
ADiM BLOG
Maggio 2022
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

CGUE (Grande Sezione), sentenza del 26 aprile 2022, *NW contro Landespolizeidirektion Steiermark*, cause riunite C-368/20 e C-369/20, ECLI:EU:C:2022:298

Nulla di più definitivo del provvisorio? La Corte di giustizia sui limiti alla reintroduzione temporanea dei controlli alle frontiere interne

Angelo Marletta

Giurista amministratore alla Corte di giustizia dell'Unione europea¹

Parole chiave

Libera circolazione delle persone – Ripristino dei controlli alle frontiere interne – Codice delle Frontiere Schengen – Proporzionalità

Abstract

Il 26 aprile 2022 la Grande sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata sulla interpretazione delle disposizioni del Codice delle Frontiere Schengen che permettono agli Stati membri di reintrodurre temporaneamente i controlli alle frontiere interne per far fronte ad una minaccia grave all'ordine pubblico o alla loro sicurezza interna. A fronte di un utilizzo estensivo e reiterato di tale

¹ Le opinioni espresse nel presente contributo sono esclusivamente dell'Autore e non riflettono la posizione della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

disciplina eccezionale da parte di diversi Stati membri, la Corte di giustizia ha chiarito la natura imperativa del termine massimo semestrale e stabilito l'illegittimità del ripristino dei controlli oltre tale termine in assenza di una minaccia nuova e distinta.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. I fatti all'origine del rinvio e le questioni pregiudiziali

La [decisione della Grande Sezione della Corte di giustizia in commento](#) trae origine da due rinvii pregiudiziali effettuati dal Tribunale Amministrativo Regionale della regione austriaca della Stiria (*Landesverwaltungsgericht Steiermark*) nel contesto di due giudizi promossi dal signor NW contro le ingiunzioni e sanzioni irrogategli per essersi rifiutato di sottoporsi ai controlli di frontiera temporaneamente ripristinati dall'Austria lungo il suo confine con la Slovenia.

Tra il settembre 2016 e il novembre 2021, l'Austria ha, infatti, a più riprese e senza soluzione di continuità ripristinato i controlli alle proprie frontiere con la Slovenia e l'Ungheria, basandosi sulle disposizioni del Regolamento UE 2016/399 (d'ora in avanti, [Codice delle Frontiere Schengen](#)) che permettono in via eccezionale e temporanea un tale ripristino a fronte di una «minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna».

In due distinte occasioni – nell'agosto e nel novembre del 2019 – il signor NW, facendo ingresso in Austria dalla Slovenia, aveva rifiutato di esibire il proprio passaporto agli ufficiali austriaci preposti a tali controlli di frontiera. Egli era quindi stato, nel primo caso, denunciato e sanzionato con una ammenda a carattere penale di modesta entità (36 euro) e, nel secondo, ingiunto a identificarsi. Con due distinti ricorsi di fronte al giudice del rinvio pregiudiziale, NW contestava sia l'esercizio del potere di controllo da parte degli ufficiali di frontiera austriaci sia la sanzione irrogatagli, sostenendone l'illegittimità alla luce diritto dell'Unione e, in particolare, delle disposizioni del Codice delle Frontiere Schengen che fissano la durata massima dei controlli eccezionalmente ripristinati alle frontiere interne.

Sospendendo i due procedimenti, il giudice del rinvio indirizzava alla Corte di Lussemburgo cinque questioni pregiudiziali, volte a chiarire se:

- 1) il diritto degli Stati membri possa prevedere un ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere che, per il tramite di proroghe successive, ecceda sia il limite temporale di sei mesi che quello di due anni, previsti dagli artt. 25 § 4 e 29 del Codice delle Frontiere Schengen;
- 2) il diritto dell'Unione e, segnatamente, gli artt. 21, § 1 del [TFUE](#) e 45, § 1 della [Carta](#), comprendano il diritto a non sottostare a controlli alle frontiere interne ripristinati al di fuori delle condizioni e dei limiti previsti dal Codice delle Frontiere Schengen ed ostino alla

irrogazione di una sanzione amministrativa in caso di rifiuto di esibire il passaporto o la carta di identità nel contesto di tali controlli.

2. Il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne nel Codice delle Frontiere Schengen

Il Codice delle Frontiere Schengen, entrato in vigore il 12 aprile 2016 e parzialmente emendato già nel [2016](#), [2017](#) e [2019](#), contiene la disciplina relativa ai controlli alle frontiere interne ed esterne dell'Area Schengen. Il principio cardine relativo all'attraversamento delle frontiere interne è contenuto nell'art. 22 del Codice, il quale stabilisce l'assenza di controlli a tali frontiere sulle persone «indipendentemente dalla loro nazionalità». Posta tale regola generale, il Codice prevede anche, agli artt. 25-35, una dettagliata disciplina per il ripristino eccezionale e temporaneo dei controlli. Le ipotesi di ripristino temporaneo disciplinate sono tre: quella cd. "generale" per fare fronte ad una minaccia grave all'ordine pubblico o alla sicurezza interna (art. 25), quella specifica nei casi in cui è richiesta un'azione immediata (art. 28) e quella relativa alle circostanze eccezionali che possono mettere a rischio il funzionamento globale dell'area Schengen (art. 29, introdotto dal primo emendamento del Codice).

L'ipotesi "generale" di reintroduzione dei controlli prevista dall'art. 25 è sottoposta ad una dettagliata procedura di notifica alla Commissione, agli Stati membri interessati, al Parlamento ed al Consiglio, oltre che a stringenti requisiti di motivazione (art. 27). L'articolo 25, inoltre, precisa che la estensione e la durata della misura non debbano eccedere "lo stretto necessario" per rispondere alla minaccia, prevedendo una specifica segmentazione temporale. Rispetto a tale ipotesi, infatti, il ripristino temporaneo può essere inizialmente disposto: «per un periodo limitato della durata massima di trenta giorni o per la durata prevedibile della minaccia grave se questa supera i trenta giorni» (§ 1) e può venire prorogato, se la minaccia persiste, per ulteriori periodi di 30 giorni (§ 3). Il § 4 dell'art. 25, infine, stabilisce che la «durata totale» del ripristino temporaneo «includere eventuali proroghe», non possa essere superiore a sei mesi, aggiungendo, tuttavia, che: «qualora vi siano circostanze eccezionali, come quelle di cui all'articolo 29, tale durata totale può essere prolungata fino a un massimo di due anni, in conformità del paragrafo 1 di detto articolo».

L'ipotesi di cui all'art. 29, connessa ad un rischio sistemico per l'Area Schengen, richiede l'adozione di una decisione di esecuzione del Consiglio e può estendersi fino ad un massimo di 2 anni, intesi come un iniziale periodo di massimo sei mesi, seguito da massimo tre ulteriori proroghe ciascuna fino ad un massimo di sei mesi.

Il ripristino dei controlli alle frontiere interne a norma dell'art. 29 è stato attivato per la prima volta, «in seguito ad un netto aumento dei flussi migratori misti», nel maggio 2016 con la [decisione di esecuzione del Consiglio 2016/894](#). Tre successive proroghe sono state adottate con le decisioni di esecuzione [2016/1989](#), [2017/246](#) e, infine, dalla [2017/818](#), la quale ha fissato la scadenza finale dei controlli all'11 novembre 2017.

Nonostante la natura articolata e, sulla carta, stringente della disciplina sul ripristino dei controlli, la sua effettività nel contenerne “al minimo” la durata e garantirne la temporaneità si è rivelata scarsa, per non dire inesistente.

Alla scadenza del termine dell’11 novembre 2017 indicato come finale dalla già citata decisione di esecuzione 2017/818, infatti, [diversi Stati membri, inclusa l’Austria, hanno mantenuto i controlli](#) rispetto alla minaccia costituita dai “movimenti secondari”, basandosi – nuovamente – sulla fattispecie prevista dall’articolo 25. I controlli a cui è stato sottoposto il signor NW alla frontiera austriaco-slovena, nell’agosto e nel novembre 2019, ricadevano, pertanto, nell’ambito di tali ulteriori proroghe disposte oltre la scadenza del limite dei due anni autorizzati ai sensi dell’articolo 29 del Codice delle Frontiere.

Per completezza di informazione sul quadro normativo, occorre, infine, segnalare che già nel settembre 2017, a fronte del protrarsi dei controlli “temporaneamente ristabiliti”, [la Commissione aveva proposto](#) una modifica della disciplina volta ad innalzare la durata dei termini, sia delle proroghe che quelli massimi, attualmente previsti dall’articolo 25. Dopo gli ulteriori ripristini legati all’emergenza del COVID-19, la Proposta del 2017 è stata sostituita nel dicembre 2021 da una [nuova Proposta](#), analoga nella finalità di garantire un maggior margine di manovra agli Stati membri, ma che non risulta ancora approvata.

3. La decisione della Corte

3.1 L’analisi letterale, contestuale e teleologica dell’articolo 25 paragrafo 4 del Codice delle Frontiere Schengen

È su questo sfondo normativo che si svolge la vicenda del signor NW e che si sviluppa la risposta della Corte alle questioni pregiudiziali poste dal giudice del rinvio.

La Corte ha in primo luogo chiarito, in accordo con l’Avvocato Generale Øe (cfr. punto 32 delle [Conclusioni](#)), che il termine rilevante nel caso di specie, tra i due previsti dall’art. 25 paragrafo 4 del Codice delle Frontiere, fosse quello di sei mesi e non quello dei due anni previsto per il tramite del richiamo all’art. 29 ed alle circostanze eccezionali (cfr. i punti 52 e 53 della sentenza).

Come specificato sopra, i due controlli a carico del signor NW si erano verificati dopo la scadenza dei controlli ripristinati in base all’art. 29 del Codice delle Frontiere e, pertanto, dovevano valutarsi alla luce del termine semestrale specificamente previsto dall’art. 25 § 4 dello stesso Codice.

Lo Corte ha quindi svolto una analisi di tale ultima disposizione secondo il suo dato letterale, la sua collocazione “sistematico/contextuale” all’interno del Codice delle Frontiere e le sue finalità. Quanto al dato letterale, essa ha evidenziato che la formulazione dell’art. 25 § 4 e la statuizione secondo cui la “durata totale” dei controlli ristabiliti «includere eventuali proroghe (...) non è superiore a sei mesi» tendano ad escludere la possibilità di oltrepassare tale limite

di durata (cfr. punto 57 della sentenza).

Sul piano contestuale/sistematico, la Corte ha invece sottolineato che la disciplina del ripristino temporaneo dei controlli rappresenti una eccezione al principio generale dell'assenza di controlli alle frontiere interne di cui all'art. 22 del Codice delle Frontiere e che, per giurisprudenza costante, le eccezioni e deroghe alla libera circolazione delle persone debbono essere interpretate restrittivamente (cfr. punti 63 e 64 della sentenza e la giurisprudenza ivi citata). Sempre su tale linea argomentativa, la Corte ha inoltre evidenziato due ulteriori aspetti. Da un lato, la circostanza che l'art. 27 del Codice delle Frontiere preveda norme procedurali particolarmente dettagliate rispetto al ripristino dei controlli ed alle eventuali proroghe, ponendo l'accento su obblighi di motivazione e sulla necessità per gli Stati membri di attenersi ai «criteri obiettivi specifici stabiliti di comune accordo» ed al rispetto del principio di proporzionalità (cfr. i punti 67 e 69 della sentenza). Tale circostanza deporrebbe per una interpretazione stretta della "durata totale" delle proroghe che non potrebbero fondarsi su una mera rivalutazione della minaccia primigenia, come argomentato dal governo austriaco davanti alla Grande Sezione. Dall'altro, la Corte ha tenuto a sottolineare come una interpretazione dell'art. 25 § 4 del Codice delle Frontiere che permettesse ad uno Stato membro di superare il termine semestrale di "durata totale" in rapporto alla medesima minaccia "priverebbe di senso la distinzione operata dal legislatore" tra il ripristino dei controlli ai sensi dell'articolo 25 ed il ripristino in circostanze eccezionali previsto dall'art. 29, permettendo proroghe per un periodo potenzialmente illimitato (cfr. punto 70 della sentenza).

Infine, la Corte ha svolto una analisi dell'art. 25 § 4 alla luce delle finalità perseguite dalla norma. Quest'ultima, osserva la Corte, si inserisce tra le norme relative alla realizzazione dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia e mira ad assicurare un equilibrio tra le esigenze di sicurezza e la libera circolazione all'interno di tale Spazio. In tale prospettiva, l'individuazione di un termine di durata semestrale totale per i controlli ripristinati rifletterebbe l'intenzione del legislatore di creare "un quadro normativo completo" e di declinare il suddetto equilibrio alla luce della "importanza fondamentale rivestita dalla libera circolazione delle persone" tra gli obiettivi perseguiti dall'art. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE) (cfr., in particolare, i punti 78, 87 e 89 della sentenza).

Le argomentazioni svolte dai governi austriaco, danese francese e tedesco intervenuti nel giudizio circa la possibilità di derogare al termine semestrale dell'art. 25 § 4 del Codice delle Frontiere e di rimettere in discussione un tale equilibrio attraverso il ricorso alla clausola dell'art. 72 TFUE ed alle «responsabilità incumbenti sugli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna» non sono state recepite dalla Corte, posto che tale clausola, per giurisprudenza costante, deve essere anche essa interpretata restrittivamente (cfr. il punto 86 della sentenza mentre sullo specifico punto appare di diverso avviso l'Avvocato Generale nelle sue Conclusioni ai punti 53 e 56).

Il termine semestrale, in conseguenza, deve intendersi come massimo e di natura imperativa, «cosicché il suo superamento comporta necessariamente l'incompatibilità con tale codice di qualsiasi controllo alle frontiere interne ripristinato (...) dopo la sua scadenza» (punto 78 della

sentenza). Inoltre, le sanzioni previste per assicurare un controllo alle frontiere interne non compatibile con il Codice delle Frontiere Schengen dovrebbero ritenersi anche esse in contrasto con il diritto dell'Unione (cfr. il punto 97 della sentenza) e – la Corte non lo esplicita ma sembra ragionevole inferirlo – dovrebbero venire disapplicate.

3.2 Minaccia nuova e nuovo ripristino dei controlli temporanei

Quanto appena descritto, tuttavia, non esclude la possibilità per gli Stati Membri di ripristinare nuovamente i controlli alle frontiere per fare fronte ad una nuova minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna (punto 79 della sentenza).

La Corte, infatti, precisa che a fronte di una nuova minaccia grave e distinta da quella precedentemente legittimante i controlli, lo Stato membro potrebbe, anche immediatamente dopo la scadenza del termine massimo dei sei mesi, avvalersi nuovamente del ripristino di cui all'art. 25 e, in tal caso, i termini previsti dalla norma ricomincerebbero a decorrere dall'inizio (cfr. il punto 80 della sentenza).

Una semplice rivalutazione della minaccia precedente non sarebbe sufficiente ma occorrerebbe l'individuazione di una "nuova minaccia" che possa distinguersi alla luce delle "circostanze" e degli "eventi" che richiedono un nuovo intervento (cfr. il punto 81 della sentenza).

Si tratterebbe pertanto di una valutazione di natura fattuale, da svolgersi sempre in concreto, e che la Corte rimette, nel caso di specie, al giudice del rinvio (cfr. il punto 82 della sentenza).

B. COMMENTO

La sentenza *NW contro Landespolizeidirektion Steiermark*, come evidenziato da diversi commentatori, segna una apprezzabile battuta d'arresto al ribaltamento tra regola ed eccezione avveratosi negli ultimi anni rispetto ai controlli alle frontiere interne Schengen. Attraverso le differenti crisi – migratoria, terroristica, sanitaria – e di ripristino in ripristino, i controlli alle frontiere interne sembrano infatti aver perso la loro connotazione di eccezionalità e, soprattutto, temporaneità. Una situazione a fronte della quale la stessa Commissione ha mantenuto un atteggiamento forse eccessivamente «cauto» ([Gatta](#) e cfr. punto 93 della sentenza).

In questo scenario, *NW* rappresenta un giudizio atteso ma, non per questo, scontato ([Thym](#)). A parere di chi scrive, vi sono almeno tre aspetti della sentenza *NW* che risultano meritevoli di considerazione.

In primo luogo, l'accento posto dalla Corte nell'analizzare l'equilibrio determinato dal legislatore attraverso i termini di durata massima dei controlli sulla "importanza

fondamentale” rivestita dalla libera circolazione delle persone. Una importanza che viene riaffermata dalla Corte tramite il riferimento agli obiettivi dell’Unione ed all’art. 3 del TUE e che inquadra la risoluzione della questione in una cornice marcatamente “costituzionale”.

In secondo luogo – e in connessione alla osservazione precedente – il rigetto delle obiezioni fondate sull’art. 72 TFUE, una “clausola di salvaguardia” frequentemente evocata dagli Stati membri nelle proprie difese per giustificare pratiche o discipline nazionali divergenti dal diritto dell’Unione. Ricorrendo all’approccio solitamente usato per le deroghe previste dai Trattati rispetto altre libertà di circolazione, la Corte ha ricordato come tali deroghe siano di stretta interpretazione e che il margine discrezionale degli Stati membri per farvi ricorso si restringe notevolmente – se non del tutto – laddove il legislatore dell’Unione abbia adottato specifiche norme di diritto secondario sulla materia. In tal senso, la Corte ha sottolineato che la disciplina dei termini di durata dei controlli temporanei prevista dal Codice delle Frontiere esprime un «quadro normativo completo» che mira a garantire un giusto equilibrio tra le esigenze di sicurezza e la fondamentale libertà di circolazione delle persone: ciò esclude che uno Stato membro possa – unilateralmente – rimettere in discussione tale equilibrio (che, peraltro, attraverso i suoi rappresentanti in Consiglio ha contribuito a determinare) semplicemente trincerandosi dietro l’esercizio delle proprie competenze relative al mantenimento dell’ordine pubblico ed alla salvaguardia della sicurezza interna.

In terzo luogo, ci sembra opportuno rilevare che la sentenza NW si caratterizza per la ricerca di una interpretazione della disciplina che permetta di contemperare la libertà di circolazione e la funzione del ripristino dei controlli temporanei alle frontiere interne. La necessità di far fronte ad una minaccia nuova e distinta, infatti, permetterebbe un nuovo ripristino dei controlli con un nuovo decorso dei termini nella loro interezza.

Un contemperamento necessario rispetto alla netta posizione adottata sulla “invalicabilità” ed imperatività del termine di durata massima semestrale ma che, inevitabilmente, lascia aperti margini di discussione (e, come segnalato da [Thym](#), potenzialmente, di elusione).

La Corte, infatti, è rimasta vaga rispetto ai criteri con cui condurre la valutazione fattuale in merito alla “novità” ed “alterità” della minaccia ([Cebolak & Morvillo](#) in questo numero di ADiM Blog).

Se, in certi casi, può essere agevole identificare una minaccia palesemente nuova ed “altra” rispetto alla precedente (ad es., il rischio di spostamenti tra gli Stati membri di appartenenti ad organizzazioni terroristiche rispetto ad un precedente ripristino dei controlli volto a prevenire “movimenti secondari”), è proprio rispetto alla “minaccia” che ha dato origine all’uso estensivo e reiterato del ripristino dei controlli alle frontiere interne (i “movimenti secondari”) che la natura “nuova” e “distinta” potrebbe venire – discutibilmente – giustificata sulla base di distinti “eventi” di “intensificazione dei flussi”, quali nuovi arrivi alle frontiere marittime (“sbarchi”) o terrestri di un altro Stato Membro confinante.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Sezione), [sentenza del 26 aprile 2022, NW contro Landespolizeidirektion Steiermark, cause riunite C-368/20 e C-369/20](#), ECLI:EU:C:2022:298

Giurisprudenza:

Corte di Giustizia dell'Unione europea, [sentenza del 10 luglio 2008, Jipa, C-33/07](#), ECLI:EU:C:2008:396

Corte di Giustizia dell'Unione europea, [sentenza del 5 febbraio 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid \(Imbarco di marittimi nel porto di Rotterdam\), C-341/18](#), ECLI:EU:C:2020:76

Dottrina:

P. CEBOLAK - M. MORVILLO, [Who can end the border controls within Schengen? Implementing the CJEU's judgment in NW v Steiermark](#), in *ADiM Blog*, maggio 2022

F.L. GATTA, [Enough is enough! La Corte di Giustizia interviene sull'\(il\)legittimità delle proroghe "a catena" dei controlli alle frontiere interne. Ma lo Spazio Schengen rimane a rischio](#), in *Diritti Comparati*, 19 maggio 2022;

P. CEBOLAK - M. MORVILLO, [Schengen Restored. The CJEU Sets Clear Limits to the Reintroduction of Internal Border Controls](#), in *Verfassungsblog*, 5 maggio 2022;

D. THYM, [Illegality of Internal Border Controls: The Court of Justice feeds the Appetite for Legislative Reform: Landespolizeidirektion Steiermark \(C-368/20 & C-369/20\)](#), in *EU Law Live*, 4 maggio 2022;

J. BORNEMANN, [Revoing the Promise of Schengen. The Court of Justice's Judgment in Landespolizeidirektion Steiermark on Internal Border Controls](#), in *Verfassungsblog*, 28 aprile 2022;

C. LECLERCQ, [La réintroduction illimitée dans le temps des contrôles aux frontières intérieures: une réponse pertinente aux crises de l'espace Schengen?](#), in *EU Migration Law Blog - Blog of the Odysseus Network*, 28 gennaio 2022;

P. CEBOLAK - M. MORVILLO, [The Guardian is Absent. Legality of Border Controls within Schengen before the European Court of Justice](#), in *Verfassungsblog*, 25 giugno 2021.

Altri materiali:

[Versione consolidata del Regolamento \(UE\) 2016/339](#) del 9 marzo 2016, che istituisce un codice

unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice delle Frontiere Schengen).

Per citare questo contributo: A. MARLETTA, *Nulla di più definitivo del provvisorio? La Corte di Giustizia sui limiti alla reintroduzione temporanea dei controlli alle frontiere interne*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, maggio 2022.