

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 22/10/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37469-i-limiti-temporali-allcircolazione-nello-spazio-schengen-degli-stranieri-non-soggetti-allobbligo-del-visto-la-lettura-della-corte-di-giustizia-dellunione>

Autore: Panizzo Rober

I limiti temporali alla circolazione nello Spazio Schengen degli stranieri (non soggetti all'obbligo del visto): la lettura della Corte di Giustizia dell'Unione

I limiti temporali alla circolazione nello Spazio Schengen degli stranieri (non soggetti all'obbligo del visto): la lettura della Corte di Giustizia dell'Unione

I. La normativa

Convenzione del 19 giugno 1990, di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985, relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (artt. 20, 22)

Articolo 20

1. Gli stranieri non soggetti all'obbligo del visto possono circolare liberamente nei territori delle Parti contraenti per una durata massima di novanta giorni su un periodo di centottanta giorni (1), sempreché soddisfino le condizioni di ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a, c, d ed e (2).
2. Le disposizioni del paragrafo 1 non ostano al diritto di ciascuna Parte contraente di prorogare oltre i novanta giorni (3) il soggiorno di uno straniero nel proprio territorio in circostanze eccezionali ovvero in applicazione delle disposizioni di un accordo bilaterale concluso prima dell'entrata in vigore della presente Convenzione.
3. Le disposizioni del presente articolo si applicano fatte salve le disposizioni dell'articolo 22.

(1)Le parole “novanta giorni su un periodo di centottanta giorni” sono state così inserite, in sostituzione dei termini “tre mesi nel corso di un periodo di sei mesi a decorrere dalla data del primo ingresso”, dall’art. 2, n. 2, lett. a) del Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio 26 giugno 2013, n. 610/2013 (G.U.U.E., 29 giugno 2013, n. L 182), che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, i regolamenti (CE) n. 1683/95 e (CE) n. 539/2001 del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio

(3)Il riferimento è, ora, all’art. 5, paragrafo 1, lettere a, c, d ed e, del 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)

(3)Le parole “novanta giorni” sono state così inserite, in sostituzione dei termini “tre mesi”, dall’art. 2, dall’art. 2, n. 2, lett. b), del Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio 26 giugno 2013, n. 610/2013 (G.U.U.E., 29 giugno 2013, n. L 182), che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, i regolamenti (CE) n. 1683/95 e (CE) n. 539/2001 del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio

Articolo 22 (*)

Gli stranieri entrati regolarmente nel territorio di una delle Parti contraenti possono essere tenuti a dichiarare la loro presenza, alle condizioni fissate da ciascuna Parte contraente, alle autorità competenti della Parte contraente nel cui territorio entrano. Tali stranieri dichiarano la loro presenza o all'ingresso o entro tre giorni lavorativi a decorrere dall'ingresso, a discrezione della Parte contraente nel cui territorio entrano

(*)Articolo così sostituito dall'art. 2, n. 4, del Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio 26 giugno 2013, n. 610/2013 (G.U.U.E., 29 giugno 2013, n. L 182), che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, i regolamenti (CE) n. 1683/95 e (CE) n. 539/2001 del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio. La formulazione previgente recitava: "Gli stranieri entrati regolarmente nel territorio di una delle Parti contraenti sono tenuti a dichiarare la loro presenza, alle condizioni fissate da ciascuna Parte contraente, alle autorità competenti della Parte contraente nel cui territorio entrano. Tale dichiarazione può essere sottoscritta, a scelta di ciascuna Parte contraente, sia all'ingresso, sia, entro tre giorni lavorativi a decorrere dall'ingresso, nel territorio della Parte contraente nel quale entrano" (par. 1); "Gli stranieri residenti nel territorio di una delle Parti contraenti che si recano nel territorio di un'altra Parte contraente sono soggetti all'obbligo di dichiarare la loro presenza di cui al paragrafo 1" (par. 2); "Ciascuna Parte contraente stabilisce le deroghe alle disposizioni dei paragrafi 1 e 2 e le comunica al Comitato esecutivo" (par. 3)".

II. La sentenza (della Corte di Giustizia)

[Corte di Giustizia 3 ottobre 2006, n. C-241/05, Bot] (1)

A) Oggetto: Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen — Art. 20, n. 1 — Requisiti per la circolazione dei cittadini di uno Stato terzo non soggetti all'obbligo di visto — Soggiorno non superiore a tre mesi nel corso di un periodo di sei mesi a decorrere dalla data del primo ingresso nello spazio Schengen — Soggiorni successivi — Nozione di "primo ingresso

B)Massima/e :

L'art. 20, n. 1, della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen dev'essere interpretato nel senso che la nozione di «primo ingresso» di cui a tale disposizione riguarda, oltre il primissimo ingresso nel territorio degli Stati contraenti di detto Accordo, anche il primo ingresso in tali territori che avviene dopo la scadenza di un periodo di sei mesi da tale primissimo ingresso nonché qualsiasi altro primo ingresso che avviene dopo la scadenza di ogni nuovo periodo di sei mesi a decorrere da una precedente data di primo ingresso. Tale disposizione consente così ai cittadini di uno Stato terzo, non soggetti all'obbligo di visto, di soggiornare nello spazio Schengen per una durata massima di tre mesi nel corso di periodi successivi di sei mesi, a condizione che ognuno di tali periodi cominci con un primo ingresso di tal genere.

Peraltra, la nozione di «primo ingresso», così com'è interpretata, non priva in alcun modo le autorità nazionali competenti della possibilità di sanzionare, nel rispetto del diritto comunitario, un cittadino di uno Stato terzo il cui soggiorno nello spazio Schengen abbia oltrepassato la durata massima di tre mesi nel corso di un precedente periodo di sei mesi, anche qualora, alla data del controllo a cui è stato sottoposto, il suo soggiorno nel detto spazio non ecceda i tre mesi dalla data di primo ingresso più recente.

(v. punti 29, 31, 43 e dispositivo)

C) Dispositivo :

L'art. 20, n. 1, della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen 14 giugno 1985 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, firmata a Schengen (Lussemburgo) il 19 giugno 1990, deve essere interpretato nel senso che la nozione di «primo ingresso» di cui a tale disposizione riguarda, oltre il primissimo ingresso nei territori degli Stati contraenti di detto Accordo, anche il primo ingresso in tali territori che avviene dopo la scadenza di un periodo di sei mesi da tale primissimo ingresso nonché qualsiasi altro primo ingresso che avviene dopo la scadenza di ogni nuovo periodo di sei mesi a decorrere da una precedente data di primo ingresso.

Il fatto

Il cittadino straniero soggiorna in Francia dal 15 agosto al 2 novembre 2002, poi dalla fine del mese di novembre 2002 alla fine del mese di gennaio 2003. Successivamente, transitando dall'Ungheria il 23 febbraio 2003, poi, a suo dire, dall'Austria e dalla Germania, torna in Francia dove è fermato dalla polizia il 25 marzo 2003.

Contro il provvedimento (prefettizio) di riaccompagnamento alla frontiera, confermato dal Tribunale amministrativo, lo straniero propone ricorso al Conseil d'État.

Il giudice (di appello) francese, ritenendo che, per stabilire se, alla data del decreto di riaccompagnamento alla frontiera, lo straniero fosse in posizione regolare alla luce dell'art. 20, n. 1, della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAAS), occorresse chiarire cosa si debba intendere per «data di primo ingresso» ai sensi della citata disposizione, il Conseil d'État decideva di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la questione pregiudiziale

La questione (pregiudiziale)

«Cosa occorra intendere per “data di primo ingresso” ai sensi delle disposizioni dell'art. 20, n. 1, della [CAAS] e, in particolare, se si debba considerare come “primo ingresso” nel territorio degli Stati contraenti di tale Convenzione ogni ingresso che avviene alla fine di un periodo di sei mesi in cui non c'è stato nessun altro ingresso in tale territorio, nonché, nel caso di uno straniero che entra più volte per soggiorni brevi, ogni ingresso immediatamente successivo alla scadenza di un periodo di tempo di sei mesi a decorrere dalla data del precedente “primo ingresso” conosciuto».

La decisione

Preliminarmente, la Corte circoscrive, la materia del contendere: rilevato che lo straniero, “dopo aver effettuato, nello spazio Schengen, soggiorni successivi per una durata totale superiore a tre mesi nell'arco di un periodo di sei mesi dal suo primissimo ingresso in tale spazio, vi è rientrato dopo che tale periodo iniziale di sei mesi era trascorso ed è stato sottoposto ad un controllo meno di tre mesi dopo tale nuovo ingresso”, il giudice francese “si chiede se la nozione di «primo ingresso» riguardi qualsiasi nuovo ingresso nello spazio Schengen oppure soltanto, oltre al primissimo

ingresso in tale territorio, l'ulteriore ingresso avvenuto dopo la scadenza di un periodo di sei mesi da quel primissimo ingresso.

Ricorda, poi, il contenuto dell'art. 20, n. 1, della CAAS, ai sensi del quale “la data di primo ingresso nello spazio Schengen di un cittadino di uno Stato terzo non soggetto all’obbligo di visto costituisce la data di inizio di un periodo di sei mesi nel corso del quale un tale cittadino ha il diritto, conformemente a tale disposizione, di circolare liberamente nel detto spazio per una durata massima di tre mesi”, norma da cui consegue che “il primissimo ingresso di tale cittadino nello spazio Schengen costituisce un primo ingresso ai sensi dell’art. 20, n. 1, della CAAS, a decorrere dal quale deve essere determinato il suo diritto di soggiorno di una durata massima di tre mesi nel corso di un periodo di sei mesi”, evidenziando da un lato, che “tale disposizione autorizza al riguardo ...sia il soggiorno ininterrotto di durata di tre mesi sia i soggiorni successivi di durata inferiore, i quali, cumulati, non superino una durata totale di tre mesi”, dall’altro, che “dalla formulazione dell’art. 20, n. 1, della CAAS, in combinato disposto con l’art. 23, n. 1, della medesima..., qualora tale diritto di soggiorno di durata massima di tre mesi si sia esaurito nel corso dei sei mesi trascorsi dalla data del primissimo ingresso nello spazio Schengen, il cittadino interessato deve, in linea di principio, lasciarlo senza indugio, pena il superamento della durata massima per il suo soggiorno in tale spazio”; pertanto, “se nella formulazione dell’art. 20, n. 1, della CAAS niente vieta a questo stesso cittadino di circolare nuovamente in un periodo successivo nello spazio Schengen, il che non è stato peraltro contestato da nessuno degli interessati che hanno presentato osservazioni alla Corte, ciò è a condizione che costui rientri in tale spazio ma dopo che sono trascorsi sei mesi dalla data del suo primissimo ingresso nel detto spazio”.

Evidenzia, ancora, le interpretazioni proposte: a) la lettura dei governi francese, ceco e slovacco: “anche un simile nuovo ingresso va ... considerato come un primo ingresso ai sensi dell’art. 20, n. 1, della CAAS, proprio come il primissimo ingresso nello spazio Schengen. Tale disposizione consente così ai cittadini di uno Stato terzo, non soggetti all’obbligo di visto, di soggiornare in tale spazio per una durata massima di tre mesi nel corso di periodi successivi di sei mesi, a condizione che ognuno di tali periodi cominci con un primo ingresso di tal genere”, interpretazione che, per un verso, “è corroborata dalle disposizioni della CAAS applicabili ai visti per i soggiorni di breve durata” (posto che, “in forza degli artt. 11, n. 1, lett. a), e 19 di tale Convenzione, i cittadini di uno Stato terzo in possesso di un visto di viaggio che sono entrati regolarmente nello spazio Schengen possono circolarvi liberamente per un periodo che non ecceda i tre mesi per semestre a partire dal primo ingresso, consentendo così esplicitamente soggiorni di tre mesi nel corso di periodi successivi di sei mesi”) (2), per l’altro, “non priva in alcun modo le autorità nazionali competenti della possibilità di sanzionare, nel rispetto del diritto comunitario, un cittadino di uno Stato terzo il cui soggiorno nello spazio Schengen abbia oltrepassato la durata massima di tre mesi nel corso di un precedente periodo di sei mesi, anche qualora, alla data del controllo a cui è stato sottoposto, il suo soggiorno nel detto spazio, ... non ecceda i tre mesi dalla data di primo ingresso più recente”; b) la lettura della Commissione: “la nozione di «primo ingresso» deve ...essere interpretata come riguardante qualsiasi primo ingresso nello spazio Schengen nonché ogni nuovo ingresso a condizione che sia trascorso un periodo di oltre tre mesi senza soggiornare nel detto spazio tra l’ultima uscita e tale nuovo ingresso” e “se ciò non avviene, occorrerebbe distinguere a seconda che la durata del soggiorno nel corso del periodo di sei mesi che precede questo nuovo ingresso sia superiore o inferiore a tre mesi”, verificandosi l’esaurimento nel primo caso, il calcolo del diritto di soggiorno “con riferimento alle durate di soggiorno cumulate nel corso di tale periodo di sei mesi”, nel secondo; c) la lettura del governo finlandese: la nozione di «primo ingresso» deve “essere interpretata nel senso che riguarda il primo ingresso nello spazio Schengen occorso nei sei mesi che precedono un nuovo ingresso in tale spazio, laddove ogni soggiorno già effettuato nel corso di tale periodo riduce in proporzione la durata di soggiorno di tre mesi autorizzata”. Sia tale (ultima) interpretazione che quella sub b) partono dal presupposto

“che l’art. 20, n. 1, della CAAS dovrebbe, conformemente agli obiettivi perseguiti da tale Convenzione, essere interpretato in modo tale da assicurare che ogni cittadino di uno Stato membro che intenda effettuare uno o più soggiorni successivi che in totale oltrepassi la durata massima di tre mesi nel corso di un qualsiasi periodo di sei mesi sia soggetto al regime previsto dal diritto comunitario per i soggiorni di lunga durata” e tende ad impedire “comportamenti abusivi finalizzati ad aggirare le norme applicabili ai soggiorni di lunga durata” (in proposito, sia la Commissione che il governo finlandese rilevano che “un cittadino di uno Stato terzo non soggetto all’obbligo di visto il quale, dopo essersi premurato di lasciare la spazio Schengen il giorno stesso del suo primo ingresso, abbia effettuato un soggiorno di tre mesi meno un giorno alla fine di un primo periodo di sei mesi, potrebbe, uscendo solamente un giorno da tale spazio alla fine di questo primo periodo e rientrandovi il giorno dopo, soggiornare nel detto spazio per altri tre mesi nell’arco di un secondo periodo di sei mesi, consentendogli così di circolare liberamente nel detto territorio per un periodo di sei mesi, meno un giorno, consecutivi”).

Secondo la Corte:

-“contrariamente a quanto suggeriscono la Commissione e il governo finlandese, l’interpretazione della nozione di «primo ingresso» di cui all’art. 20, n. 1, della CAAS ...non porta in alcun modo al risultato di consentire ai cittadini di uno Stato terzo non soggetti all’obbligo di visto di circolare liberamente nello spazio Schengen per una durata di oltre tre mesi consecutivi, poiché, come è stato constatato in tali punti, ogni «primo ingresso» ai sensi di tale disposizione richiede necessariamente un nuovo ingresso nel detto spazio dopo che è trascorso un precedente periodo di sei mesi”;

-“se è vero che, secondo le interpretazioni suggerite dalla Commissione e dal governo finlandese, la nozione di «primo ingresso» è, in sostanza, tale da garantire che un cittadino di uno Stato terzo non soggetto all’obbligo di visto non soggiorni più di tre mesi nello spazio Schengen nel corso di un qualsiasi periodo di sei mesi, si deve necessariamente rilevare che questa non è la norma sancita dall’art. 20, n. 1, della CAAS, la quale si limita a vietare i soggiorni che oltrepassano tre mesi nel corso di un periodo di sei mesi partendo da una data corrispondente al primo ingresso in tale spazio. Orbene, prendendo in considerazione date che partono dal primo ingresso e che cambiano in funzione della data dell’ultimo ingresso, le dette interpretazioni finiscono per ignorare il fatto che l’art. 20, n. 1, della CAAS è articolato intorno alla nozione stessa di «primo ingresso», sostituendovi quella della data dell’ultimo ingresso, che non vi figura”; senza contare che, “non trovando alcun fondamento nella lettera di tale disposizione, tali interpretazioni, di cui la relativa complessità potrebbe, del resto, pregiudicare l’applicazione uniforme dell’art. 20, n. 1, della CAAS e, pertanto, nuocere alla certezza del diritto dei singoli, non possono essere accettate”;

-riguardo “al rischio di aggirare le norme applicabili ai soggiorni di lunga durata affermato dalla Commissione, basti osservare che, sebbene l’art. 20, n. 1, della CAAS, così come è attualmente formulato, consenta effettivamente ad un cittadino di uno Stato terzo non soggetto all’obbligo di visto, cumulando due soggiorni successivi non consecutivi, di soggiornare nello spazio Schengen per un periodo di quasi sei mesi, spetta al legislatore comunitario modificare, all’occorrenza, tale disposizione, qualora esso ritenga che un cumulo del genere possa pregiudicare le norme applicabili ai soggiorni di durata superiore a tre mesi”;

-in conclusione, “occorre risolvere la questione pregiudiziale dichiarando che l’art. 20, n. 1, della CAAS deve essere interpretato nel senso che la nozione di «primo ingresso» di cui a tale disposizione riguarda, oltre il primissimo ingresso nello spazio Schengen, anche il primo ingresso in tale spazio che avviene dopo la scadenza di un periodo di sei mesi da tale primissimo ingresso nonché qualsiasi altro primo ingresso che avviene dopo la scadenza di ogni nuovo periodo di sei mesi a decorrere da una precedente data di primo ingresso” (3).

NOTE

(1)Dal sito <http://eur-lex.europa.eu/>. La sentenza è commentata da PIATTOLI, Schengen, la circolazione degli stranieri Accessi e soggiorni "liberi" ogni sei mesi, in Dir. e giur., 2006, n. 39, 104 ss.. Sul computo del termine, si veda anche BERLOCO, Soggiorno di breve durata non superiore a tre mesi. Criteri di computo del termine, in Stato civ., 2011, n. 9, 7 ss.

(2)Così anche l'Avv. gen. (Tizzano), nelle conclusioni, presentate il 27 aprile 2006, in <http://eur-lex.europa.eu/>, osservando che, "ai sensi dell'art. 19, n. 1, della Convenzione, infatti, gli «stranieri titolari di un visto uniforme (...) possono circolare liberamente nel territorio di tutte le Parti contraenti per il periodo di validità del visto», il quale copre, ai sensi dell'art. 11, «uno o più ingressi, purché né la durata di un soggiorno ininterrotto, né il totale dei soggiorni successivi siano superiori a tre mesi per semestre a decorrere dalla data del primo ingresso»», cosicché, "con grande chiarezza ... la Convenzione riconosce agli stranieri soggetti a visto un diritto di circolazione di tre mesi «per semestre» calcolato «a decorrere dalla data del primo ingresso»"; sarebbe, allora, " illogico e incoerente ritenere che questo stesso sistema, basato ugualmente sulla separazione tra semestri successivi, si applichi agli stranieri soggetti all'obbligo del visto, e non a quelli che a tale obbligo non sono soggetti".

(3)Si veda quanto precisato dall'Avv. gen. (Tizzano), nelle conclusioni, presentate il 27 aprile 2006, cit.: "la soluzione che ho qui propugnato individua il «primo ingresso» nella prima entrata dello straniero nello spazio Schengen e in quelle successive avvenute a distanza di almeno sei mesi l'una dall'altra. Ciò significa che, chiuso il primo semestre, il secondo non si apre automaticamente, ma decorre soltanto dal nuovo «primo ingresso» dello straniero"; detto altrimenti: "la permanenza dello straniero alla scadenza del semestre non fa scattare il semestre successivo", in quanto, "perché ciò accada occorre che, a quella scadenza, lo straniero si allontani dallo spazio Schengen, per poi farvi ritorno" e "ciò spezza necessariamente la consecutività dei semestri ed esclude quindi il rischio che «attaccando» gli ultimi mesi del primo semestre e i primi mesi di quello successivo lo straniero violi il termine assoluto di tre mesi consecutivi".

Rober PANZZO

(25 settembre 2015)