



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

14 giugno 2012\*

«Regolamento (CE) n. 562/2006 — Codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) — Articolo 13 — Cittadini di paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno temporaneo — Normativa nazionale che vieta il rientro di tali cittadini nel territorio dello Stato membro che ha rilasciato il permesso di soggiorno temporaneo in assenza di un visto di ritorno — Nozione di “visto di ritorno” — Prassi amministrativa anteriore che ha autorizzato il rientro senza visto di ritorno — Necessità di misure transitorie — Insussistenza»

Nella causa C-606/10,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Conseil d'État (Francia), con decisione del 15 dicembre 2010, pervenuta in cancelleria il 22 dicembre 2010, nel procedimento

**Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE)**

contro

**Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration,**

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. J. N. Cunha Rodrigues, presidente di sezione, dai sigg. U. Löhmus, A. Rosas (relatore), A. Ó Caoimh e A. Arabadjiev, giudici,

avvocato generale: sig.ra V. Trstenjak

cancelliere: sig.ra R. Şereş, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 ottobre 2011,

considerate le osservazioni presentate:

- per l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), da J.-É. Malabre, presidente della medesima;
- per il governo francese, da G. de Bergues, J.-S. Pilczer e B. Beaupère-Manokha, in qualità di agenti;
- per il governo belga, da T. Materne e C. Pochet, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da D. Maidani e M. Wilderspin, in qualità di agenti,

\* Lingua processuale: il francese.

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 novembre 2011,  
ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 5, paragrafo 4, lettera a), e 13 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) (GU L 105, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) n. 81/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 gennaio 2009 (GU L 35, pag. 56; in prosieguo: il «regolamento n. 562/2006»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (in prosieguo: l'«ANAFE») e il Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration in relazione ad una circolare del Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, del 21 settembre 2009, che stabilisce le condizioni per l'ingresso nello spazio Schengen dei cittadini di paesi terzi in possesso di permessi di soggiorno provvisori (PSP) e di ricevute di domanda di permesso di soggiorno rilasciate dalle autorità francesi (in prosieguo: la «circolare del 21 settembre 2009»).

### **Contesto normativo**

#### *La normativa dell'Unione*

- 3 Ai sensi dei considerando 1-3 e 6 del regolamento n. 562/2006:
  - «(1) L'adozione di misure a norma dell'articolo 62, punto 1), del trattato [CE] volte a garantire che non vi siano controlli sulle persone all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne è un elemento costitutivo dell'obiettivo dell'Unione, enunciato nell'articolo 14 del trattato, di instaurare uno spazio senza frontiere interne nel quale sia assicurata la libera circolazione delle persone.
  - (2) A norma dell'articolo 61 del trattato, la creazione di uno spazio di libera circolazione delle persone deve essere accompagnata da altre misure. La politica comune in materia di attraversamento delle frontiere esterne, quale prevista nell'articolo 62, punto 2), del trattato, fa parte di tali misure.
  - (3) 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 del 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 [(GU 2000, L 239, pag. 19; firmata a Schengen (Lussemburgo) il 19 giugno 1990 (in prosieguo: la «CAAS»)], nonché del manuale comune [delle frontiere esterne (GU 2002, C 313, pag. 97)].
- (...)
- (6) Il controllo di frontiera è nell'interesse non solo dello Stato membro alle cui frontiere esterne viene effettuato, ma di tutti gli Stati membri che hanno abolito il controllo di frontiera interno. Il controllo di frontiera dovrebbe contribuire alla lotta contro l'immigrazione clandestina e alla tratta degli esseri umani nonché alla prevenzione di qualunque minaccia per la sicurezza interna, l'ordine pubblico, la salute pubblica e le relazioni internazionali degli Stati membri».

4 L'articolo 2 del regolamento n. 562/2006 recita quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento, si intende per:

(...)

15) “permesso di soggiorno”

a) tutti i permessi di soggiorno rilasciati dagli Stati membri secondo il modello uniforme istituito dal regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi [(GU L 157, pag. 1)];

b) qualsiasi altro documento rilasciato da uno Stato membro a cittadini di paesi terzi che autorizzi questi ultimi a soggiornare o a rientrare nel suo territorio, ad eccezione dei permessi temporanei rilasciati in attesa dell'esame di una prima domanda di permesso di soggiorno ai sensi della lettera a) o di una domanda d'asilo;

(...)».

5 L'articolo 3 del regolamento n. 562/2006, intitolato «Campo di applicazione», stabilisce quanto segue:

«Il presente regolamento si applica a chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di uno Stato membro, senza pregiudizio:

a) dei diritti dei beneficiari del diritto comunitario alla libera circolazione;

b) dei diritti dei rifugiati e di coloro che richiedono protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento».

6 Ai sensi dell'articolo 5 di detto regolamento, relativo alle condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi:

«1. Per un soggiorno non superiore a tre mesi nell'arco di sei mesi, le condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi sono le seguenti:

a) essere in possesso di uno o più documenti di viaggio validi che consentano di attraversare la frontiera;

b) essere in possesso di un visto valido, se richiesto a norma 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)], salvo che si sia in possesso di un permesso di soggiorno o di un visto per soggiorni di lunga durata in corso di validità;

c) giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno sia per il ritorno nel paese di origine o per il transito verso un paese terzo nel quale l'ammissione è garantita, ovvero essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi;

d) non essere segnalato nel [sistema d'informazione Schengen (SIS)] ai fini della non ammissione;

e) non essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri, in particolare non essere oggetto di segnalazione ai fini della non ammissione nelle banche dati nazionali degli Stati membri per gli stessi motivi.

(...)

4. In deroga al paragrafo 1:

- a) i cittadini di paesi terzi che non soddisfano tutte le condizioni di cui al paragrafo 1 ma che sono in possesso di un permesso di soggiorno (...) o di un visto di ritorno rilasciato da uno degli Stati membri o, se richiesto, di [questi due documenti], sono ammessi ad entrare nei territori degli altri Stati membri ai fini di transito, affinché possano raggiungere il territorio dello Stato membro che ha rilasciato il permesso di soggiorno (...) o il visto di ritorno, a meno che non figurino nell'elenco nazionale delle persone segnalate dallo Stato membro alle cui frontiere esterne essi si presentano e che tale segnalazione sia accompagnata da istruzioni di respingere o rifiutare il transito;
- b) i cittadini di paesi terzi che soddisfano le condizioni di cui al paragrafo 1, salvo la lettera b), e che si presentano alla frontiera possono essere ammessi nei territori degli Stati membri se è stato loro rilasciato un visto alla frontiera a norma del regolamento (CE) n. 415/2003 del Consiglio, del 27 febbraio 2003, relativo al rilascio di visti alla frontiera, compreso il rilascio di visti a marittimi in transito [(GU L 64, pag. 1)].

(...)

- c) i cittadini di paesi terzi che non soddisfano una o più delle condizioni di cui al paragrafo 1 possono essere autorizzati da uno Stato membro ad entrare nel suo territorio per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali. Qualora il cittadino di paese terzo interessato sia oggetto di una segnalazione di cui al paragrafo 1, lettera d), lo Stato membro che ne autorizza l'ingresso nel suo territorio ne informa gli altri Stati membri».

7 L'articolo 13 del medesimo regolamento, intitolato «Respingimento», dispone al suo paragrafo 1:

«Sono respinti dal territorio degli Stati membri i cittadini di paesi terzi che non soddisfino tutte le condizioni d'ingresso previste dall'articolo 5, paragrafo 1, e non rientrino nelle categorie di persone di cui all'articolo 5, paragrafo 4. Ciò non pregiudica l'applicazione di disposizioni particolari relative al diritto d'asilo e alla protezione internazionale o al rilascio di visti per soggiorno di lunga durata».

- 8 In forza del suo articolo 40, il regolamento n. 562/2006, che è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile negli Stati membri, è entrato in vigore il 13 ottobre 2006.
- 9 Il regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (GU L 243, pag. 1), dispone al suo articolo 2, intitolato «Definizioni»:

«Ai fini del presente regolamento si applicano le seguenti definizioni:

(...)

2) “visto”: autorizzazione rilasciata da uno Stato membro, necessaria ai fini:

- a) del transito o di un soggiorno previsto nel territorio degli Stati membri, la cui durata non sia superiore a tre mesi su un periodo di sei mesi dalla data di primo ingresso nel territorio degli Stati membri;
- b) del transito nelle zone internazionali degli aeroporti degli Stati membri;

(...)

4) “visto con validità territoriale limitata”: visto valido per il territorio di uno o più Stati membri ma non per tutti gli Stati membri;

(...)).

10 L'articolo 25 di detto regolamento, intitolato «Rilascio di un visto con validità territoriale limitata», dispone ai suoi paragrafi 1-3:

«1. I visti con validità territoriale limitata sono rilasciati eccezionalmente nei seguenti casi:

a) quando, per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali, lo Stato membro interessato ritiene necessario:

i) derogare al principio dell'adempimento delle condizioni d'ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c), d) ed e), del [regolamento n. 562/2006];

ii) rilasciare un visto nonostante l'opposizione al rilascio di un visto uniforme manifestata dallo Stato membro consultato a norma dell'articolo 22; oppure

iii) rilasciare un visto per motivi di urgenza benché non abbia avuto luogo la consultazione preliminare a norma dell'articolo 22;

ovvero

b) quando, per motivi ritenuti giustificati dal consolato, viene rilasciato un nuovo visto per un soggiorno durante un semestre nel corso del quale il richiedente ha già utilizzato un visto uniforme o un visto con validità territoriale limitata per un soggiorno di tre mesi.

2. Un visto con validità territoriale limitata è valido per il territorio dello Stato membro di rilascio. In via eccezionale può essere valido per il territorio di più Stati membri, fatto salvo il consenso di ciascuno degli Stati membri interessati.

3. Se il richiedente possiede un documento di viaggio non riconosciuto da uno o più Stati membri, ma non tutti, è rilasciato un visto valido per il territorio d[i tali] Stati (...). Nel caso in cui lo Stato membro di rilascio non riconosca il documento di viaggio del richiedente, il visto rilasciato è valido solo per quello Stato membro».

#### *La normativa francese*

11 L'articolo L. 311-4 del codice sull'ingresso e sul soggiorno degli stranieri nonché sul diritto d'asilo è così formulato:

«Il possesso della ricevuta di una domanda di rilascio o di rinnovo di un permesso di soggiorno, della ricevuta di una domanda d'asilo, o di un permesso di soggiorno provvisorio autorizza la presenza del cittadino straniero in Francia, senza pregiudicare la decisione definitiva che sarà adottata in merito al suo diritto di soggiorno (...)).».

12 La circolare del 21 settembre 2009 prevede in particolare quanto segue:

«Il [regolamento n. 562/2006] (...) impone, in applicazione dei suoi articoli [5, paragrafo 1, lettera b)], 7 e 13, di accertare che le condizioni d'ingresso nello spazio Schengen dei cittadini dei paesi terzi soggetti all'obbligo del visto siano soddisfatte. Tali condizioni sono il possesso di un visto o di un “permesso di soggiorno in corso di validità”.

Dalla definizione di permesso di soggiorno contenuta all'articolo 2, [punto] 15, del [regolamento n. 562/2006] emerge che tale nozione comprende l'insieme dei permessi che autorizzano il soggiorno nel territorio nazionale di uno Stato membro nonché il rientro nel suo territorio, ad eccezione dei permessi temporanei rilasciati in attesa dell'esame di una prima domanda di permesso o di una domanda d'asilo.

Il Conseil d'État ha inoltre considerato (...) che un cittadino straniero titolare di un permesso che lo autorizza a soggiornare in Francia, anche se provvisoriamente, può uscire e rientrare nel territorio nazionale, fintantoché tale permesso non sia scaduto e senza dover richiedere un visto.

Risulta dalla lettura combinata delle disposizioni del [regolamento n. 562/2006] e dalla giurisprudenza del Conseil d'État quanto segue:

- 1) consentono al loro titolare di rientrare liberamente nello spazio Schengen:
  - a) l'insieme dei permessi di soggiorno provvisori (con l'unica eccezione dei permessi di soggiorno rilasciati in attesa dell'esame di una domanda d'asilo);
  - b) le ricevute di domanda di *rinnovo* di permesso di soggiorno.

Tali elementi devono essere comunicati, in applicazione dell'articolo 34 del [regolamento n. 562/2006], dalla Francia alla Commissione europea al fine d'informare gli altri Stati membri dello spazio Schengen.

- 2) non consentono al loro titolare di rientrare liberamente nello spazio Schengen, in applicazione dell'eccezione prevista dall'articolo 2, [punto] 15, del [regolamento n. 562/2006]:
  - a) i permessi di soggiorno rilasciati in attesa dell'esame di una domanda d'asilo;
  - b) le ricevute di *prima domanda* di permesso di soggiorno o di domanda d'asilo.

I cittadini di paesi terzi soggetti a visto e che saranno usciti dal territorio francese in possesso di un permesso di soggiorno provvisorio rilasciato in attesa dell'esame di una domanda d'asilo oppure di una ricevuta di domanda rilasciata nel medesimo ambito, o ancora di una ricevuta di prima domanda di permesso di soggiorno possono pertanto rientrare nello spazio Schengen soltanto ove in possesso di un visto.

La regola in tale settore è il possesso di un visto consolare di ritorno.

Tale regola non osta tuttavia, in alcune ipotesi eccezionali, all'esercizio da parte dell'autorità prefettizia del suo potere discrezionale in relazione a situazioni individuali per rilasciare, a titolo di agevolazione, un visto di ritorno prefettizio (...). Le ipotesi eccezionali di rilascio di tale visto possono riguardare, previa presentazione degli opportuni documenti giustificativi, i casi di forza maggiore, i viaggiatori per motivi di lavoro, i tirocinanti, i casi umanitari, gli studenti durante i periodi di vacanza scolastica o universitaria.

Si deve tuttavia ricordare che, ad eccezione del visto di ritorno prefettizio rilasciato ai cittadini stranieri minori, che è stato oggetto di notifica alla Commissione europea ([*Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*] del 1° marzo 2008), il visto di ritorno prefettizio consente normalmente l'attraversamento delle frontiere esterne dello spazio Schengen soltanto da un punto d'ingresso francese.

(...).

- 13 Detta circolare ha invitato i prefetti a «richiamare l'attenzione dei cittadini di paesi terzi, qualora [i loro] servizi li facciano entrare in possesso di un permesso rientrante nell'eccezione prevista dall'articolo 2, [punto 15], del [regolamento n. 562/2006] (ricevuta di domanda d'asilo o di prima domanda di permesso di soggiorno, [permesso di soggiorno provvisorio] rilasciata in attesa dell'esame di una domanda d'asilo), sul fatto che tali documenti non consentono di rientrare nello spazio Schengen e che in caso di uscita dal territorio, il rientro degli interessati sarà subordinato all'ottenimento, a norma del diritto ordinario, di un visto presso le autorità consolari».

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

- 14 Il 28 settembre 2009, l'ANAFE ha proposto un ricorso dinanzi al Conseil d'État diretto all'annullamento della circolare del 21 settembre 2009, segnatamente nella parte in cui quest'ultima dispone che i prefetti neghino il rientro, in assenza di visto, nel territorio francese dei cittadini di paesi terzi titolari di ricevute di prima domanda di permesso di soggiorno e di domanda d'asilo.
- 15 Nel suo ricorso, l'ANAFE sostiene che detta circolare non si limita a trarre le conseguenze del regolamento n. 562/2006, ma integra le disposizioni di quest'ultimo. Inoltre, tale associazione deduce che detta circolare viola i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, giacché essa è immediatamente applicabile e priva i cittadini di paesi terzi che sono usciti dal territorio francese del diritto di rientrare in Francia senza dover richiedere un visto, come essi potevano legittimamente aspettarsi in forza della prassi amministrativa anteriore.
- 16 Il Conseil d'État rileva innanzitutto che, da un lato, le condizioni di cui all'articolo 5 del regolamento n. 562/2006 sono espressamente previste per l'ingresso nell'insieme del territorio degli Stati membri, e non per il rientro nel solo territorio dello Stato membro che ha rilasciato il permesso di soggiorno provvisorio per un soggiorno che non ecceda i tre mesi, ma che, dall'altro, diverse disposizioni del medesimo regolamento, tra le quali figura in particolare l'articolo 5, paragrafo 4, lettera c), autorizzano il rilascio di permessi d'ingresso limitati al territorio dello Stato membro che li concede.
- 17 Il Conseil d'État si chiede inoltre se il divieto previsto dall'articolo 13 di detto regolamento si applichi del pari qualora il rientro nel territorio dello Stato membro che ha rilasciato il permesso di soggiorno temporaneo non necessiti né ingresso, né transito, né soggiorno nel territorio degli altri Stati membri. Nel caso in cui tale questione sia risolta affermativamente, esso cerca di accertare a quali condizioni un visto di ritorno possa essere concesso da uno Stato membro al cittadino di un paese terzo e, segnatamente, se un visto siffatto possa limitare l'ingresso ai soli punti del territorio nazionale.
- 18 Infine, il Conseil d'État chiede se il regolamento n. 562/2006 escluda qualunque possibilità d'ingresso nel territorio degli Stati membri per i cittadini di paesi terzi che sono titolari soltanto di un permesso di soggiorno temporaneo rilasciato in attesa dell'esame di una prima domanda di permesso di soggiorno o di una domanda d'asilo, contrariamente a quanto avrebbero consentito le disposizioni della CAAS, nella versione precedente a quella modificata da questo stesso regolamento, nel qual caso si solleverebbe la questione di accertare se i principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento non imponessero fossero previste misure transitorie per simili cittadini, che avessero lasciato il territorio francese quand'erano titolari soltanto di un simile permesso di soggiorno temporaneo e desiderassero rientrarvi dopo l'entrata in vigore di detto regolamento.
- 19 Nutrendo dubbi sull'interpretazione del regolamento n. 562/2006, e segnatamente dei suoi articoli 13 e 5, paragrafo 4, lettera a), il Conseil d'État ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se l'articolo 13 del regolamento [n. 562/2006] sia applicabile al cittadino di un paese terzo che rientri nel territorio dello Stato membro che gli ha rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo, qualora tale rientro non richieda né ingresso, né transito, né soggiorno nel territorio degli altri Stati membri.

- 2) Quali siano le condizioni in base alle quali uno Stato membro possa rilasciare a cittadini di paesi terzi un “visto di ritorno” ai sensi dell’articolo 5, paragrafo 4, lettera a), del medesimo regolamento e, in particolare, se un tale visto possa limitare l’ingresso ai soli punti del territorio nazionale.
- 3) Se, nella misura in cui il regolamento [n. 562/2006] esclude ogni possibilità d’ingresso nel territorio degli Stati membri ai cittadini di paesi terzi che siano in possesso soltanto di un permesso di soggiorno temporaneo rilasciato in attesa dell’esame di una prima domanda di permesso di soggiorno o di una domanda d’asilo, contrariamente a quanto consentivano le disposizioni della [CAAS], nella versione precedente a quella modificata dal regolamento [n. 562/2006], i principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento imponessero di prevedere misure transitorie per i cittadini di paesi terzi che avessero lasciato il territorio quando erano in possesso soltanto di un permesso di soggiorno temporaneo rilasciato in attesa dell’esame di una prima domanda di permesso di soggiorno o di una domanda d’asilo, e che desiderassero ritornarvi successivamente all’entrata in vigore del regolamento [n. 562/2006]».

## **Sulle questioni pregiudiziali**

### *Sulla prima questione*

- 20 Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se le norme sul respingimento dei cittadini di paesi terzi dettate dall’articolo 13 del regolamento n. 562/2006 siano applicabili anche ai cittadini di paesi terzi soggetti all’obbligo del visto, i quali intendano rientrare nel territorio dello Stato membro che ha loro rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo, qualora il rientro nel territorio di quest’ultimo possa effettuarsi senza entrare nel territorio degli altri Stati membri.
- 21 Secondo l’ANAFE, il combinato disposto degli articoli 5 e 13 del regolamento n. 562/2006 deve essere interpretato nel senso che l’ingresso nel territorio di uno Stato membro, basato su un permesso di soggiorno temporaneo, può essere rifiutato soltanto se il cittadino di un paese terzo richieda l’ingresso in vista di un soggiorno di breve durata e se la domanda è effettuata alla frontiera di uno Stato membro diverso da quello che ha rilasciato il documento di soggiorno, del quale l’interessato è titolare.
- 22 Secondo i governi francese e belga, nonché la Commissione, al contrario l’articolo 13 del regolamento n. 562/2006 si applica altresì ai cittadini di paesi terzi, il cui rientro nel territorio dello Stato membro che ha rilasciato loro un permesso di soggiorno temporaneo non richieda né ingresso, né transito, né soggiorno nel territorio degli altri Stati membri.
- 23 Come indicato dal suo articolo 1, il regolamento n. 562/2006 ha per «[o]ggetto e principi» di sviluppare l’Unione quale spazio comune di libertà di circolazione senza frontiere interne e di stabilire a tal fine le norme applicabili al controllo delle persone che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione.
- 24 Ai sensi del sesto considerando del medesimo regolamento, «[i]l controllo d[elle] frontier[e] esterne degli Stati membri] è nell’interesse non solo dello Stato membro alle cui frontiere esterne viene effettuato, ma di tutti gli Stati membri che hanno abolito il controllo di frontiera interno».
- 25 Detto regolamento s’inserisce nel contesto più generale di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui è assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l’asilo, l’immigrazione, nonché la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest’ultima (articolo 3, paragrafo 2, TUE). L’articolo 67, paragrafo 2, prima frase, TFUE precisa che l’Unione «garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi».

- 26 Il meccanismo attuato dall'accordo di Schengen si basa conseguentemente sul rispetto delle norme armonizzate di controllo alle frontiere esterne e, eventualmente, sul rigoroso rispetto delle condizioni d'ingresso dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati aderenti a detto accordo, sancite dal regolamento n. 562/2006. Infatti, ogni Stato membro il cui territorio è compreso nello spazio Schengen deve poter contare sull'efficacia e sul rigore dei controlli effettuati da qualunque altro Stato di tale spazio. Controlli siffatti sono agevolati da un insieme di norme che consentono, in particolare, il riconoscimento dei visti e degli altri permessi di soggiorno di breve durata.
- 27 L'articolo 5 del regolamento n. 562/2006 disciplina le condizioni d'ingresso dei cittadini dei paesi terzi. Risulta dalle disposizioni di tale articolo 5, paragrafi 1, lettera b), e 4, lettera a), che il possesso di un permesso di soggiorno rilasciato da uno Stato membro al cittadino di un paese terzo consente a quest'ultimo di entrare e di circolare nello spazio Schengen, di uscire da tale spazio e di rientrarvi senza dover ricorrere alla formalità del visto.
- 28 Si deve rilevare che la nozione di permesso di soggiorno è definita all'articolo 2, punto 15, del regolamento n. 562/2006 e che il permesso di soggiorno temporaneo, rilasciato in attesa dell'esame di una prima domanda di permesso di soggiorno o di una domanda d'asilo, è espressamente escluso dalla nozione di permesso di soggiorno ai sensi del citato punto 15, lettera b).
- 29 I controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen e il respingimento a tali frontiere esterne sono disciplinati agli articoli 6-13 del regolamento n. 562/2006.
- 30 A proposito del respingimento, l'articolo 13, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 562/2006 contiene la norma generale secondo la quale sono respinti dallo spazio Schengen i cittadini di paesi terzi che non soddisfino tutte le condizioni d'ingresso previste dall'articolo 5, paragrafo 1, del medesimo regolamento, e che non rientrino nelle categorie di persone di cui al paragrafo 4 di quest'ultimo articolo. Ai sensi della seconda frase di detto paragrafo 1, tale disposizione non pregiudica l'applicazione di disposizioni particolari relative al diritto d'asilo e alla protezione internazionale o al rilascio di visti per soggiorni di lunga durata.
- 31 L'articolo 13, paragrafi 2-6, del regolamento n. 562/2006 disciplina le ulteriori modalità del respingimento.
- 32 Contrariamente a quanto sostiene l'ANAFE, l'articolo 13 del regolamento n. 562/2006 non può essere interpretato nel senso che l'ingresso nello spazio Schengen del cittadino di un paese terzo il quale presenti un documento di soggiorno che non corrisponde ad un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 2, punto 15, del medesimo regolamento, possa essere rifiutato unicamente qualora tale ingresso sia richiesto alla frontiera di uno Stato membro diverso da quello che ha rilasciato il documento di soggiorno e per un soggiorno di breve durata.
- 33 Infatti, ai sensi del suo articolo 3, detto regolamento si applica a chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di uno Stato membro dello spazio Schengen.
- 34 Ne consegue che le norme che disciplinano il respingimento enunciate all'articolo 13 del regolamento n. 562/2006 sono destinate ad applicarsi a qualunque cittadino di un paese terzo che desideri entrare in uno Stato membro attraversando una frontiera esterna dello spazio Schengen.
- 35 Pertanto, dal momento che tale regolamento ha abolito le verifiche sulle persone alle frontiere interne ed ha spostato i controlli frontalieri alle frontiere esterne di tale spazio, le sue disposizioni relative al respingimento alle frontiere esterne sono in linea di principio applicabili all'insieme dei movimenti transfrontalieri di persone, anche se l'ingresso attraverso le frontiere esterne dello spazio Schengen di uno Stato membro si effettui soltanto in vista di un soggiorno in quest'ultimo.

- 36 La circostanza che il cittadino di un paese terzo, sulla base di un permesso di soggiorno temporaneo rilasciato da uno Stato membro, tenti di rientrare in quest'ultimo attraverso una frontiera esterna dello spazio Schengen, senza avere l'intenzione di ottenere l'accesso all'intero spazio di cui trattasi, non osta pertanto all'applicazione dell'articolo 13 del regolamento n. 562/2006.
- 37 Tale interpretazione trova conferma nel fatto che l'articolo 13, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento n. 562/2006, il quale si riferisce alla possibilità di entrare in uno Stato membro in forza delle disposizioni relative al diritto d'asilo o al rilascio di visti nazionali per soggiorni di lunga durata, menziona in tal modo forme d'ingresso attraverso le frontiere esterne dello spazio Schengen di uno Stato membro, finalizzato ad un soggiorno principale e di lunga durata esclusivamente in quest'ultimo.
- 38 Quanto alla durata del soggiorno, essa è del pari irrilevante per l'applicazione dell'articolo 13 del regolamento n. 562/2006. Detta interpretazione è corroborata dal rinvio, operato dall'articolo 13, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 562/2006, all'articolo 5 del medesimo regolamento. Infatti, se tale articolo 13 si riferisce alle condizioni d'ingresso previste dall'articolo 5, paragrafo 1, che riguardano un soggiorno non superiore a tre mesi nell'arco di sei mesi, tale disposizione rinvia del pari alle categorie di persone di cui al paragrafo 4 del medesimo articolo 5, ovvero le persone titolari di un permesso di soggiorno o di un visto di ritorno. I titolari di un permesso di soggiorno o di un visto di ritorno che desiderano rientrare in uno Stato membro per una durata superiore a tre mesi rientrano quindi nell'ambito di applicazione di detto articolo 13.
- 39 Dalle considerazioni che precedono risulta che il cittadino di un paese terzo che sia in possesso di un documento di soggiorno che copre temporaneamente il suo soggiorno sul territorio di uno Stato membro in attesa di una decisione sulla sua domanda di soggiorno o sulla sua domanda d'asilo e che lascia il territorio dello Stato nel quale ha introdotto una domanda di soggiorno o d'asilo, non può rientrarvi con la sola copertura che il suo documento di soggiorno provvisorio gli fornisce. Di conseguenza, qualora un tale cittadino si presenti alle frontiere esterne dello spazio Schengen, le autorità incaricate del controllo alle frontiere devono, in applicazione dell'articolo 13 del regolamento n. 562/2006, negargli l'ingresso in tale territorio salvo si ricada in una delle eccezioni previste all'articolo 5, paragrafo 4, di tale regolamento.
- 40 Si deve al riguardo ricordare che, ai sensi del suo articolo 3, lettera b), il regolamento n. 562/2006 si applica senza pregiudizio dei diritti dei rifugiati e di coloro che richiedono una protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento. Di conseguenza, così come sostenuto dalla Commissione in udienza, tali controlli devono essere effettuati senza pregiudizio dell'applicazione delle disposizioni a tutela dei richiedenti asilo, in relazione, in particolare, con il principio di non respingimento.
- 41 Di conseguenza, si deve rispondere alla prima questione pregiudiziale dichiarando che le norme sul respingimento dei cittadini di paesi terzi dettate dall'articolo 13 del regolamento n. 562/2006 sono applicabili anche ai cittadini di paesi terzi soggetti all'obbligo del visto i quali intendano rientrare, attraverso le frontiere esterne dello spazio Schengen, nello Stato membro che ha loro rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo, senza entrare a tal fine nel territorio di un altro Stato membro.

### *Sulla seconda questione*

- 42 Con la sua seconda questione il giudice del rinvio chiede di chiarire a quali condizioni uno Stato membro possa rilasciare un visto di ritorno ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, lettera a), del regolamento n. 562/2006 e, in particolare, se un tale visto di ritorno possa limitare l'ingresso nello spazio Schengen ai soli punti del territorio nazionale dello Stato membro che l'ha rilasciato.
- 43 Con tale questione, il giudice del rinvio si riferisce alla disposizione della circolare del 21 settembre 2009, secondo la quale il visto di ritorno prefettizio consente in linea di principio unicamente un rientro attraverso le frontiere francesi esterne dello spazio Schengen.

- 44 Secondo la Commissione, il visto di ritorno è emesso secondo modalità definite dagli Stati membri. Giacché, tuttavia, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, lettera a), del regolamento n. 562/2006, il visto di rientro deve consentire il rientro nello Stato membro che l'ha rilasciato, direttamente oppure attraverso il transito nel territorio di altri Stati membri, tale visto non potrebbe limitare il rientro nello spazio Schengen ai soli punti d'ingresso del territorio nazionale. L'ANAFE, in sostanza, sostiene la medesima tesi.
- 45 Il governo francese, in udienza, si è allineato alla posizione sostenuta dalla Commissione. In assenza di qualunque definizione di visto di ritorno nel regolamento n. 562/2006, nel codice dei visti o nel capitolo 3 della CAAS relativo ai visti, le condizioni di rilascio del visto di ritorno dovrebbero essere disciplinate dalla legislazione nazionale degli Stati membri. Un visto siffatto non potrebbe limitare l'ingresso ai soli punti del territorio nazionale dello Stato membro che ha rilasciato il visto di ritorno.
- 46 Si deve rilevare che l'articolo 5, paragrafo 4, lettera a), del regolamento n. 562/2006 riconosce ai cittadini dei paesi terzi che non soddisfano tutte le condizioni per rientrare nello spazio Schengen, ma sono titolari di un permesso di soggiorno rilasciato da uno Stato membro o di un visto di ritorno, il diritto di entrare negli altri Stati membri a fini di transito per raggiungere il territorio di quello Stato membro che ha rilasciato il permesso di soggiorno o il visto di ritorno.
- 47 La nozione di «visto di ritorno» non è definita in detto regolamento.
- 48 Tale nozione indica un documento rilasciato in uno Stato membro ad una persona che non è ancora titolare di un permesso di soggiorno, ma che è temporaneamente autorizzata a soggiornare nel territorio di tale Stato e che deve lasciare quest'ultimo per una qualunque ragione. Tale documento autorizza il suo titolare a rientrare nel territorio dello Stato che l'ha rilasciato.
- 49 Dalle definizioni contenute all'articolo 2 del codice dei visti può desumersi che il visto di ritorno di cui all'articolo 5, paragrafo 4, lettera a), del regolamento n. 562/2006 non è un «visto» ai sensi di tale codice.
- 50 Secondo l'articolo 2, punto 2, del codice dei visti, infatti, per visto si intende l'autorizzazione rilasciata da uno Stato membro ai fini del transito o del soggiorno previsto nel territorio degli Stati membri, la cui durata complessiva non sia superiore a tre mesi su un periodo di sei mesi dalla data di primo ingresso nel territorio degli Stati membri, ovvero del transito nelle zone internazionali degli aeroporti degli Stati membri. Orbene, l'articolo 5, paragrafo 4, lettera a), del regolamento n. 562/2006 disciplina precisamente le ipotesi in cui il cittadino di un paese terzo non disponga di un visto ai sensi di detto articolo 2, punto 2.
- 51 Il «visto di ritorno» ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, lettera a), del regolamento n. 562/2006 a sua volta non costituisce un «visto con validità territoriale limitata», definito all'articolo 2, punto 4, del codice dei visti. Se il legislatore europeo avesse avuto l'intenzione di attribuire una simile portata al visto di ritorno, esso sarebbe ricorso alla nozione di visto con validità territoriale limitata nel citato articolo 5, paragrafo 4, lettera a), in quanto tale categoria di visti era già disciplinata dall'articolo 16 della CAAS ed era espressamente individuata al punto 2, intitolato «Classificazione e definizione dei visti», dell'Istruzione consolare comune diretta alle rappresentanze diplomatiche e consolari di prima categoria delle parti contraenti dell'accordo di Schengen (GU 2002, C 313, pag. 1), adottata nell'ambito della cooperazione Schengen.
- 52 Ne consegue che il visto di ritorno di cui all'articolo 5, paragrafo 4, lettera a), del regolamento n. 562/2006 costituisce un'autorizzazione di uno Stato membro che può essere rilasciata ad un cittadino di un paese terzo che non è in possesso né di un permesso di soggiorno, né di un visto, né di un visto con validità territoriale limitata ai sensi del codice dei visti, che gli consente di lasciare questo Stato membro per un determinato scopo per rientrare successivamente in questo stesso Stato.

- 53 Se le condizioni di rilascio di una siffatta autorizzazione nazionale di ritorno non sono definite dal regolamento n. 562/2006, risulta tuttavia, come sostenuto sia dal governo francese sia dalla Commissione, dalla formulazione stessa dell'articolo 5, paragrafo 4, lettera a), di detto regolamento che il visto di ritorno deve autorizzare il cittadino di un paese terzo ad entrare a fini di transito nel territorio degli altri Stati membri, affinché possa raggiungere il territorio dello Stato membro che ha rilasciato un visto di ritorno siffatto.
- 54 Pertanto, per i titolari di un visto di ritorno ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, lettera a), del regolamento n. 562/2006, l'ingresso attraverso le frontiere esterne dello spazio Schengen non può essere limitato ai soli punti del territorio nazionale dello Stato membro che ha rilasciato un simile visto.
- 55 La disposizione del regolamento n. 562/2006 che prevede un ingresso limitato ai soli punti del territorio nazionale di uno Stato membro è l'articolo 5, paragrafo 4, lettera c), secondo il quale i cittadini di paesi terzi che non soddisfano una o più delle condizioni di cui al paragrafo 1 possono essere autorizzati da uno Stato membro ad entrare nel suo territorio per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali.
- 56 Di conseguenza, si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 5, paragrafo 4, lettera a), del regolamento n. 562/2006 deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro che rilascia al cittadino di un paese terzo un visto di ritorno ai sensi di tale disposizione non può limitare l'ingresso nello spazio Schengen ai soli punti del suo territorio nazionale.

*Sulla terza questione*

- 57 Con la sua terza questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento imponessero di prevedere misure transitorie per i cittadini di paesi terzi che avessero lasciato il territorio di uno Stato membro quand'erano in possesso soltanto di un permesso di soggiorno temporaneo rilasciato in attesa dell'esame di una prima domanda di permesso di soggiorno o di una domanda d'asilo, e che desiderassero rientrare sul medesimo territorio successivamente all'entrata in vigore del regolamento n. 562/2006.
- 58 Tale questione si pone dal momento che, come risulta dalla risposta alla prima questione, il regolamento n. 562/2006 vieta il ritorno nel territorio degli Stati membri ai cittadini di paesi terzi soggetti all'obbligo del visto i quali siano in possesso soltanto di un permesso di soggiorno temporaneo, rilasciato in attesa dell'esame di una prima domanda di permesso di soggiorno o di una domanda d'asilo.
- 59 Risulta dall'ordinanza di rinvio che, prima dell'adozione della circolare del 21 settembre 2009, in Francia si era formata una prassi amministrativa in base alla quale i cittadini di paesi terzi soggetti all'obbligo del visto, che erano in possesso soltanto di un permesso di soggiorno temporaneo rilasciato in attesa dell'esame di una prima domanda di permesso di soggiorno o di una domanda d'asilo, potevano lasciare il territorio nazionale e successivamente ritornarvi attraverso le frontiere esterne dello spazio Schengen fintantoché tale permesso non fosse scaduto. Tale circolare intendeva porre fine a tale prassi senza prevedere un periodo transitorio, sicché i cittadini di paesi terzi soggetti all'obbligo del visto che prima dell'adozione della circolare avevano lasciato il territorio francese con un simile permesso di soggiorno temporaneo, non potevano più rientrare nello spazio Schengen senza aver ottenuto un visto o un qualsiasi altro documento che li autorizzasse ad entrare in tale territorio.
- 60 Il governo francese ritiene che i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento non imponessero la previsione di misure transitorie per i cittadini di paesi terzi che fossero usciti dal territorio di uno Stato membro quand'erano in possesso soltanto di un permesso di soggiorno temporaneo e che desiderassero ritornarvi successivamente all'entrata in vigore del regolamento n. 562/2006.

- 61 Il governo belga e la Commissione sostengono che il regolamento n. 562/2006 non ha modificato significativamente le disposizioni del diritto dell'Unione concernenti l'ingresso di cittadini di paesi terzi in possesso soltanto di un permesso di soggiorno temporaneo, rilasciato in attesa dell'esame di una prima domanda di permesso di soggiorno o di una domanda d'asilo. La CAAS non avrebbe mai permesso l'attraversamento delle frontiere esterne dello spazio Schengen né la libera circolazione al suo interno sulla base di un permesso di soggiorno temporaneo, rilasciato in attesa dell'esame di una prima domanda di permesso di soggiorno o di una domanda d'asilo. L'entrata in vigore di detto regolamento non avrebbe pertanto modificato alcunché al riguardo. Secondo la Commissione, pertanto, i problemi collegati all'interpretazione del diritto dell'Unione precedentemente all'adozione della circolare del 21 settembre 2009 e/o all'applicazione di quest'ultima devono essere risolti sulla scorta delle norme del diritto nazionale.
- 62 Per rispondere alla terza questione occorre prima di tutto sottolineare che il divieto di ritorno sancito in detta circolare è conforme agli obblighi degli Stati membri che risultano dal regolamento n. 562/2006.
- 63 Infatti, come si evince già dai punti 27 e 28 della presente sentenza, risulta dal combinato disposto degli articoli 5, paragrafo 1, 2, punto 15, lettera b), e 5, paragrafo 4, del medesimo regolamento che permessi di soggiorno temporanei, rilasciati in attesa dell'esame di una prima domanda di permesso di soggiorno o di una domanda d'asilo, non possono essere utilizzati per entrare nello spazio Schengen.
- 64 Con la circolare del 21 settembre 2009, pertanto, si è voluto precisare che ai cittadini di paesi terzi soggetti all'obbligo del visto, usciti dal territorio francese muniti di un simile permesso di soggiorno temporaneo, non può essere accordato un libero ritorno in Francia attraverso le frontiere esterne dello spazio Schengen. Dal momento che, in conformità al suo articolo 40, primo comma, il regolamento n. 562/2006 è entrato in vigore il 13 ottobre 2006, detta circolare chiarifica la disciplina giuridica vigente, in Francia, a partire da tale data.
- 65 Inoltre, alla luce della formulazione della terza questione, si deve rilevare, con riferimento alle disposizioni applicabili al procedimento principale, che il regolamento n. 562/2006 non ha apportato alcuna modifica rispetto a quelle della CAAS.
- 66 In particolare, come sottolineato dai governi francese e belga nonché dalla Commissione, i permessi di soggiorno temporanei erano già esclusi dalla nozione di permesso di soggiorno in forza dell'articolo 1 della CAAS.
- 67 Infine, allo stesso modo, l'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), ii), del regolamento n. 1030/2002 esclude dalla nozione di permessi di soggiorno i permessi rilasciati per la durata dell'esame di una domanda d'asilo o di una domanda di permesso di soggiorno.
- 68 Come indicato dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, il motivo di tale esclusione risiede nel fatto che il rilascio di un permesso temporaneo o di un'autorizzazione di soggiorno provvisoria dimostra che il rispetto delle condizioni d'ingresso nel territorio dello spazio Schengen, o di attribuzione dello status di rifugiato, non è stato ancora verificato e che, di conseguenza, i titolari di simili documenti non sono autorizzati a circolare in tale spazio e non sono esenti dall'obbligo del visto in caso di ritorno in quest'ultimo.
- 69 Si deve parimenti sottolineare che il regolamento n. 562/2006 non esclude qualunque possibilità per il titolare di un permesso di soggiorno temporaneo, rilasciato nel contesto di una domanda d'asilo o di una prima domanda di permesso di soggiorno, di rientrare direttamente nel territorio dello Stato membro che gli ha rilasciato tale permesso. Infatti, simile possibilità esiste allorché le condizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 4, lettera a), del medesimo regolamento sono soddisfatte.

- 70 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 55 delle sue conclusioni, la circostanza che cittadini di paesi terzi soggetti all'obbligo del visto abbiano lasciato il territorio francese attraverso una frontiera esterna di Schengen poco prima dell'adozione della circolare del 21 settembre 2009, pensando di poter rientrare in Francia senza essere in possesso di un visto conformemente ad una prassi amministrativa anteriore, contraria al diritto dell'Unione, non può essere efficacemente invocata per contestare le pertinenti disposizioni del regolamento n. 562/2006 alla luce dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento.
- 71 Al riguardo, si deve rammentare innanzitutto che, conformemente all'articolo 288, secondo comma, TFUE, i regolamenti sono obbligatori in tutti i loro elementi e sono direttamente applicabili in ciascuno Stato membro.
- 72 La diretta applicabilità di un regolamento implica che la sua entrata in vigore e la sua applicazione in favore o a carico dei soggetti giuridici si realizzino senza alcun provvedimento di ricezione nel diritto nazionale (v., segnatamente, sentenze del 10 ottobre 1973, Variola, 34/73, Racc. pag. 981, punto 10, nonché del 14 luglio 2011, Bureau national interprofessionnel du Cognac, C-4/10 e C-27/10, Racc. pag. I-6131, punto 66), salvo che il regolamento di cui trattasi lasci agli Stati membri il compito di adottare essi stessi i provvedimenti legislativi, regolamentari, amministrativi e finanziari necessari affinché le disposizioni del regolamento stesso possano essere effettivamente applicate (v., in tal senso, sentenza del 30 novembre 1978, Bussone, 31/78, Racc. pag. 2429, punto 32).
- 73 Inoltre, in forza del principio del primato del diritto dell'Unione, le disposizioni del Trattato FUE e gli atti delle istituzioni direttamente applicabili hanno l'effetto, nei loro rapporti con il diritto interno degli Stati membri, di rendere ipso iure inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale (sentenze del 9 marzo 1978, Simmenthal, 106/77, Racc. pag. 629, punto 17; del 19 giugno 1990, Factortame e a., C-213/89, Racc. pag. I-2433, punto 18, nonché dell'8 settembre 2010, Winner Wetten, C-409/06, Racc. pag. I-8015, punto 53).
- 74 Secondo costante giurisprudenza della Corte, il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le norme di diritto dell'Unione ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale (v., segnatamente, sentenze Simmenthal, cit., punti 21-24, e del 18 luglio 2007, Lucchini, C-119/05, Racc. pag. I-6199, punto 61).
- 75 La Corte ha altresì precisato che, da un lato, sono soggetti al rispetto di siffatto primato tutti gli organi dell'amministrazione, compresi gli enti territoriali, nei confronti dei quali i privati sono pertanto legittimati a far valere simili norme del diritto dell'Unione e, dall'altro, tra le disposizioni di diritto interno in contrasto con dette norme possono figurare disposizioni legislative oppure amministrative (v. sentenza del 29 aprile 1999, Ciola, C-224/97, Racc. pag. I-2517, punti 30 e 31 e giurisprudenza ivi citata).
- 76 Peraltro, occorre ricordare che il principio della certezza del diritto, che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, impone che la normativa di quest'ultima sia chiara e precisa e che la sua applicazione sia prevedibile per gli interessati (ordinanza dell'8 novembre 2007, Fratelli Martini e Cargill, C-421/06, punto 56; nello stesso senso, v. sentenza del 21 luglio 2011, Alcoa Trasformazioni/Commissione, C-194/09 P, Racc. pag. I-6311, punto 71 e giurisprudenza ivi citata).
- 77 Le disposizioni del regolamento n. 562/2006 sulle condizioni di ritorno in uno Stato membro dello spazio Schengen sulla base di permessi di soggiorno temporanei, rilasciati in attesa dell'esame di una prima domanda di permesso di soggiorno o di una domanda d'asilo, soddisfano i requisiti di certezza e di prevedibilità. Infatti, come rilevato al punto 28 della presente sentenza, dal combinato disposto degli articoli 5, paragrafo 1, 2, punto 15, lettera b), e 5, paragrafo 4, del regolamento n. 562/2006 risulta che siffatto permesso di soggiorno temporaneo non autorizza a

rientrare nello spazio Schengen. Occorre inoltre sottolineare che tale regolamento è stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 13 aprile 2006, quindi sei mesi prima della data della sua entrata in vigore, sicché era assicurata la prevedibilità delle norme destinate ad applicarsi a partire da tale data.

- 78 Per quanto riguarda il principio della tutela del legittimo affidamento, si deve rilevare che esso può essere invocato nei confronti di una normativa dell'Unione soltanto allorché si è precedentemente determinata una situazione tale da generare un legittimo affidamento a livello di Unione, ovvero ad opera di un'istituzione di quest'ultima (v., in tal senso, sentenze del 15 febbraio 1996, Duff e a., C-63/93, Racc. pag. I-569, punto 20, nonché del 6 marzo 2003, Niemann, C-14/01, Racc. pag. I-2279, punto 56).
- 79 Nel procedimento principale, si deve constatare che non sussiste un precedente simile comportamento delle istituzioni dell'Unione, che permetta di suscitare il legittimo affidamento dei cittadini di paesi terzi rispetto alla possibilità di rientrare nello spazio Schengen senza aver ottenuto un visto di ritorno. Ad ogni modo, qualora un affidamento siffatto dovesse essere sorto a favore di tali cittadini soggetti all'obbligo del visto, in possesso soltanto di permessi di soggiorno temporanei che non consentivano un simile ritorno, ciò si dovrebbe imputare alla sussistenza di una prassi amministrativa francese contraria al diritto dell'Unione.
- 80 Orbene, una tale prassi amministrativa nazionale contraria al diritto dell'Unione non può fondare alcun legittimo affidamento nei cittadini di paesi terzi sulla possibilità di continuare a beneficiare di tale prassi.
- 81 Infatti, secondo una giurisprudenza costante della Corte, la prassi di uno Stato membro non conforme alla normativa dell'Unione non può dare luogo ad un legittimo affidamento in capo ad un soggetto dell'ordinamento che beneficia della situazione così creatasi (v., in tal senso, sentenze del 15 dicembre 1982, Maizena, 5/82, Racc. pag. 4601, punto 22, nonché del 1° aprile 1993, Lageder e a., da C-31/91 a C-44/91, Racc. pag. I-1761, punto 34). Ne consegue che il comportamento di un'autorità nazionale incaricata di applicare il diritto dell'Unione che sia in contrasto con quest'ultimo non può fondare, in capo ad un privato, un legittimo affidamento sul godimento di un trattamento contrastante col diritto dell'Unione [v. sentenza del 7 aprile 2011, Sony Supply Chain Solutions (Europe), C-153/10, Racc. pag. I-2775, punto 47 e giurisprudenza ivi citata].
- 82 Risulta dalle considerazioni che precedono che l'esame della terza questione non ha rilevato elementi che consentano di concludere per una violazione dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento, in relazione all'entrata in vigore del regolamento n. 562/2006.
- 83 Si deve rispondere alla terza questione dichiarando che i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento non imponevano di prevedere misure transitorie per i cittadini di paesi terzi che avessero lasciato il territorio di uno Stato membro quand'erano in possesso soltanto di un permesso di soggiorno temporaneo, rilasciato in attesa dell'esame di una prima domanda di permesso di soggiorno o di una domanda d'asilo, e che desiderassero rientrare nel medesimo territorio successivamente all'entrata in vigore del regolamento n. 562/2006.

### **Sulle spese**

- 84 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 (Seconda Sezione) dichiara:

- 1) **Le norme sul respingimento dei cittadini di paesi terzi dettate dall'articolo 13 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), come modificato dal regolamento (CE) n. 81/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 gennaio 2009, sono applicabili anche ai cittadini di paesi terzi soggetti all'obbligo del visto i quali intendano rientrare, attraverso le frontiere esterne dello spazio Schengen, nello Stato membro che ha loro rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo, senza entrare a tal fine nel territorio di un altro Stato membro.**
- 2) **L'articolo 5, paragrafo 4, lettera a), del regolamento n. 562/2006, come modificato dal regolamento n. 81/2009, deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro che rilascia al cittadino di un paese terzo un visto di ritorno ai sensi di tale disposizione non può limitare l'ingresso nello spazio Schengen ai soli punti del suo territorio nazionale.**
- 3) **I principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento non imponevano di prevedere misure transitorie per i cittadini di paesi terzi che avessero lasciato il territorio di uno Stato membro quand'erano in possesso soltanto di un permesso di soggiorno temporaneo rilasciato in attesa dell'esame di una prima domanda di permesso di soggiorno o di una domanda d'asilo, e che desiderassero rientrare nel medesimo territorio successivamente all'entrata in vigore del regolamento n. 562/2006, come modificato dal regolamento n. 81/2009.**

Firme