



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

19 luglio 2012*

«Spazio di libertà, sicurezza e giustizia — Regolamento (CE) n. 562/2006 — Codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) — Articoli 20 e 21 — Soppressione del controllo alle frontiere interne — Verifiche all'interno del territorio — Misure aventi un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera — Normativa nazionale che autorizza controlli sull'identità, sulla cittadinanza e sul diritto di soggiorno da parte dei funzionari incaricati della sorveglianza di frontiera e del controllo degli stranieri in una zona di 20 chilometri dalla frontiera comune con altri Stati aderenti alla convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen — Controlli per contrastare il soggiorno irregolare — Normativa contenente alcuni requisiti e garanzie per quanto riguarda, in particolare, la frequenza e l'intensità dei controlli»

Nella causa C-278/12 PPU,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Raad van State (Paesi Bassi), con decisione del 4 giugno 2012, pervenuta in cancelleria l'8 giugno 2012, nel procedimento

Atiqullah Adil

contro

Minister voor Immigratie, Integratie en Aziel,

LA CORTE (Seconda Sezione),

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

avvocato generale: sig.ra E. Sharpston

cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la domanda del giudice del rinvio del 4 giugno 2012, pervenuta in cancelleria l'8 giugno 2012, diretta a sottoporre il rinvio pregiudiziale al procedimento d'urgenza, ai sensi dell'articolo 104 ter del regolamento di procedura della Corte,

vista la decisione dell'11 giugno 2012 della Seconda Sezione di accogliere tale domanda,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 5 luglio 2012,

* Lingua processuale: l'olandese.

considerate le osservazioni presentate:

- per A. Adil, da E.S. van Aken, advocaat;
- per il governo dei Paesi Bassi, da C. Wissels e M. Bulterman, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da J. Vlácil, in qualità di agente;
- per il governo tedesco, da T. Henze e N. Graf Vitzthum, in qualità di agenti;
- per il governo francese, da S. Menez, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da D. Maidani e G. Wils, in qualità di agenti,

sentito l'avvocato generale,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda l'interpretazione degli articoli 20 e 21 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).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Adil, che afferma di essere cittadino di un paese terzo e che è stato assoggettato ad un provvedimento di trattenimento amministrativo, a motivo dell'irregolarità della sua situazione sul territorio dei Paesi Bassi, dopo essere stato fermato nell'ambito di un controllo svoltosi nei Paesi Bassi nella zona di frontiera con la Germania, e il Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (Ministro dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'asilo), in relazione alla legittimità di tale controllo e, di conseguenza, del provvedimento di trattenimento al quale è stato assoggettato.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

Il Protocollo (n. 19) sull'acquis di Schengen

- 3 Ai sensi del preambolo del Protocollo (n. 19) sull'acquis di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea, allegato al Trattato di Lisbona (GU 2010, C 83, pag. 290):

«Le Alte Parti contraenti

rilevando che gli accordi relativi all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni firmati da alcuni Stati membri dell'Unione europea a Schengen il 14 giugno 1985 e il 19 giugno 1990, nonché gli accordi connessi e le norme adottate sulla base dei suddetti accordi, sono stati integrati nell'ambito dell'Unione europea dal trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997,

desiderose di preservare l'acquis di Schengen, sviluppato dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, e di sviluppare tale acquis per contribuire alla realizzazione dell'obiettivo di offrire ai cittadini dell'Unione uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, senza frontiere interne,

(...)

hanno convenuto le disposizioni seguenti, che sono allegate al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

4 L'articolo 2 di tale Protocollo enuncia quanto segue:

«L'acquis di Schengen si applica agli Stati membri di cui all'articolo 1, fatte salve le disposizioni dell'articolo 3 dell'atto di adesione del 16 aprile 2003 e dell'articolo 4 dell'atto di adesione del 25 aprile 2005. Il Consiglio si sostituisce al comitato esecutivo istituito dagli accordi di Schengen».

La Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen

5 Rientra nell'acquis di Schengen, in particolare, la Convenzione di 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 il 19 luglio 1990 (in prosieguo: la «CAAS»).

6 Ai sensi dell'articolo 2 della CAAS, che riguardava l'attraversamento delle frontiere interne:

«1. Le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque luogo senza che venga effettuato il controllo delle persone.

(...)

3. La soppressione del controllo delle persone alle frontiere interne non pregiudica l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 22, né l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti in applicazione della legislazione di ciascuna Parte contraente in tutto il suo territorio, né l'obbligo di essere in possesso, di portare con sé e di esibire titoli e documenti previsti dalla legislazione di detta Parte contraente.

(...))».

7 L'articolo 2 della CAAS è stato abrogato a decorrere dal 13 ottobre 2006, in conformità all'articolo 39, paragrafo 1, del regolamento n. 562/2006.

Il regolamento n. 562/2006

8 I considerando 1 e 14 del regolamento n. 562/2006 sono così formulati:

«(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 [CE], di instaurare uno spazio senza frontiere interne nel quale sia assicurata la libera circolazione delle persone.

(...)

(14) Il presente regolamento non pregiudica i controlli effettuati nell'ambito delle competenze generali di polizia (...), né le legislazioni nazionali relative al possesso di documenti di viaggio e d'identità o all'obbligo di dichiarare la propria presenza nel territorio dello Stato membro interessato».

9 L'articolo 1, primo comma, del medesimo regolamento è così formulato:

«Il presente regolamento prevede l'assenza del controllo di frontiera sulle persone che attraversano le frontiere interne tra gli Stati membri dell'Unione europea».

10 Ai sensi dell'articolo 2, punti 1 e 9-11, di detto regolamento:

«Ai fini del presente regolamento, si intende per:

1) “frontiere interne”:

a) le frontiere terrestri comuni, comprese le frontiere fluviali e lacustri, degli Stati membri;

(...)

9) “controllo di frontiera”: l'attività svolta alla frontiera, in conformità e per gli effetti del presente regolamento, in risposta esclusivamente all'intenzione di attraversare la frontiera o al suo effettivo attraversamento e indipendentemente da qualunque altra ragione, e che consiste in verifiche di frontiera e nella sorveglianza di frontiera;

10) “verifiche di frontiera”: le verifiche effettuate ai valichi di frontiera al fine di accertare che le persone, compresi i loro mezzi di trasporto e gli oggetti in loro possesso, possano essere autorizzati ad entrare nel territorio degli Stati membri o autorizzati a lasciarlo;

11) “sorveglianza di frontiera”: la sorveglianza delle frontiere tra i valichi di frontiera e la sorveglianza dei valichi di frontiera al di fuori degli orari di apertura stabiliti, allo scopo di evitare che le persone eludano le verifiche di frontiera».

11 L'articolo 3 del regolamento n. 562/2006 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».

12 L'articolo 20 del regolamento in parola, intitolato «Attraversamento delle frontiere interne», così dispone:

«Le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità».

13 L'articolo 21 di detto regolamento, intitolato «Verifiche all'interno del territorio», così prevede:

«La soppressione del controllo di frontiera alle frontiere interne non pregiudica:

- a) l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti degli Stati membri in forza della legislazione nazionale, nella misura in cui l'esercizio di queste competenze non abbia effetto equivalente alle verifiche di frontiera; ciò vale anche nelle zone di frontiera. Ai sensi della prima frase, l'esercizio delle competenze di polizia [non può essere] può non essere considerato equivalente, in particolare, all'esercizio delle verifiche di frontiera quando le misure di polizia:
 - i) non hanno come obiettivo il controllo di frontiera;
 - ii) si basano su informazioni e l'esperienza generali di polizia quanto a possibili minacce per la sicurezza pubblica e sono volte, in particolare, alla lotta contro la criminalità transfrontaliera;
 - iii) sono ideate ed eseguite in maniera chiaramente distinta dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne;
 - iv) sono effettuate sulla base di verifiche a campione;
- b) il controllo di sicurezza sulle persone effettuato nei porti o aeroporti dalle autorità competenti in forza della legislazione di ciascuno Stato membro, dai responsabili portuali o aeroportuali o dai vettori, sempreché tale controllo venga effettuato anche sulle persone che viaggiano all'interno di uno Stato membro;
- c) la possibilità per uno Stato membro di prevedere nella legislazione nazionale l'obbligo di possedere o di portare con sé documenti d'identità;
- d) l'obbligo per i cittadini di paesi terzi di dichiarare la loro presenza nel territorio di uno Stato membro (...).

Il diritto olandese

14 Ai sensi dell'articolo 6 della legge del 1993 relativa alla polizia (Politiewet):

«Le seguenti competenze di polizia sono delegate alla gendarmeria reale [Koninklijke Marechaussee], salvo quanto previsto da o in forza di altre leggi:

(...)

- f. l'esecuzione delle funzioni delegate da o in forza della [legge sugli stranieri del 2000 (Vreemdelingenwet 2000; in prosieguo: la «legge sugli stranieri»)],
 - g. la lotta alla tratta di essere umani ed alla frode mediante documenti d'identità o di viaggio (...).
- 15 L'articolo 50, paragrafo 1, della legge sugli stranieri dispone che i funzionari incaricati della sorveglianza di frontiera e i funzionari incaricati del controllo degli stranieri sono competenti – sulla base di fatti e circostanze che, valutati secondo criteri oggettivi, fanno sorgere una presunzione ragionevole di soggiorno irregolare, oppure al fine di contrastare il soggiorno irregolare dopo un attraversamento di frontiera – per fermare persone al fine di determinarne l'identità, la cittadinanza e lo status con riferimento al diritto di soggiorno.

- 16 Dalla decisione di rinvio risulta che i controlli mobili in materia di sicurezza («Mobiele Toezicht Veiligheid»; in prosieguo: i «controlli MTV») si basano sull'articolo 50, paragrafo 1, della legge sugli stranieri.
- 17 L'articolo 50, paragrafo 6, di detta legge prevede che le modalità di applicazione del paragrafo 1 di tale articolo siano determinate mediante regolamento amministrativo di portata generale.
- 18 Il provvedimento amministrativo generale sull'attuazione della competenza per procedere al fermo di persone nell'ambito dei controlli MTV è rappresentato dal decreto sugli stranieri del 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000; in prosieguo: il «decreto del 2000»).
- 19 Modificato successivamente alla pronuncia della sentenza del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli (C-188/10 e C-189/10, Racc. pag. I-5667), l'articolo 4.17a del decreto del 2000, entrato in vigore il 1° giugno 2011, è così redatto:

«1. Il potere, previsto all'articolo 50, paragrafo 1, della [legge sugli stranieri], di fermare una persona per determinarne l'identità, la cittadinanza e lo status con riferimento al diritto di soggiorno al fine di contrastare il soggiorno irregolare dopo un attraversamento di frontiera è esercitato esclusivamente nell'ambito del controllo degli stranieri:

- a. negli aeroporti all'arrivo dei voli dalla zona Schengen;
- b. sui treni, per al massimo trenta minuti dopo l'attraversamento della frontiera comune con il Belgio o la Germania o, se entro questo periodo non è ancora stata raggiunta la seconda stazione dopo il superamento della frontiera, al massimo sino alla seconda stazione dopo il superamento della frontiera;
- c. su strade e corsi d'acqua in una zona di venti chilometri dalla frontiera comune con Belgio o Germania.

2. Il controllo, di cui al paragrafo 1, è esercitato sulla base di informazioni o di dati dell'esperienza sul soggiorno irregolare dopo l'attraversamento della frontiera. Il controllo può inoltre essere effettuato, in misura limitata, al fine di ottenere informazioni su siffatto soggiorno irregolare.

3. Il controllo, di cui al paragrafo 1, lettera a), è esercitato al massimo sette volte alla settimana relativamente ai voli su una medesima tratta, con un massimo di un terzo del numero totale di voli previsti in un mese su detta tratta. Nel quadro di questo controllo viene fermata solo una parte dei passeggeri su un volo.

4. Il controllo, di cui al paragrafo 1, lettera b), viene svolto giornalmente su al massimo due treni per tratta e al massimo otto treni in totale e, per ciascun treno, in due scompartimenti al massimo.

5. Il controllo, di cui al paragrafo 1, lettera c), viene effettuato su una stessa strada o corso d'acqua al massimo per novanta ore al mese e al massimo per sei ore al giorno. Nell'ambito di tale controllo viene fermata solo una parte dei veicoli in transito».

- 20 Nella decisione di rinvio si rileva che, nell'espone i motivi di tale modifica dell'articolo 4.17a del decreto del 2000, sono stati sottolineati i seguenti elementi:

«Con la presente modifica del decreto [del 2000] si intende garantire che il controllo degli stranieri nella lotta al soggiorno irregolare dopo un attraversamento di frontiera (...) non abbia un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera ai sensi del [regolamento n. 562/2006]. Si dà in questo

modo seguito alla [citata] sentenza della Corte di giustizia [Melki e Abdeli], e alla sentenza del Raad van State del 28 dicembre 2010, e in tal modo il controllo mobile diventa conforme all'articolo 21, lettera a), del [regolamento n. 562/2006]».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 21 Il sig. Adil, il quale sostiene di essere cittadino afghano, è stato fermato per identificazione il 28 marzo 2012 durante un controllo MTV effettuato dalla gendarmeria reale nella sua qualità di passeggero di un autobus della società Eurolines. Il fermo ha avuto luogo sull'autostrada A67/E34, sulla corsia proveniente dalla Germania, nel territorio del comune di Venlo (Paesi Bassi).
- 22 Il verbale di fermo, di trasferimento e di trattenimento redatto il 28 marzo 2012 indica che il controllo MTV è stato effettuato, ai sensi dell'articolo 4.17a del decreto del 2000, sulla base di informazioni o dati dell'esperienza in materia di soggiorno irregolare dopo l'attraversamento della frontiera; che esso ha avuto luogo in una zona di venti chilometri dalla frontiera terrestre comune con la Germania; che, in tale area, uno o più controlli sono stati effettuati nel corso del mese di marzo, per una durata totale di 54 ore e 38 minuti; che, in detta area, il giorno del fermo, uno o più controlli sono stati effettuati per un'ora e che, durante tali controlli, due veicoli sono stati effettivamente fermati, ovvero una parte dei mezzi transitati nella medesima area.
- 23 Con decisione del 28 marzo 2012, il sig. Adil è stato posto in stato di trattenimento amministrativo, in forza della legge relativa agli stranieri.
- 24 Dinanzi al Rechtbank's-Gravenhage, il sig. Adil ha contestato la regolarità del suo fermo e della decisione che lo colloca in stato di trattenimento, in quanto il controllo MTV effettuato corrisponde ad un controllo alle frontiere vietato dall'articolo 20 del regolamento n. 562/2006. Egli sostiene, segnatamente, che, al momento del controllo, non esistevano nei suoi confronti presunzioni ragionevoli di soggiorno irregolare.
- 25 Risulta dai documenti allegati alla decisione di rinvio nonché dalle osservazioni presentate alla Corte dal governo dei Paesi Bassi che, in seguito al suo fermo, il sig. Adil ha introdotto una domanda d'asilo. Dalla consultazione della banca dati gestita dal sistema Eurodac, istituito dal regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino (GU L 316, pag. 1), è risultato inoltre che egli aveva già introdotto una domanda d'asilo in Norvegia. Dinanzi al Rechtbank's-Gravenhage, il sig. Adil avrebbe altresì contestato il modo in cui la sua domanda d'asilo era stata trattata.
- 26 Con sentenza del 16 aprile 2012, il Rechtbank's-Gravenhage ha dichiarato infondato il ricorso del sig. Adil.
- 27 Tale giudice si è riferito segnatamente ad una decisione del Raad van State del 5 marzo 2012, secondo la quale i controlli MTV non sono contrari al regolamento n. 562/2006, confermando in tal modo una precedente decisione del medesimo giudice datata 20 ottobre 2011. Nella sua decisione del 5 marzo 2012, il Raad van State ha rilevato in particolare che l'articolo 21 del regolamento n. 562/2006 contiene un elenco non esaustivo delle circostanze in cui l'esercizio delle competenze di polizia non può essere considerato equivalente all'esercizio delle verifiche di frontiera, ai sensi dell'articolo 20 del medesimo regolamento.
- 28 Il 23 aprile 2012 il sig. Adil ha proposto appello avverso la decisione del Rechtbank's-Gravenhage dinanzi alla sezione contenzioso amministrativo del Raad van State.

- 29 Si evince dalla decisione di rinvio che tra le diverse autorità giurisdizionali olandesi esiste una divergenza d'opinioni rispetto alla compatibilità dei controlli MTV con gli articoli 20 e 21 del regolamento n. 562/2006.
- 30 Con decisione del 7 febbraio 2012, infatti, il Rechtbank Roermond (sezione penale) ha dichiarato, rinviando alle summenzionate sentenze del Raad van State relative alla legittimità dei controlli MTV, che la giurisprudenza, attualmente, non offre sufficiente chiarezza relativamente alla questione se le garanzie offerte dall'articolo 4.17a del decreto del 2000 soddisfino i requisiti posti dalla citata sentenza Melki e Abdeli. Il medesimo giudice, che ha dichiarato che nella formulazione di tale disposizione non si è affatto tenuto conto del comportamento dell'interessato o di circostanze specifiche che potrebbero presentare un rischio di turbamento dell'ordine pubblico, ha presentato alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale. Si tratta della causa Jaoo (C-88/12), pendente dinanzi alla Corte.
- 31 Del pari, il Gerechtshof's-Hertogenbosch (sezione penale) ha dichiarato, con decisione dell'11 maggio 2012, che un controllo MTV, anche se effettuato nel rispetto dell'articolo 4.17a del decreto del 2000, ha un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera ed è pertanto contrario al regolamento n. 562/2006. Ad avviso di tale giudice, i controlli MTV non si fondano su fatti concreti e circostanze che forniscano una presunzione di soggiorno irregolare. Essi sarebbero effettuati esclusivamente a causa dell'intenzione di attraversare la frontiera o al suo effettivo attraversamento e sono volti a stabilire se siano soddisfatti i requisiti per autorizzare una persona a fare ingresso nel territorio dello Stato membro di cui trattasi o ad uscire dal medesimo.
- 32 In tali circostanze, il Raad van State ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se l'articolo 21 del [regolamento n. 562/2006] debba essere interpretato nel senso che esso osta all'esercizio di un potere nazionale, come quello conferito dall'articolo 50 del[la legge sugli stranieri] e attuato più in dettaglio dall'articolo 4.17a del [decreto del] 2000, di esercitare, in zone comprese entro i confini interni, controlli su persone al fine di verificare se esse soddisfino i requisiti posti nello Stato membro per un soggiorno regolare.
- 2) a) Se l'articolo 21 del [regolamento n. 562/2006] osti a che controlli nazionali, come quelli di cui all'articolo 50 del[la legge sugli stranieri], vengano effettuati in base ad informazioni generali e dati dell'esperienza circa il soggiorno irregolare di persone nel luogo della verifica da effettuare ai sensi dell'articolo 4.17a, secondo paragrafo, del [decreto del] 2000, o se per lo svolgimento di siffatti controlli debbano esistere indicazioni concrete che un dato individuo da controllare soggiorna irregolarmente nello Stato membro in questione.
- b) Se l'articolo 21 del [regolamento n. 562/2006] osti a che siffatto controllo venga effettuato al fine di ottenere informazioni generali e dati dell'esperienza circa il soggiorno irregolare di cui alla lettera a), laddove detto controllo sia effettuato in modo limitato.
- 3) Se l'articolo 21 del [regolamento n. 562/2006] debba essere interpretato nel senso che la limitazione del potere di controllo con le modalità indicate in una norma di legge come l'articolo 4.17a del [decreto del] 2000 garantisca in modo sufficiente che un controllo non possa avere di fatto un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera, vietate dall'articolo 21 del [regolamento n. 562/2006]».

Sul procedimento d'urgenza

- 33 Nella sua decisione di rinvio del 4 giugno 2012, il Raad van State ha chiesto di sottoporre il presente rinvio pregiudiziale al procedimento d'urgenza previsto dagli articoli 23 bis dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e 104 ter del regolamento di procedura di quest'ultima.

- 34 Il giudice del rinvio ha motivato tale richiesta sostenendo che, a causa del suo fermo nei Paesi Bassi, nella zona di frontiera con la Germania, il sig. Adil è privato della sua libertà e che la risposta alle questioni sollevate è rilevante per statuire sul provvedimento di trattenimento al quale è stato assoggettato. Esso ha altresì rilevato che varie cause relative a trattenimenti analoghi sono pendenti dinanzi a diversi giudici olandesi.
- 35 La Seconda Sezione della Corte ha deciso, l'11 giugno 2012, su proposta del giudice relatore e sentito l'avvocato generale, di accogliere la domanda del giudice del rinvio di sottoporre il presente rinvio pregiudiziale al procedimento d'urgenza.

Sulle questioni pregiudiziali

- 36 In limine si deve constatare che nessuna informazione relativa alle domande d'asilo presentate dal sig. Adil è stata fornita dal Raad van State nella sua decisione di rinvio e che non è stata sollevata alcuna questione relativa alle conseguenze di tali domande sul collocamento dell'interessato in stato di trattenimento amministrativo.
- 37 Le questioni sollevate da tale giudice riguardano unicamente l'interpretazione del regolamento n. 562/2006.
- 38 Con tali questioni, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza se gli articoli 20 e 21 del regolamento n. 562/2006 debbano essere interpretati nel senso che non ostano ad una legislazione nazionale, quale quella di cui trattasi nel procedimento principale, che consente ai funzionari incaricati della sorveglianza di frontiera e del controllo degli stranieri di effettuare controlli, in una zona geografica di 20 chilometri dalla frontiera terrestre tra uno Stato membro e gli Stati aderenti alla CAAS, diretti a verificare se le persone fermate soddisfino i requisiti di soggiorno regolare applicabili nello Stato membro interessato, qualora tali controlli si basino su informazioni generali e dati dell'esperienza in materia di soggiorno irregolare di persone nei luoghi dei controlli, qualora essi possano essere parimenti effettuati in misura limitata per ottenere informazioni generali siffatte e dati dell'esperienza in tale materia e qualora il loro esercizio sia sottoposto a talune limitazioni relative, segnatamente, alla loro intensità ed alla loro frequenza.

Osservazioni presentate alla Corte

- 39 Il sig. Adil sostiene che la normativa olandese non risponde ai requisiti posti dall'articolo 21 del regolamento n. 562/2006. Innanzitutto tale normativa sarebbe compresa nella legislazione nazionale sull'immigrazione e non in quella sulla prevenzione e la repressione dei reati e sarebbe, in concreto, applicata esclusivamente da funzionari specificamente incaricati della sorveglianza di frontiera e del controllo degli stranieri. Inoltre, i controlli MTV, a differenza dei controlli effettuati sul resto del territorio nazionale, che richiedono la sussistenza di una presunzione ragionevole di soggiorno irregolare, si baserebbero esclusivamente su un attraversamento di frontiera e avrebbero il medesimo obiettivo dei controlli di frontiera. Infine il sig. Adil sostiene che la limitazione dell'intensità dei controlli MTV, prevista dalla normativa olandese, non è tale da evitare che, in pratica, detti controlli abbiano un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera.
- 40 Il governo ceco considera che, contrariamente ai controlli in esame nella causa che ha avuto esito nella citata sentenza Melki e Abdeli, i controlli MTV perseguono un obiettivo di verifica di frontiera, ai sensi dell'articolo 2, punto 10, del regolamento n. 562/2006. Secondo tale governo, controlli di persone conseguenti all'attraversamento della frontiera, che abbiano l'obiettivo di proteggere detta frontiera dall'immigrazione clandestina, rientrano nell'ambito della verifica alle frontiere interne vietata dall'articolo 20 del regolamento n. 562/2006. Ciò posto, non sarebbe necessario esaminare se la normativa olandese preveda garanzie quali quelle richieste dalla citata sentenza Melki e Abdeli.

- 41 I governi dei Paesi Bassi, tedesco e francese, nonché la Commissione europea ritengono, per contro, che l'articolo 21 del regolamento n. 562/2006 non osti ad una normativa nazionale che prevede controlli quali i controlli MTV, che sono effettuati in una zona di frontiera, sono volti a contrastare il soggiorno irregolare e sono assoggettati a precisazioni e limitazioni che indirizzano la loro esecuzione.
- 42 Tali governi sottolineano che i controlli MTV hanno l'obiettivo principale di contrastare il soggiorno irregolare e non di verificare se una persona sia autorizzata a fare ingresso nel territorio olandese. L'articolo 21 del regolamento n. 562/2006 non osterebbe ad un obiettivo siffatto. Infatti, anche se la lotta al soggiorno irregolare non rientra espressamente nell'elenco degli obiettivi perseguiti dalle verifiche effettuate all'interno del territorio degli Stati membri e ammesse da tale disposizione, tuttavia il ricorso all'espressione «in particolare» nella medesima disposizione dimostrerebbe chiaramente che tale elenco non è esaustivo. Le misure di polizia conformi all'articolo 21 del regolamento n. 562/2006 potrebbero pertanto riguardare obiettivi distinti dal mantenimento della sicurezza pubblica e dalla lotta alla criminalità transfrontaliera.
- 43 Quanto al fondamento dei controlli MTV, il governo dei Paesi Bassi sostiene, richiamandosi alla formulazione dell'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006, che le misure di polizia possono basarsi su informazioni generali e dati dell'esperienza dei servizi di polizia. Come risulta dal punto 74 della citata sentenza Melki e Abdeli, non sarebbero necessari elementi concreti che indichino che una persona sottoposta a controlli soggiorna irregolarmente nello Stato membro.
- 44 La Commissione sostiene che la selettività dei controlli, la quale comporta che solo una parte dei soggetti in transito sia verificata, aumenta la probabilità che tali controlli non abbiano un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera. A motivo di tale selettività, i controlli sarebbero chiaramente distinti dalle verifiche sistematiche alle frontiere esterne.
- 45 Per quanto riguarda la circostanza che i controlli MTV effettuati in una zona di frontiera si distinguono dai controlli effettuati nel resto del territorio nazionale, i governi dei Paesi Bassi, tedesco e francese nonché la Commissione sostengono che una distinzione siffatta è ammessa dai termini dell'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006, come risulterebbe dalla citata sentenza Melki e Abdeli. Tale distinzione sarebbe, invero, ragionevole dato l'obiettivo dei controlli d'identità, vale a dire la lotta al soggiorno irregolare, e il fatto che, per essere efficaci, tali controlli devono tenere conto della specifica natura delle zone di frontiera.
- 46 Il governo dei Paesi Bassi e la Commissione ritengono che l'articolo 21 del regolamento n. 562/2006 non osti nemmeno a verifiche limitate, volte a raccogliere informazioni complementari in tema di modifiche d'itinerari o di nuovi itinerari che gli stranieri clandestini percorrono abitualmente. La Commissione sottolinea tuttavia che i controlli delle due tipologie indicate devono essere effettuati in modo strettamente conforme ai requisiti posti dalla legge.
- 47 I governi dei Paesi Bassi, tedesco e francese nonché la Commissione fanno altresì valere che la delimitazione della competenza per l'effettuazione dei controlli, prevista dall'articolo 4.17a del decreto del 2000, che stabilisce, in particolare, condizioni relative all'intensità ed alla frequenza dei medesimi, è sufficiente per garantire che, in pratica, detti controlli non possano avere un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera vietate dall'articolo 21 del regolamento n. 562/2006. Il governo dei Paesi Bassi precisa, a tal proposito, che, per garantire che solo una parte dei veicoli in transito sia trattenuta, i fermi effettivi di veicoli sono effettuati sulla base di profili o a campione. Ne deriverebbe che i controlli sono pianificati ed eseguiti in modo chiaramente distinto dalle verifiche sistematiche effettuate sulle persone alle frontiere esterne.

Risposta della Corte

- 48 Si deve ricordare che l'articolo 67, paragrafo 2, TFUE, che rientra nell'ambito di applicazione del titolo V del Trattato FUE relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, prevede che l'Unione garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne. L'articolo 77, paragrafo 1, lettera a), TFUE prevede che l'Unione sviluppa una politica volta a garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento di tali frontiere.
- 49 Come risulta dal considerando 1 del regolamento n. 562/2006, la soppressione del controllo alle frontiere interne è un elemento costitutivo dell'obiettivo dell'Unione, enunciato nell'articolo 26 TFUE, diretto ad instaurare uno spazio senza frontiere interne nel quale sia assicurata la libera circolazione delle persone.
- 50 Il legislatore dell'Unione ha attuato tale elemento costitutivo rappresentato dall'assenza di controlli alle frontiere interne nell'adottare, in forza dell'articolo 62 CE, divenuto articolo 77 TFUE, il regolamento n. 562/2006, che mira, secondo il suo considerando 22, a sviluppare l'acquis di Schengen. Detto regolamento stabilisce, al suo titolo III, un regime comunitario relativo all'attraversamento delle frontiere interne.
- 51 L'articolo 20 del regolamento n. 562/2006 dispone che le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che siano effettuate verifiche di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità. Ai sensi dell'articolo 2, punto 10, del medesimo regolamento, i termini «verifiche di frontiera» designano le verifiche effettuate ai valichi di frontiera al fine di accertare che le persone possano essere autorizzate ad entrare nel territorio degli Stati membri o autorizzate a lasciarlo.
- 52 L'articolo 72 TFUE dispone che il Titolo V del Trattato FUE non pregiudica l'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.
- 53 Al riguardo, l'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006 dispone che la soppressione del controllo alle frontiere interne non pregiudica l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti dello Stato membro in forza della legislazione nazionale, nella misura in cui l'esercizio di queste competenze non abbia un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera e che ciò vale anche nelle zone di frontiera.
- 54 La disposizione in parola del regolamento n. 562/2006 precisa che l'esercizio delle competenze di polizia non può essere considerato equivalente, in particolare, all'esercizio delle verifiche di frontiera quando le misure di polizia non hanno come obiettivo il controllo di frontiera, si basano su informazioni generali e dati dell'esperienza dei servizi di polizia quanto a possibili minacce per la sicurezza pubblica e sono volte, in particolare, alla lotta contro la criminalità transfrontaliera, sono ideate ed eseguite in maniera chiaramente distinta dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne e sono effettuate sulla base di verifiche a campione.
- 55 Per quanto riguarda controlli, quali i controlli MTV, basati sull'articolo 50, paragrafo 1, della legge sugli stranieri ed effettuati conformemente ai requisiti sanciti dall'articolo 4.17a del decreto del 2000, occorre in particolare constatare che questi non sono effettuati «alle frontiere» o al momento dell'attraversamento della frontiera, bensì all'interno del territorio nazionale (v., in tal senso, sentenza Melki e Abdeli, cit., punto 68).
- 56 Ne discende che, contrariamente a quanto sostiene il governo ceco, tali controlli non costituiscono verifiche di frontiera vietate dall'articolo 20 del regolamento n. 562/2006, bensì verifiche all'interno del territorio di uno Stato membro, di cui all'articolo 21 del medesimo regolamento.

- 57 Si deve pertanto esaminare se controlli all'interno del territorio, ideati ed eseguiti come i controlli MTV, sono in ogni caso vietati in forza dell'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006. Tale sarebbe il caso se detti controlli avessero, in realtà, un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera (sentenza Melki e Abdeli, cit., punto 69).
- 58 Si deve precisare, a tal proposito, che l'articolo 50, paragrafo 1, della legge sugli stranieri prevede controlli eseguiti specificatamente nelle zone di frontiera nonché controlli effettuati nel resto del territorio nazionale. Risulta dagli elementi d'informazione contenuti nel fascicolo sottoposto alla Corte e chiariti in udienza che, pur se queste due tipologie di controlli hanno il medesimo obiettivo di contrastare il soggiorno irregolare, i controlli eseguiti al di là della zona di frontiera devono tuttavia basarsi su una presunzione ragionevole di soggiorno irregolare. Nell'ambito dei controlli MTV effettuati ai sensi dell'articolo 4.17a del decreto del 2000, le persone possono essere fermate sulla base di informazioni o dati dell'esperienza in materia di soggiorno irregolare dopo un attraversamento di frontiera e in assenza di una presunzione siffatta.
- 59 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'obiettivo perseguito dalla normativa olandese che prevede i controlli MTV, si deve ricordare che l'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006 dispone che l'esercizio delle competenze di polizia non può essere considerato equivalente, in particolare, all'esercizio delle verifiche di frontiera quando uno o più presupposti ivi indicati sono soddisfatti, tra i quali rientra il presupposto di cui a detto articolo 21, lettera a), i), secondo il quale le misure di polizia non hanno come obiettivo il controllo di frontiera.
- 60 Nel caso di specie, risulta dagli elementi d'informazione forniti alla Corte, la cui verifica compete al giudice del rinvio, che gli obiettivi perseguiti dai controlli MTV si distinguono in relazione ad alcuni punti essenziali da quelli perseguiti dalle verifiche di frontiera.
- 61 Secondo l'articolo 2, punti 9-11, del regolamento n. 562/2006, le verifiche di frontiera hanno lo scopo, da un lato, di accertare che le persone possano essere autorizzate ad entrare nel territorio dello Stato membro o autorizzate a lasciarlo, e, d'altro lato, di evitare che le persone eludano tali verifiche (v. sentenza Melki e Abdeli, cit., punto 71). Si tratta di controlli che possono essere eseguiti sistematicamente.
- 62 Per contro, i controlli previsti dalla normativa olandese sono diretti a verificare l'identità, la nazionalità e/o lo status con riferimento al diritto di soggiorno della persona fermata al fine, principalmente, di contrastare il soggiorno irregolare. Si tratta di controlli selettivi diretti ad individuare le persone in situazione d'irregolarità e a scoraggiare l'immigrazione clandestina, laddove l'obiettivo di tali controlli è perseguito sull'intero territorio olandese, anche se, nelle zone di frontiera, sono previste disposizioni particolari relative all'esecuzione di tali controlli.
- 63 Conformemente all'articolo 21, lettera c), del regolamento n. 562/2006, la possibilità per uno Stato membro di prevedere nella propria legislazione nazionale l'obbligo di possedere e di portare con sé titoli e documenti e dunque controlli d'identità al fine di garantire il rispetto di tale obbligo non è pregiudicata dalla soppressione del controllo alle frontiere interne (v., in tal senso, sentenza Melki e Abdeli, cit., punto 71).
- 64 Il fatto che controlli d'identità basati sull'articolo 50, paragrafo 1, della legge sugli stranieri e eseguiti in conformità all'articolo 4.17a del decreto del 2000 siano principalmente diretti a contrastare il soggiorno irregolare dopo un attraversamento di frontiera e che l'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006 non riguardi espressamente tale obiettivo non comporta affatto l'esistenza di un obiettivo di controllo di frontiera contrario al medesimo articolo 21, lettera a), i).
- 65 Da un lato, come sostenuto in particolare dal governo dei Paesi Bassi e dalla Commissione, l'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006 non prevede né un elenco esaustivo di presupposti che le misure di polizia devono soddisfare per non essere considerate come aventi un

effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera, né un elenco esaustivo di obiettivi che tali misure di polizia possono perseguire. Tale interpretazione è suffragata dall'utilizzo dei termini «in particolare», all'articolo 21, lettera a), seconda frase, del regolamento n. 562/2006, e «in particolare», al medesimo articolo 21, lettera a), i).

- 66 D'altro lato, né l'articolo 79, paragrafi 1 e 2, lettera c), TFUE – il quale prevede che l'Unione sviluppi una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, segnatamente, una prevenzione dell'immigrazione clandestina e del soggiorno irregolare – né il regolamento n. 562/2006 escludono la competenza degli Stati membri in tema di lotta all'immigrazione clandestina ed al soggiorno irregolare, benché sia chiaro che questi ultimi devono fare in modo che la propria legislazione in materia rispetti il diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 6 dicembre 2011, Achughbadian, C-329/11, Racc. pag. I-12695, punti 30 e 33). Infatti, le disposizioni dell'articolo 21, lettere a)-d), del regolamento n. 562/2006 nonché la formulazione dell'articolo 72 TFUE confermano che la soppressione dei controlli alle frontiere interne non ha pregiudicato le responsabilità che incombono sugli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.
- 67 Ne deriva che l'obiettivo della lotta al soggiorno irregolare perseguito dalla normativa dei Paesi Bassi non implica che i controlli MTV di cui trattasi nel procedimento principale abbiano un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera vietate dall'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006.
- 68 Il rispetto del diritto dell'Unione e, segnatamente, degli articoli 20 e 21 del regolamento n. 562/2006 dovrebbe, infatti, essere assicurato dall'attuazione e dal rispetto di una delimitazione normativa la quale garantisca che l'esercizio pratico della competenza che consiste nell'effettuare controlli d'identità nell'ambito della lotta al soggiorno irregolare e del pari alla criminalità transfrontaliera legata all'immigrazione clandestina, non possa avere un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera (v., in tal senso, sentenza Melki e Abdeli, cit., punti 73 e 74).
- 69 Si deve ricordare, in secondo luogo, che il fatto che l'ambito di applicazione territoriale delle competenze in tema di controllo accordate da una normativa nazionale, quale la normativa olandese, sia limitato ad una zona di frontiera non è, di per sé, sufficiente per constatare l'effetto equivalente dell'esercizio di dette competenze ai sensi dell'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006, tenuto conto dei termini e degli obiettivi del medesimo articolo 21, lettera a) (sentenza Melki e Abdeli, cit., punto 72). Infatti, la prima frase di quest'ultima disposizione si riferisce espressamente all'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti dello Stato membro in forza del diritto nazionale, del pari nelle zone di frontiera.
- 70 È pur vero che, per quanto riguarda i controlli eseguiti su strade e corsi d'acqua, la Corte ha rilevato che il fatto che la normativa nazionale considerata preveda regole particolari relative al suo ambito di applicazione territoriale potrebbe costituire un indizio dell'esistenza di un effetto equivalente, ai sensi dell'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006. Tuttavia, in presenza di un indizio siffatto, la conformità di tali controlli con quest'ultima disposizione dovrebbe essere garantita dalle precisazioni e limitazioni che indirizzano l'applicazione pratica delle competenze di polizia delle quali gli Stati membri dispongono, delimitazione che dovrebbe essere tale da evitare un effetto equivalente siffatto (v., in tal senso, sentenza Melki e Abdeli, cit., punto 72).
- 71 In terzo luogo, contrariamente a quanto sostengono il sig. Adil ed il governo ceco, il fatto che i controlli MTV eseguiti in una zona di frontiera non dipendano dalla preventiva sussistenza di una presunzione ragionevole di soggiorno irregolare, a differenza dei controlli d'identità effettuati in materia nel resto del territorio nazionale, non implica che i primi controlli debbano essere considerati come aventi un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera.

- 72 Ai sensi dell'articolo 21, lettera a), ii), del regolamento n. 562/2006, infatti, non possono essere considerate aventi simile effetto le misure di polizia che si basano su informazioni generali e dati dell'esperienza dei servizi di polizia quanto a possibili minacce per la sicurezza pubblica.
- 73 Inoltre, come risulta dalle osservazioni del governo tedesco, la proposta della Commissione diretta a richiedere un'identità delle modalità e degli obiettivi in tema di controlli eseguiti dagli Stati membri all'interno del loro territorio non è stata accolta dal legislatore dell'Unione. L'assenza, all'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006, di un presupposto che richieda che i controlli di polizia in una zona di frontiera siano identici a quelli effettuati sull'intero territorio nazionale è del pari suffragata dal fatto che simile condizione d'identità è, per contro, espressamente prevista dal medesimo articolo 21, lettera b), per quanto riguarda i controlli di sicurezza effettuati nei porti e negli aeroporti.
- 74 Inoltre, al punto 74 della citata sentenza Melki e Abdeli, la Corte ha riconosciuto che una legislazione nazionale può conferire alle autorità di polizia una competenza particolare per effettuare controlli d'identità limitati ad una zona di frontiera, senza contraddire l'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006, purché talune precisazioni e limitazioni siano previste e rispettate.
- 75 Si deve tuttavia sottolineare che, quanto più numerosi sono gli indizi dell'esistenza di un possibile effetto equivalente ai sensi dell'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006, derivanti dall'obiettivo perseguito dai controlli eseguiti in una zona di frontiera, dall'ambito di applicazione territoriale di tali controlli e dall'esistenza di una distinzione tra il fondamento di detti controlli e quello dei controlli eseguiti nel resto del territorio dello Stato membro di cui trattasi, tanto più le precisazioni e le limitazioni che condizionano l'esercizio da parte degli Stati membri della loro competenza di polizia in una zona di frontiera devono essere rigide e rigidamente rispettate, al fine di non compromettere la realizzazione dell'obiettivo di soppressione dei controlli alle frontiere interne sancito dagli articoli 3, paragrafo 2, TUE, 26, paragrafo 2, TFUE e 67, paragrafo 1, TFUE, e previsto all'articolo 20 del regolamento n. 562/2006.
- 76 La delimitazione richiesta a tal proposito dovrebbe essere sufficientemente precisa e dettagliata affinché sia la necessità dei controlli sia le misure di controllo concretamente autorizzate possano esse stesse essere controllate.
- 77 Per quanto riguarda tale esigenza di delimitazione, si deve, innanzitutto, ricordare che, come risulta dai punti 60-67 della presente sentenza, gli obiettivi perseguiti dai controlli MTV si distinguono in ordine ad alcuni punti essenziali da quelli perseguiti dai controlli di frontiera.
- 78 In secondo luogo, si deve constatare che i controlli MTV si basano, conformemente all'articolo 21, lettera a), ii), del regolamento n. 562/2006, su informazioni generali e dati dell'esperienza dei servizi di polizia circa il soggiorno irregolare dopo un attraversamento di frontiera. Le misure di polizia dirette a contrastare il soggiorno irregolare, indipendentemente da se afferiscano alla nozione di ordine pubblico o quella di sicurezza pubblica, possono, come risulta dal punto 65 della presente sentenza, rientrare nelle previsioni di tale disposizione. L'obbligo di basare i controlli MTV su informazioni e dati dell'esperienza siffatti dovrebbe inoltre contribuire alla selettività dei controlli eseguiti.
- 79 In terzo luogo i controlli MTV sono eseguiti, conformemente all'articolo 21, lettera a), iii), del regolamento n. 562/2006, in modo chiaramente distinto dalle verifiche sistematiche delle persone effettuate alle frontiere esterne dell'Unione.
- 80 I controlli MTV su strade e corsi d'acqua nella zona di frontiera comune con il Belgio e la Germania, infatti, possono essere effettuati, in forza dell'articolo 4.17a, paragrafo 5, del decreto del 2000, soltanto per un monte ore mensile e quotidiano limitato e unicamente su una parte dei mezzi di trasporto che transitano su tali strade e corsi d'acqua.

- 81 Risulta inoltre dagli elementi di informazione forniti dal governo dei Paesi Bassi, che il giudice del rinvio dovrà verificare, che i controlli siano effettuati, in pratica, sulla base di profili oppure a campione. I profili dipendono da informazioni o dati che rivelano rischi significativi di soggiorno irregolare e di criminalità transfrontaliera su talune strade, in alcuni momenti o in funzione del tipo di veicoli o di altre caratteristiche di questi ultimi.
- 82 Le precisazioni e le limitazioni attuate da una normativa nazionale, quale l'articolo 4.17a del decreto del 2000, per condizionare l'intensità, la frequenza e la selettività dei controlli che possono essere eseguiti sono tali da evitare che l'esercizio pratico delle competenze di polizia accordate dal diritto olandese conduca, in violazione dell'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006, a controlli che abbiano un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera.
- 83 Per quanto riguarda i controlli eseguiti al fine di ottenere informazioni in tema di soggiorno irregolare dopo un attraversamento di frontiera, l'articolo 4.17a, paragrafo 2, del decreto del 2000 dispone che tali controlli detti «d'informazione» possono essere effettuati soltanto in misura limitata.
- 84 In risposta ad un quesito posto in udienza, il governo dei Paesi Bassi e la Commissione hanno precisato che tali controlli d'informazione devono del pari rispettare le precisazioni e le limitazioni previste dal decreto del 2000 in seguito alla pronuncia della citata sentenza Melki e Abdeli. La Commissione ha in particolare precisato che tali controlli devono rispettare le limitazioni di durata poste dall'articolo 4.17a, paragrafo 5, del decreto del 2000, ovvero al massimo 6 ore al giorno e 90 ore al mese. Inoltre tali controlli non potrebbero essere più numerosi dei controlli MTV di cui alla seconda questione pregiudiziale, lettera a).
- 85 Poiché soltanto al giudice nazionale compete l'interpretazione del diritto nazionale, ad esso spetterà verificare se tale è il caso.
- 86 A condizione che queste due tipologie di controlli MTV siano eseguite nel rispetto degli strumenti di delimitazione previsti dall'articolo 4.17a del decreto del 2000, si deve rilevare, da un lato, che essi si svolgono in modo selettivo, sfuggendo in tal modo alla sistematicità delle verifiche di frontiera e, dall'altro, che si tratta di misure di polizia applicate sulla base di verifiche a campione, come richiesto dall'articolo 21, lettera a), iv), del regolamento n. 562/2006.
- 87 In tali circostanze, si deve rilevare che, sulla base delle informazioni a disposizione della Corte, una normativa nazionale quale la normativa olandese di cui trattasi nel procedimento principale prevede precisazioni e limitazioni per quanto riguarda l'esercizio delle competenze di polizia che essa accorda alle autorità competenti dello Stato membro interessato. Inoltre, tali precisazioni e limitazioni sono in grado di condizionare l'intensità e la frequenza dei controlli che possono essere eseguiti nella zona di frontiera dalle medesime autorità e sono dirette ad indirizzare il margine di discrezionalità che queste ultime hanno a disposizione nell'attuazione pratica della loro competenza.
- 88 Sulla scorta delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alle questioni sollevate dichiarando che gli articoli 20 e 21 del regolamento n. 562/2006 devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una legislazione nazionale, quale quella di cui trattasi nel procedimento principale, che consente ai funzionari incaricati della sorveglianza delle frontiere e del controllo degli stranieri di effettuare controlli, in una zona geografica di 20 chilometri dalla frontiera terrestre tra uno Stato membro e gli Stati aderenti alla CAAS, diretti a verificare se le persone fermate per identificazione soddisfino i requisiti di soggiorno regolare applicabili nello Stato membro interessato, qualora tali controlli si basino su informazioni generali e dati dell'esperienza in materia di soggiorno irregolare di persone nei luoghi dei controlli, qualora essi possano essere parimenti effettuati in misura limitata per ottenere informazioni generali siffatte e dati dell'esperienza in tale materia e qualora il loro esercizio sia sottoposto a talune limitazioni relative, segnatamente, alla loro intensità ed alla loro frequenza.

Sulle spese

- 89 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:

Gli articoli 20 e 21 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), devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una legislazione nazionale, quale quella di cui trattasi nel procedimento principale, che consente ai funzionari incaricati della sorveglianza delle frontiere e del controllo degli stranieri di effettuare controlli, in una zona geografica di 20 chilometri dalla frontiera terrestre tra uno Stato membro e gli Stati aderenti alla Convenzione di 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, firmata a Schengen il 19 luglio 1990, diretti a verificare se le persone fermate per identificazione soddisfino i requisiti di soggiorno regolare applicabili nello Stato membro interessato, qualora tali controlli si basino su informazioni generali e dati dell'esperienza in materia di soggiorno irregolare di persone nei luoghi dei controlli, qualora essi possano essere parimenti effettuati in misura limitata per ottenere informazioni generali siffatte e dati dell'esperienza in tale materia e qualora il loro esercizio sia sottoposto a talune limitazioni relative, segnatamente, alla loro intensità ed alla loro frequenza.

Firme