.

78. Ne consegue che il regolamento n. 1931/2006 deve essere interpretato nel senso che osta a che un accordo bilaterale adottato in applicazione dell'articolo 13 di detto regolamento, quale l'accordo bilaterale concluso dall'Ungheria, o l'interpretazione datane dalle autorità e dai giudici nazionali competenti, escluda la possibilità per una persona ammissibile al beneficio di tale regime di attraversare la frontiera di uno Stato membro in circostanze come quelle in discussione nella controversia principale, salvo che sia dimostrata l'esistenza di una frode o di un abuso.

V – Conclusione

79. Per questi motivi, propongo alla Corte di rispondere nel seguente modo alle questioni sollevate dal Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Ungheria):

«L'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1931/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri e che modifica le disposizioni della Convenzione Schengen, nella parte in cui fissa in tre mesi la durata massima di ciascun soggiorno ininterrotto autorizzato in regime di traffico frontaliero locale, deve essere interpretato nel senso che osta a che un accordo bilaterale adottato in applicazione dell'articolo 13 di detto regolamento, o l'interpretazione datane, escluda la possibilità per una persona ammissibile al beneficio di tale regime di attraversare la frontiera di uno Stato membro:

— qualora detta persona sia titolare di un valido lasciapassare per traffico frontaliero locale rilasciato conformemente al menzionato regolamento;

— per il solo motivo che essa ha effettuato nell'arco di un determinato periodo vari soggiorni nella zona frontaliera di detto Stato membro della durata complessiva equivalente a quella massima di ciascun soggiorno ininterrotto prevista dal menzionato accordo, a prescindere da quale sia tale durata, e

— a meno che sia dimostrato che detti soggiorni integrano un comportamento fraudolento o abusivo.

Spetta alle autorità nazionali competenti, sotto il controllo dei giudici nazionali, dimostrare che il lasciapassare per traffico frontaliero locale viene utilizzato in modo abusivo o fraudolento».