Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

21 marzo 2013 *

«Spazio di libertà, sicurezza e giustizia — Traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri — Regolamento (CE) n. 1931/2006 — Regolamento (CE) n. 562/2006 — Durata massima del soggiorno — Regole di calcolo»

Nella causa C-254/11,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Ungheria), con decisione del 3 maggio 2011, pervenuta in cancelleria il 25 maggio 2011, nel procedimento

Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége

contro

Oskar Shomodi,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dal sig. J.-C. Bonichot (relatore), facente funzione di presidente della Quarta Sezione, dalle sig.re C. Toader, M. Berger, A. Prechal e dal sig. E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: sig. P. Cruz Villalón

cancelliere: sig.ra C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 14 giugno 2012,

considerate le osservazioni presentate:

— per il Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége, da É. Tasnádi, jogtanácsos;

— per il sig. Shomodi, da L. Isaák, ügyvéd;

— per il governo ungherese, da M. Fehér, K. Szíjjártó e Z. Tóth, in qualità di agenti;

— per il governo polacco, da M. Szpunar, in qualità di agente;

— per il governo rumeno, da H.R. Radu, F. Abrudan e A. Crișan, in qualità di agenti;

— per il governo slovacco, da B. Ricziová, in qualità di agente;

* Lingua processuale: l'ungherese.

— per la Commissione europea, da V. Bottka e G. Wils, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 dicembre 2012,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 2, lettera a), 3, punto 3, e 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 (GU L 405, pag. 1, e rettifica in GU 2007, L 29, pag. 3).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége (Ufficio di polizia di frontiera di Záhony, dipendente dal commissariato della regione di Szabolcs-Szatmár-Bereg) ed il sig. Shomodi, cittadino ucraino, in merito al diniego, opposto a quest'ultimo, di entrare nel territorio ungherese per il fatto che aveva oltrepassato la durata massima di soggiorno autorizzata nel territorio ungherese nell'ambito del traffico frontaliero locale.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Disposizioni generali relative ai cittadini di paesi terzi non soggetti all'obbligo di visto

3 L'articolo 20, paragrafo 1, della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 fra 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, firmata a Schengen il 19 giugno 1990 (GU 2000, L 239, pag. 19; in prosieguo: la «convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen»), così dispone:

«Gli stranieri non soggetti all'obbligo del visto possono circolare liberamente nei territori delle Parti contraenti per una durata massima di tre mesi nel corso di un periodo di sei mesi a decorrere dalla data del primo ingresso (...)».

4 Il 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), al considerando 3 prevede quanto segue:

«L'adozione di misure comuni in materia di attraversamento delle frontiere interne da parte delle persone nonché di controllo di frontiera alle frontiere esterne dovrebbe tener conto dell'acquis di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea e, in particolare, delle disposizioni pertinenti della convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen (...) nonché del manuale comune [(GU 2002, C 313, pag. 97)]».

5 L'articolo 5, paragrafo 1, di tale regolamento enuncia le condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi per soggiorni «non superior[i] a tre mesi nell'arco di sei mesi».

6 L'articolo 35 dello stesso regolamento precisa che tale testo «lascia impregiudicate le norme comunitarie e gli accordi bilaterali vigenti in materia di traffico frontaliero locale».

Disposizioni speciali relative al traffico frontaliero locale

7 I considerando 2 e 3 del regolamento n. 1931/2006 così dispongono:

«(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 regolamento (...) n. 562/2006 (...)».

8 Il considerando 4 del regolamento n. 1931/2006 stabilisce, in particolare, il principio di «agevolare il passaggio della frontiera da parte dei residenti frontalieri in buona fede (...) aventi legittimi motivi di attraversare di frequente la frontiera terrestre esterna».

9 L'articolo 3 di tale regolamento definisce ciò che si intende per:

«(…)

2) "zona di frontiera": la zona che si estende per non più di 30 chilometri oltre la frontiera. Gli Stati interessati precisano nei loro accordi bilaterali di cui all'articolo 13, i distretti amministrativi locali da considerarsi come zona di frontiera. La porzione di distretto che si situi a più di 30 chilometri – ma non oltre i 50 – dalla linea di frontiera è da considerarsi parte della zona di frontiera;

3) "traffico frontaliero locale": 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 o economici comprovati ovvero a legami familiari e per un periodo non superiore ai limiti temporali stabiliti nel presente regolamento;

(...)».

10 Ai sensi dell'articolo 13 del regolamento n. 1931/2006, l'applicazione del regime di traffico frontaliero locale spetta agli Stati membri mediante accordi bilaterali con i paesi terzi limitrofi, sotto il controllo della Commissione europea. Ai sensi dell'articolo 5 del medesimo regolamento, tali accordi precisano «la durata massima autorizzata di ciascun soggiorno ininterrotto nell'ambito del regime di traffico frontaliero locale, che non deve superare i tre mesi».

11 L'articolo 7 del regolamento n. 1931/2006 prevede il lasciapassare per traffico frontaliero locale e precisa le caratteristiche e le indicazioni che esso deve presentare, in particolare quella secondo cui «il titolare non è autorizzato a circolare al di fuori della zona di frontiera e (…) qualsiasi abuso è soggetto alle sanzioni di cui all'articolo 17». Tale articolo prevede il principio di sanzioni «effettive, proporzionate e dissuasive», che includono «la possibilità di annullare e revocare il lasciapassare per traffico frontaliero locale».

12 Inoltre, il considerando 5 dello stesso regolamento recita come segue:

«Come regola generale, onde evitare gli abusi, il lasciapassare per traffico frontaliero locale dovrebbe essere rilasciato solo a persone che risiedano legalmente nella zona di frontiera di un paese vicino di uno Stato membro da almeno un anno. Accordi bilaterali conclusi tra Stati membri e paesi terzi confinanti possono tuttavia prevedere un periodo di residenza più lungo (...)».

13 Infine, ai sensi dell'articolo 9 del regolamento n. 1931/2006, il lasciapassare per traffico frontaliero locale può essere rilasciato solo ai residenti frontalieri che esibiscano documenti comprovanti, segnatamente, il sussistere di motivazioni legittime per attraversare di frequente la frontiera terrestre esterna.

Il diritto ungherese

14 Per quanto riguarda le norme generali relative all'ingresso e al soggiorno dei cittadini di paesi terzi, l'articolo 40, paragrafo 1, della legge n. II del 2007 sull'ingresso e sul soggiorno dei cittadini di paesi terzi (2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról) enuncia quanto segue:

«In base a quanto disposto dal [regolamento n. 562/2006], l'ente incaricato del controllo alle frontiere negherà l'ingresso nel territorio nazionale ai cittadini di paesi terzi che intendano soggiornarvi per un periodo non superiore a tre mesi e, tenendo conto dei loro interessi, ne disporrà il respingimento (…)».

15 Per quanto riguarda il traffico frontaliero locale, l'accordo per la regolamentazione del traffico frontaliero locale, stipulato tra il governo della Repubblica di Ungheria e il Consiglio dei Ministri dell'Ucraina, al suo articolo 1, paragrafo 5, stabilisce che il lasciapassare per traffico frontaliero locale «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 retribuita». L'articolo 3, paragrafo 2, di tale accordo prevede che, «[i]n caso di uso improprio del lasciapassare, le parti contraenti applicheranno le sanzioni previste dal diritto nazionale».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

16 Il sig. Shomodi, cittadino ucraino, è titolare di un lasciapassare per traffico frontaliero locale che gli dà diritto di recarsi nella zona di frontiera dell'Ungheria. Il 2 febbraio 2010 si è presentato presso il varco di frontiera di Záhony. La polizia ungherese ha quindi constatato che egli aveva soggiornato in territorio ungherese per 105 giorni nel periodo compreso tra il 3 settembre 2009 e il 2 febbraio 2010, recandovisi quasi quotidianamente per alcune ore. Dal momento che il sig. Shomodi aveva pertanto soggiornato nell'area Schengen per oltre tre mesi nell'arco di sei mesi, il Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége, con decisione del 2 febbraio 2010, gli ha negato l'ingresso nel territorio ungherese in applicazione dell'articolo 40, paragrafo 1, della legge n. II del 2007.

17 L'interessato ha proposto ricorso avverso tale decisione dinanzi al Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság (Tribunale provinciale di Szabolcs-Szatmár-Bereg), che l'ha annullata con sentenza del 26 maggio 2010. Detto giudice ha dapprima escluso l'applicabilità del regolamento n. 562/2006 e dell'articolo 40, paragrafo 1, della legge n. II del 2007 che ne garantisce la trasposizione. Ha poi applicato le norme speciali relative al traffico frontaliero locale ritenendo, da un lato, che il numero di ingressi di cui dispone il titolare di un lasciapassare per traffico frontaliero locale fosse illimitato e,

dall'altro, che il limite di tre mesi stabilito dall'accordo di cui al punto 15 della presente sentenza fosse applicabile solo ai soggiorni ininterrotti. Il Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság ne ha dedotto che i motivi invocati dal Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége non fossero tali da giustificare il respingimento del sig. Shomodi.

18 La Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Corte suprema della Repubblica d'Ungheria), adita di un ricorso in cassazione avverso tale sentenza proposto dalla suddetta amministrazione e ritenendo che la soluzione della controversia pendente dinanzi ad essa dipendesse dall'interpretazione di disposizioni del regolamento n. 1931/2006, 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 limitrofi 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 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 durante i molteplici ingressi e uscite e che, a norma dell'articolo 20, paragrafo 1, della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen (...) – o di qualunque altra norma disciplinante lo spazio di Schengen –, nel caso in cui tale somma raggiunga i 93 giorni (tre mesi), il lasciapassare per traffico frontaliero locale non dà 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».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulle questioni prima e quarta

19 Il giudice del rinvio chiede sostanzialmente quale sia l'esatta portata del limite di tre mesi di ogni «soggiorno ininterrotto» cui ha diritto il titolare di un lasciapassare per traffico frontaliero locale rilasciato ai sensi del regolamento n. 1931/2006, rispetto al limite di soggiorno di tre mesi su un totale di sei mesi previsto per i cittadini di paesi terzi non soggetti all'obbligo di visto ai sensi della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e del regolamento n. 562/2006.

20 Tale questione porta a chiedersi se occorra interpretare il regolamento n. 1931/2006 alla luce dell'acquis di Schengen o se, al contrario, si debba optare per un'interpretazione autonoma.

21 La prima alternativa, preferita dai governi ungherese e polacco, consiste nel considerare il regolamento n. 1931/2006 parte integrante dell'acquis di Schengen. In tal caso, la norma del medesimo che limita i soggiorni di breve durata dei cittadini di paesi terzi non soggetti all'obbligo di visto ad un totale di tre mesi nell'arco di sei mesi dovrebbe prevalere su ogni altra disposizione. I titolari di un lasciapassare per traffico frontaliero locale, non soggetti all'obbligo di visto in applicazione del regolamento n. 1931/2006, non costituirebbero pertanto un'eccezione. I sostenitori di tale tesi fanno valere che, in mancanza di una siffatta limitazione del totale dei soggiorni consecutivi autorizzati, tali titolari beneficerebbero de facto di un diritto di soggiorno potenzialmente illimitato, poiché sarebbe loro sufficiente lasciare il territorio dello Stato membro interessato allo scadere di tre mesi e farvi ritorno l'indomani per beneficiare di un nuovo diritto di soggiorno trimestrale.

22 Un siffatto approccio non è tuttavia conforme né al tenore letterale né allo spirito del regolamento n. 1931/2006.

23 L'articolo 5 di tale regolamento demanda agli accordi bilaterali il compito di stabilire la durata massima di soggiorno autorizzata, entro il limite di tre mesi per «ciascun soggiorno ininterrotto». Tale precisazione, come i termini in cui è formulata, dissocia chiaramente la limitazione nel tempo del traffico frontaliero locale dalla «limitazione Schengen», che non fa alcun riferimento a soggiorni ininterrotti. Una siffatta interpretazione trova conferma nei lavori preparatori del regolamento n. 1931/2006, dai quali risulta che, sebbene la Commissione proponesse inizialmente un allineamento sul soggiorno massimo, previsto dall'acquis di Schengen, di tre mesi a semestre, il legislatore dell'Unione ha optato per una limitazione particolare relativa a soggiorni ininterrotti. A tale riguardo, la circostanza che tale limitazione sia di tre mesi, come nell'acquis di Schengen, non può far dubitare del suo carattere speciale rispetto al diritto comune per i cittadini di paesi terzi non soggetti all'obbligo di visto, dal momento che non risulta da alcuna disposizione del regolamento n. 1931/2006 che i tre mesi in questione debbano essere ricompresi in uno stesso periodo di sei mesi.

24 Inoltre lo spirito del regolamento n. 1931/2006 invita, qualora ve ne fosse la necessità, a fornirne un'interpretazione autonoma. Tanto i suoi scopi quanto le sue disposizioni indicano l'intenzione del legislatore dell'Unione di predisporre per il traffico frontaliero locale norme in deroga al regolamento n. 562/2006. Lo scopo di tali norme, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 52 delle conclusioni, è quello di consentire alla popolazione delle zone frontaliere interessate, e al fine di tener conto delle realtà locali attuali o storiche, di attraversare le frontiere terrestri esterne dell'Unione per motivi legittimi di ordine economico, sociale, culturale o familiare, tutto ciò facilmente, vale a dire senza eccessivi oneri amministrativi, di frequente, ma anche regolarmente.

25 Le preoccupazioni espresse dai governi ungherese e polacco rispetto alle asserite conseguenze negative di una siffatta interpretazione sull'ordine pubblico di frontiera non sono convincenti, poiché il diritto in tal modo concesso al titolare di un lasciapassare per traffico frontaliero locale non è incondizionato né assoluto. Il rilascio di tale lasciapassare è infatti soggetto ad un requisito di residenza minimo di un anno nella zona di frontiera del paese confinante, durata che può essere aumentata mediante un accordo bilaterale. Inoltre nulla osta a che un siffatto accordo preveda una durata massima di soggiorno ininterrotto più breve rispetto ai tre mesi previsti dal regolamento n. 1931/2006, che costituiscono solo un limite massimo. In aggiunta, l'attraversamento agevolato della frontiera è destinato, come risulta dai termini stessi del considerando 4 e dell'articolo 9, lettera b), di tale regolamento, ai residenti frontalieri in buona fede, aventi legittimi motivi, debitamente comprovati, di attraversare di frequente la frontiera terrestre esterna. A tale riguardo, le autorità competenti rimangono libere di infliggere le sanzioni di cui all'articolo 7 del regolamento n. 1931/2006 a quei residenti frontalieri che utilizzino in modo abusivo o fraudolento il loro lasciapassare per traffico frontaliero locale.

26 Occorre pertanto rispondere alle questioni prima e quarta dichiarando che il regolamento n. 1931/2006 dev'essere interpretato nel senso che al titolare di un lasciapassare per traffico frontaliero locale accordato in forza del regime specifico istituito da tale regolamento dev'essere possibile, nei limiti previsti da detto regolamento e dall'accordo bilaterale adottato per la sua applicazione, concluso tra il paese terzo di cui egli è cittadino e lo Stato membro limitrofo, da un lato, circolare liberamente nella zona di frontiera per tre mesi se si tratta di soggiorno ininterrotto e, dall'altro, beneficiare di un nuovo diritto di soggiorno di tre mesi dopo ogni interruzione del proprio soggiorno.

Sulla seconda questione

27 Con la sua seconda questione il giudice del rinvio chiede sostanzialmente quale frequenza sia accettabile per le interruzioni del soggiorno di un titolare di un lasciapassare per traffico frontaliero locale ai sensi dell'articolo 5 del regolamento n. 1931/2006.

28 A tale riguardo, dalle suesposte considerazioni si deduce che il soggiorno del titolare di un lasciapassare per traffico frontaliero locale dev'essere considerato interrotto a partire dal momento in cui l'interessato attraversa la frontiera per rientrare nel proprio Stato di residenza conformemente all'autorizzazione che gli è stata concessa, e ciò senza che sia necessario tener conto del numero di attraversamenti giornalmente effettuati.

29 Occorre pertanto rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 5 del regolamento n. 1931/2006 dev'essere interpretato nel senso che va inteso come interruzione del soggiorno di cui a tale articolo il passaggio, indipendentemente dalla sua frequenza, anche qualora esso avvenga più volte al giorno, della frontiera tra lo Stato membro confinante e il paese terzo in cui risiede il titolare del lasciapassare per traffico frontaliero locale, conformemente ai requisiti stabiliti dal lasciapassare stesso.

Sulle altre questioni

30 In considerazione della soluzione fornita alle questioni prima, seconda e quarta, non occorre rispondere alla terza e alla quinta questione pregiudiziale.

Sulle spese

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

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

1) Il 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, dev'essere interpretato nel senso che al titolare di un lasciapassare per traffico frontaliero locale accordato in forza del regime specifico istituito da tale regolamento dev'essere possibile, nei limiti previsti da detto regolamento e dall'accordo bilaterale adottato per la sua applicazione, concluso tra il paese terzo di cui egli è cittadino e lo Stato membro limitrofo, da un lato, circolare liberamente nella zona di frontiera per tre mesi se si tratta di soggiorno ininterrotto e, dall'altro, beneficiare di un nuovo diritto di soggiorno di tre mesi dopo ogni interruzione del proprio soggiorno.

2) **L'articolo 5 del regolamento n. 1931/2006 dev'essere interpretato nel senso che va inteso come interruzione del soggiorno di cui a tale articolo il passaggio, indipendentemente dalla sua frequenza, anche qualora esso avvenga più volte al giorno, della frontiera tra lo Stato membro confinante e il paese terzo in cui risiede il titolare del lasciapassare per traffico frontaliero locale, conformemente ai requisiti stabiliti dal lasciapassare stesso.**

Firme