



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentate il 6 ottobre 2021¹

Cause riunite C-368/20 e C-369/20

NW

contro

Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20)

e

NW

contro

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20)

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Landesverwaltungsgericht Steiermark
(Tribunale amministrativo regionale della Stiria, Austria)]

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Codice frontiere Schengen – Regolamento (UE) 2016/399 – Articolo 25 – Ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne – Normativa nazionale che prevede più periodi consecutivi di controllo – Proporzionalità – Articolo 72 TFUE – Libera circolazione delle persone – Articolo 4, paragrafo 2, TUE»

I. Introduzione

1. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TUE, l'Unione «offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima». Nelle presenti conclusioni, la Corte è, in sostanza, chiamata a pronunciarsi sul delicato equilibrio, che emerge da tale disposizione, tra la libertà dei cittadini dell'Unione di circolare in uno spazio senza frontiere interne e il mantenimento della sicurezza in tale spazio.

2. Le presenti cause vertono più in particolare sull'interpretazione, segnatamente, dell'articolo 25 del codice frontiere Schengen². Tale disposizione costituisce un'eccezione al principio generale di detto codice secondo cui le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro

¹ Lingua originale: il francese.

² Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU 2016, L 77, pag. 1), quale modificato dal regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016 (GU 2016, L 251, pag. 1) (in prosieguo: il «codice frontiere Schengen»).

nazionalità³. In tal senso, il paragrafo 1 del suddetto articolo autorizza gli Stati membri, in circostanze eccezionali in cui si trovino di fronte a una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, a ripristinare temporaneamente il controllo di frontiera alle frontiere interne, nel rispetto delle condizioni ivi previste. Il paragrafo 4, prima frase, dell'articolo medesimo stabilisce al riguardo una durata massima per il ripristino del controllo pari a sei mesi.

3. Nelle presenti cause, si chiede essenzialmente alla Corte di chiarire se l'articolo 25 del codice frontiere Schengen osti a una nuova applicazione del suo paragrafo 1 nel caso in cui uno Stato membro, allo scadere del periodo di sei mesi di cui al paragrafo 4 di tale articolo, si trovi ancora di fronte a una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna.

4. Detta questione è stata sollevata nel contesto del ripristino da parte della Repubblica d'Austria del controllo alla frontiera tra tale Stato membro e la Repubblica di Slovenia sulla base dell'articolo 25, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen. Ritenendo, in sostanza, di trovarsi di fronte a minacce gravi *persistenti*, la Repubblica d'Austria aveva ripristinato più volte di seguito il controllo in forza della citata disposizione, ogni volta per una durata di sei mesi. Osservo tuttavia che la questione sollevata si inserisce in un contesto più ampio. Diversi altri Stati membri hanno infatti ripristinato per anni il controllo di frontiera alle loro frontiere interne applicando più volte consecutivamente tale medesima disposizione per analoghe ragioni⁴.

5. A conclusione della mia esposizione, spiegherò per quale motivo, a mio avviso, l'articolo 25 del codice frontiere Schengen non osta, in linea di principio, a una nuova applicazione del suo paragrafo 1, qualora uno Stato membro, allo scadere del periodo di sei mesi di cui al paragrafo 4 di tale articolo, si trovi ancora di fronte a una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. Tuttavia, ove si tratti sostanzialmente di una prosecuzione della minaccia grave precedente, ritengo che, ai fini di una siffatta nuova applicazione, il principio di proporzionalità implichi che siano rispettati criteri particolarmente rigorosi che illustrerò.

II. Contesto normativo

A. Codice frontiere Schengen

6. L'articolo 25 del codice frontiere Schengen, rubricato «Quadro generale per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne», così dispone:

«1. In caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro nello spazio senza controllo alle frontiere interne, detto Stato membro può in via eccezionale ripristinare il controllo di frontiera in tutte le parti o in parti specifiche delle sue frontiere interne per un periodo limitato della durata massima di trenta giorni o per la durata prevedibile della minaccia grave se questa supera i trenta giorni. L'estensione e la durata del ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne non eccedono quanto strettamente necessario per rispondere alla minaccia grave.

³ Articolo 22 del codice frontiere Schengen.

⁴ Da quanto ho inteso, si tratta perlomeno della Repubblica federale di Germania, del Regno di Danimarca, del Regno di Svezia e della Repubblica francese, che sono altresì parti interessate nelle presenti cause (v. altresì, a tal riguardo, l'elenco delle notifiche disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en).

2. Il controllo di frontiera alle frontiere interne è ripristinato solo come misura di extrema ratio e in conformità degli articoli 27, 28 e 29. Ogniquale volta si contempra la decisione di ripristinare il controllo di frontiera alle frontiere interne ai sensi, rispettivamente, degli articoli 27, 28 o 29, sono presi in considerazione i criteri di cui agli articoli 26 e 30, rispettivamente.

3. Se la minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello Stato membro interessato perdura oltre il periodo di cui al paragrafo 1 del presente articolo, detto Stato membro può prorogare il controllo di frontiera alle sue frontiere interne, tenuto conto dei criteri di cui all'articolo 26 e secondo la procedura di cui all'articolo 27, per gli stessi motivi indicati al paragrafo 1 del presente articolo e, tenuto conto di eventuali nuovi elementi, per periodi rinnovabili non superiori a 30 giorni.

4. La durata totale del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne, incluse eventuali proroghe di cui al paragrafo 3 del presente articolo, non è superiore a sei mesi. 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».

7. L'articolo 26 di detto codice, rubricato «Criteri per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne», stabilisce quanto segue:

«Qualora uno Stato membro decida, come extrema ratio, di ripristinare temporaneamente il controllo di frontiera a una o più delle sue frontiere interne o su parti delle stesse o decida di prorogare tale ripristino ai sensi dell'articolo 25 o dell'articolo 28, paragrafo 1, esso valuta fino a che punto tale misura possa rispondere in modo adeguato alla minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna e valuta la proporzionalità della misura rispetto a tale minaccia. Nell'effettuare tale valutazione, lo Stato membro tiene conto in particolare delle seguenti considerazioni:

- a) il probabile impatto della minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello Stato membro interessato, anche a seguito di attentati o minacce terroristiche, comprese quelle connesse alla criminalità organizzata;
- b) l'impatto probabile di una tale misura sulla libera circolazione delle persone all'interno dello spazio senza controllo alle frontiere interne».

8. L'articolo 27 del codice medesimo, rubricato «Procedura per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne a norma dell'articolo 25», così recita:

«1. Quando uno Stato membro intende ripristinare il controllo di frontiera alle frontiere interne a norma dell'articolo 25, lo notifica agli altri Stati membri e alla Commissione entro quattro settimane prima del ripristino previsto, o in tempi più brevi se le circostanze che rendono necessario il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne sono note meno di quattro settimane prima del ripristino previsto. A tal fine lo Stato membro fornisce le seguenti informazioni:

- a) i motivi del ripristino proposto, compresi tutti i dati pertinenti relativi agli eventi che costituiscono una minaccia grave per il suo ordine pubblico o sicurezza interna;
- b) l'estensione del ripristino proposto, precisando la parte o le parti delle frontiere interne alle quali sarà ripristinato il controllo di frontiera;

- c) la denominazione dei valichi di frontiera autorizzati;
- d) la data e la durata del ripristino previsto;
- e) eventualmente, le misure che devono essere adottate dagli altri Stati membri.

Una notifica ai sensi del primo comma può essere presentata anche congiuntamente da due o più Stati membri.

Se necessario, la Commissione può chiedere ulteriori informazioni allo Stato membro o agli Stati membri interessati.

2. L'informazione di cui al paragrafo 1 è trasmessa al Parlamento europeo e al Consiglio contestualmente alla sua notifica agli altri Stati membri e alla Commissione, ai sensi del detto paragrafo.

(...)

4. A seguito della notifica di uno Stato membro ai sensi del paragrafo 1 ed in vista della consultazione di cui al paragrafo 5, la Commissione o qualsiasi altro Stato membro può emettere un parere, fatto salvo l'articolo 72 TFUE.

Se, sulla base delle informazioni contenute nella notifica o di eventuali informazioni supplementari ricevute, la Commissione nutre preoccupazione sulla necessità o la proporzionalità del previsto ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne, o se ritiene opportuna una consultazione su certi aspetti della notifica, emette un parere a tal fine.

5. Le informazioni di cui al paragrafo 1 ed eventuali pareri della Commissione o di uno Stato membro ai sensi del paragrafo 4 sono oggetto di consultazioni fra cui, se necessario, riunioni congiunte, tra lo Stato membro che prevede di ripristinare il controllo di frontiera alle frontiere interne, gli altri Stati membri, specialmente quelli direttamente colpiti da tali misure, e la Commissione, al fine di organizzare, se necessario, una cooperazione reciproca tra gli Stati membri ed esaminare la proporzionalità delle misure rispetto agli avvenimenti all'origine del ripristino del controllo di frontiera e alla minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna.

6. La consultazione di cui al paragrafo 5 ha luogo almeno dieci giorni prima della data prevista per il ripristino del controllo di frontiera».

B. Diritto austriaco

1. PassG

9. Il Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) [legge federale sul sistema dei passaporti per i cittadini austriaci (legge del 1992 sui passaporti; in prosieguo: il «PassG»)], all'articolo 2, paragrafo 1, stabilisce quanto segue:

«Salvo altrimenti disposto da accordi o prassi internazionali, i cittadini austriaci (cittadini) che intendano entrare nel territorio della Repubblica d'Austria o uscirne devono essere muniti di un documento di viaggio valido (passaporto o documento equivalente)».

10. L'articolo 24, paragrafo 1, di tale legge così dispone:

«Chiunque

1) entri irregolarmente nel territorio nazionale o ne esca irregolarmente (articolo 2),

(...)

commette un illecito amministrativo sanzionabile con un'ammenda fino a EUR 2 180 o con una pena detentiva fino a sei settimane, a meno che il fatto non costituisca reato. In caso di recidiva, ammenda e pena detentiva sono inflitte cumulativamente qualora sussistano circostanze aggravanti».

2. GrekoG

11. L'articolo 10 del Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG) [legge federale sullo svolgimento di controlli sulle persone all'atto dell'attraversamento della frontiera (legge sul controllo di frontiera; in prosieguo: il «GrekoG»)], rubricato «Attraversamento della frontiera», stabilisce quanto segue:

«1. Fatto salvo quanto diversamente disposto da accordi o prassi internazionali, la frontiera esterna può essere attraversata esclusivamente ai valichi di frontiera.

2. La frontiera interna può essere attraversata in qualunque luogo. Qualora risulti evidente che ciò sia richiesto per il mantenimento della tranquillità, dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, il Ministro federale degli Interni è tuttavia autorizzato, entro i limiti di cui alle convenzioni internazionali, ad adottare un decreto che disponga che, per un certo periodo, taluni tratti di frontiera interna potranno essere attraversati soltanto ai valichi di frontiera.

(...)».

12. L'articolo 11 di tale legge, rubricato «Obbligo di controllo di frontiera», così dispone:

«1. L'attraversamento della frontiera ai valichi di frontiera (...) comport[a] per l'interessato l'obbligo di sottoporsi al controllo (obbligo di controllo di frontiera).

2. L'attraversamento della frontiera alla frontiera interna non comporta, salvo nei casi di cui all'articolo 10, paragrafi 2 e 3, alcun obbligo di controllo di frontiera.

(...)».

13. L'articolo 12 di detta legge, rubricato «Esecuzione del controllo di frontiera», al suo paragrafo 1, così recita:

«Il controllo di frontiera spetta all'autorità. Qualora la sua attuazione implichi l'esercizio di un potere diretto di ingiunzione e di coercizione da parte dell'autorità amministrativa, questo è riservato agli organi di pubblica sicurezza e alla direzione generale della polizia (articolo 12b). (...)».

14. L'articolo 12a della medesima legge, rubricato «Poteri degli organi di pubblica sicurezza», al suo paragrafo 1 dispone quanto segue:

«Gli organi di pubblica sicurezza sono autorizzati a effettuare il controllo di frontiera nei confronti di una persona qualora vi siano ragioni per ritenere che tale persona sia soggetta all'obbligo di controllo di frontiera (...)».

3. Decreto n. 114/2019

15. Il Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (decreto del Ministro federale degli Interni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne), del 9 maggio 2019 (BGBl. II, 114/2019; in prosieguo: il «decreto n. 114/2019»), è così formulato:

«Sul fondamento dell'articolo 10, paragrafo 2, della legge sul controllo di frontiera (GrekoG), si dispone quanto segue:

Articolo 1. Al fine di preservare la tranquillità, l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza, le frontiere interne con la Repubblica di Slovenia e l'Ungheria, tra le ore 00.00 del 13 maggio 2019 e le ore 24.00 del 13 novembre 2019, possono essere attraversate per via terrestre esclusivamente ai valichi di frontiera.

Articolo 2. Il presente decreto cesserà di avere efficacia alla mezzanotte del 13 novembre 2019».

III. Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

A. Causa C-369/20

16. Il 29 agosto 2019 NW intendeva entrare nel territorio austriaco presso il valico transfrontaliero di Spielfeld in provenienza dalla Slovenia.

17. Invitato dall'ispettore CO a esibire il passaporto, NW domandava se si trattasse di un controllo di frontiera o di un controllo d'identità. Alla risposta dell'ispettore CO che si trattava di un controllo di frontiera, il ricorrente si identificava mostrando la propria patente di guida, in quanto riteneva che i controlli di frontiera fossero, in quella data, in contrasto con il diritto dell'Unione. Anche a seguito di ripetuti inviti a esibire il passaporto da parte dell'ispettore CO e dopo essere stato informato da quest'ultimo del fatto che stava violando il PassG, il ricorrente non esibiva il passaporto. L'ispettore CO poneva, quindi, termine all'operazione amministrativa informando il ricorrente che sarebbe stato denunciato.

18. Con decisione amministrativa a carattere penale del 7 novembre 2019, NW veniva dichiarato colpevole di aver attraversato la frontiera austriaca all'atto del suo ingresso nel territorio della Repubblica d'Austria senza essere munito di un documento di viaggio valido. Per tale motivo il ricorrente aveva violato l'articolo 2, paragrafo 1, del PassG e veniva condannato al pagamento di un'ammenda dell'importo di EUR 36 in applicazione dell'articolo 24, paragrafo 1, di detta legge. I fatti addebitati al ricorrente erano stati comunicati alle autorità tramite una denuncia da parte degli agenti di polizia della Landespolizeidirektion Steiermark (direzione generale della polizia della Stiria, Austria) datata 6 settembre 2019. Con provvedimento sanzionatorio del

9 settembre 2019, il ricorrente era stato successivamente dichiarato colpevole di violazione dell'articolo 2, paragrafo 1, di detta legge. Nel reclamo presentato il 23 settembre 2019 avverso il provvedimento sanzionatorio, il ricorrente aveva fatto valere che il controllo di frontiera effettuato illegittimamente – dato che il titolo III del codice frontiere Schengen non forniva alcuna base giuridica all'operazione amministrativa di cui trattasi – nonché l'operazione amministrativa e il provvedimento sanzionatorio violavano il diritto di libera circolazione riconosciutogli dal combinato disposto dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 22 del codice frontiere Schengen.

19. Il giudice del rinvio spiega che la Repubblica d'Austria ha ripristinato il controllo alla frontiera con la Repubblica di Slovenia a decorrere dal mese di settembre 2015. Dal 16 settembre 2015 al 10 maggio 2016, tale controllo si fondava, nel diritto dell'Unione, inizialmente sull'articolo 29 del primo codice frontiere Schengen (regolamento (CE) n. 562/2006)⁵, poi sull'articolo 25, paragrafo 2, di detto codice⁶. In seguito, tra l'11 maggio 2016 e l'11 novembre 2017, la proroga del controllo di frontiera si era basata su tre decisioni di esecuzione del Consiglio adottate ai sensi dell'articolo 29 del codice frontiere Schengen.

20. Secondo il giudice del rinvio, dato che, successivamente all'11 novembre 2017, la Commissione europea non aveva presentato al Consiglio nuove proposte di proroga del controllo di frontiera sul fondamento dell'articolo 29 del codice frontiere Schengen, una proroga del controllo di frontiera in Austria dopo tale data poteva fondarsi esclusivamente sull'articolo 25, paragrafo 1, di detto codice.

21. Il 12 ottobre 2017 la Repubblica d'Austria notificava alla Commissione una proroga dell'esecuzione di un controllo di frontiera per sei mesi, dall'11 novembre 2017 all'11 maggio 2018⁷. Il controllo di frontiera è stato successivamente prorogato per altri sei mesi, dall'11 maggio 2018 all'11 novembre 2018⁸, poi dal 12 novembre 2018 al 12 maggio 2019⁹, e infine dal 13 maggio 2019 al 13 novembre 2019. Quest'ultimo periodo di proroga, durante il quale NW è stato sottoposto al controllo, era fondato sul decreto n. 114/2019.

22. Secondo il giudice del rinvio, il modo di procedere della Repubblica d'Austria, adottando consecutivamente una serie di testi normativi di diritto nazionale, conduce a un cumulo di periodi la cui durata totale eccede il limite temporale massimo di sei mesi di cui all'articolo 25, paragrafo 4, del codice frontiere Schengen. Il giudice del rinvio ritiene che tale serie ininterrotta di decreti ministeriali costituisca un cumulo di periodi di sei mesi. Orbene, l'articolo 25, paragrafo 4, di detto codice osterebbe a un siffatto cumulo, il quale, anche ammettendo che fosse consentito, aggirerebbe, nel caso di specie, il limite temporale di due anni previsto da tale disposizione.

⁵ Regolamento 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 2006, L 105, pag. 1), modificato da ultimo dal regolamento (UE) n. 1051/2013, del 22 ottobre 2013 (GU 2013, L 295, pag. 1). Tale regolamento ha preceduto il codice frontiere Schengen. Rilevo tuttavia che, in base alle informazioni fornite dal governo austriaco e dalla Commissione, non si tratta dell'articolo 29 del regolamento n. 562/2006, bensì dell'articolo 25 di tale regolamento, che corrisponde all'articolo 28 del codice frontiere Schengen.

⁶ Rilevo tuttavia che, in base alle informazioni fornite dal governo austriaco e dalla Commissione, non si tratta dell'articolo 25, paragrafo 2, del regolamento n. 562/2006, bensì dell'articolo 23 di tale regolamento, che corrisponde all'articolo 25 del codice frontiere Schengen.

⁷ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (decreto del Ministro federale degli Interni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne, BGBl. II, 98/2018).

⁸ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (decreto del Ministro federale degli Interni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne, BGBl. II, 274/2018).

⁹ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (decreto del Ministro federale degli Interni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne, BGBl. II, 114/2019).

23. In tali circostanze, il Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunale amministrativo regionale della Stiria, Austria) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se il diritto dell'Unione osti a legislazioni nazionali, le quali, in forza di una serie di regolamenti interni, determinano un cumulo di periodi di proroga con l'effetto di rendere possibile il ripristino del controllo di frontiera oltre il limite temporale di due anni stabilito dagli articoli 25 e 29 del [codice frontiere Schengen] e in assenza di una decisione di esecuzione del Consiglio ai sensi dell'articolo 29 [di detto codice].
- 2) Se il diritto alla libera circolazione di ogni cittadino dell'Unione sancito dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e dall'articolo 45, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁰, in particolare alla luce del principio dell'assenza di verifiche sulle persone alle frontiere interne enunciato dall'articolo 22 del [suddetto codice], debba essere interpretato nel senso che esso comprende il diritto di non sottostare a verifiche sulle persone alle frontiere interne, fatte salve le condizioni e le deroghe contemplate dai trattati e in particolare dal [medesimo codice].
- 3) Nell'ipotesi di risposta affermativa alla seconda questione:
Se l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e l'articolo 45, paragrafo 1, della [Carta], alla luce dell'effetto utile del diritto alla libera circolazione debbano essere interpretati nel senso che ostano all'applicazione di una normativa nazionale, la quale impone, a pena di una sanzione amministrativa, di esibire il passaporto o la carta d'identità all'ingresso attraverso le frontiere interne anche nel caso in cui la verifica specifica alle frontiere interne sia in contrasto con le disposizioni di diritto dell'Unione».

B. Causa C-368/20

24. Il 16 novembre 2019 NW veniva sottoposto a un controllo di frontiera ai sensi dell'articolo 12a, paragrafo 1, del GrekoG, quando, in provenienza dalla Slovenia, egli si apprestava a entrare con la sua autovettura nel territorio austriaco presso il valico transfrontaliero di Spielfeld. L'organo di controllo alla frontiera invitava NW a identificarsi tramite passaporto o carta d'identità.

25. Il 19 dicembre 2019 NW contestava in sede giudiziale la legittimità di detto controllo.

26. Alla luce, segnatamente, delle considerazioni esposte ai paragrafi da 19 a 22 delle presenti conclusioni, il Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunale amministrativo regionale della Stiria) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se il diritto dell'Unione osti a legislazioni nazionali, le quali, in forza di una serie di regolamenti interni, determinano un cumulo di periodi di proroga con l'effetto di rendere possibile il ripristino del controllo di frontiera oltre il limite temporale di due anni stabilito dagli articoli 25 e 29 del [codice frontiere Schengen] e in assenza di una corrispondente decisione di esecuzione del Consiglio ai sensi dell'articolo 29 del [suddetto codice].

¹⁰ In prosieguo: la «Carta».

2) Nell'ipotesi di risposta negativa alla prima questione:

Se il diritto alla libera circolazione di ogni cittadino dell'Unione sancito dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e dall'articolo 45, paragrafo 1, della [Carta], in particolare alla luce del principio dell'assenza di verifiche sulle persone alle frontiere interne enunciato dall'articolo 22 del [suddetto codice], debba essere interpretato nel senso che esso comprende il diritto di non sottostare a verifiche sulle persone alle frontiere interne, fatte salve le condizioni e le deroghe contemplate dai trattati e in particolare dal [medesimo codice]».

C. Procedimento dinanzi alla Corte

27. Le domande di pronuncia pregiudiziale nelle cause C-368/20 e C-369/20), del 23 luglio 2020, sono pervenute presso la cancelleria della Corte il 5 agosto 2020. NW, i governi austriaco, danese, tedesco, francese e svedese nonché la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte. Le medesime parti e i medesimi interessati, ad eccezione del governo svedese, hanno partecipato all'udienza di discussione tenutasi il 15 giugno 2021.

IV. Analisi

A. Sull'interpretazione dell'articolo 25 del codice frontiere Schengen (prime questioni nelle cause C-368/20 e C-369/20)

28. Con le sue prime questioni pregiudiziali, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto dell'Unione osti a che uno Stato membro, in forza di una serie di regolamenti interni, ripristini il controllo di frontiera oltre il limite temporale stabilito dagli articoli 25 e 29 del codice frontiere Schengen.

29. Con tali questioni, il giudice del rinvio intende in concreto accertare se i due controlli controversi nei procedimenti principali, effettuati alla frontiera tra l'Austria e la Slovenia nel 2019, fossero conformi al diritto dell'Unione alla luce del termine massimo stabilito dal codice frontiere Schengen per il ripristino di un siffatto controllo¹¹. A tal fine, esso chiede, in sostanza, alla Corte di chiarire, da un lato, il limite massimo pertinente per il ripristino di un controllo del genere e, dall'altro, se il diritto dell'Unione osti al ripristino di un controllo che superi detto limite¹². Esaminerò una alla volta tali problematiche nelle due seguenti sezioni.

1. Durata massima pertinente nel caso di specie per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne

30. Il codice frontiere Schengen contempla, in sostanza, tre eccezioni alla regola generale dell'abolizione dei controlli enunciata al suo articolo 22. Per ognuna di tali eccezioni, detto codice stabilisce una durata massima diversa.

¹¹ Il giudice del rinvio menziona, quale base giuridica nel diritto austriaco in materia di controllo di frontiera per il periodo interessato, il decreto n. 114/2019 (v. paragrafi 21 e 26 delle presenti conclusioni). In base alle informazioni fornite da detto giudice, tale decreto era in vigore solo fino al 13 novembre 2019, ragion per cui la seconda verifica controversa, effettuata il 16 novembre 2019, ha avuto luogo successivamente a tale data. Nelle domande di pronuncia pregiudiziale non si precisa se il periodo di applicazione di tale decreto sia stato prolungato, ma, alla luce delle questioni pregiudiziali sollevate in merito al secondo controllo, suppongo che sia così.

¹² V., a tal riguardo, la spiegazione del giudice del rinvio citata al paragrafo 22 delle presenti conclusioni.

31. La prima eccezione, menzionata all'articolo 25, paragrafo 1, del suddetto codice presuppone l'esistenza di una minaccia grave *prevedibile*¹³ per l'ordine pubblico o la sicurezza interna in uno (o più) Stati membri, mentre la seconda eccezione, prevista all'articolo 28 del medesimo codice, riguarda la situazione in cui si presenti una minaccia grave *imprevedibile*¹⁴ per l'ordine pubblico o la sicurezza interna in uno (o più) Stati membri, che richieda un'azione immediata. La terza eccezione è stabilita all'articolo 29 del codice frontiere Schengen e può applicarsi soltanto in *circostanze eccezionali* che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne a seguito di carenze gravi e persistenti nel controllo di frontiera alle frontiere esterne. L'applicazione di quest'ultima eccezione esige una specifica procedura che comprende una raccomandazione del Consiglio su proposta della Commissione, la quale non è richiesta per l'applicazione delle altre eccezioni.

32. L'eccezione pertinente nel caso di specie è la prima, dato che le due verifiche controverse di cui trattasi nel procedimento principale sono state effettuate sul fondamento dell'articolo 25, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen¹⁵.

33. Riguardo al periodo in cui tale eccezione può essere applicata, l'articolo 25, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen stabilisce una durata di trenta giorni, salvo che la durata prevedibile della minaccia superi i trenta giorni. L'articolo 25, paragrafo 3, di tale codice autorizza tuttavia proroghe per periodi non superiori a trenta giorni. Infine, l'articolo 25, paragrafo 4, di detto codice contempla una *durata massima totale* o, più precisamente, due durate massime totali. Da una parte, alla sua prima frase, tale articolo prevede una durata di sei mesi. Dall'altra parte, esso prevede una durata di due anni qualora ricorrano le circostanze eccezionali di cui all'articolo 29 del codice medesimo.

34. L'articolo 25, paragrafo 4, del codice frontiere Schengen prevede quindi due distinte durate totali per il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne. A tale proposito, alla stregua del giudice del rinvio, ritengo che la durata massima pertinente nel caso di specie sia la durata di sei mesi di cui all'articolo 25, paragrafo 4, prima frase, di suddetto codice e non quella di due anni menzionata alla seconda frase dell'articolo medesimo.

35. Infatti, l'articolo 25, paragrafo 4, seconda frase, del codice frontiere Schengen rinvia alla terza eccezione, contemplata all'articolo 29, paragrafo 1, di tale codice e relativa alle circostanze eccezionali citate al paragrafo 31 delle presenti conclusioni. Quest'ultimo articolo richiede l'applicazione di una procedura che comprende l'adozione di una raccomandazione del Consiglio su proposta della Commissione. A tale riguardo, ritengo che l'articolo 25, paragrafo 4, seconda frase, del suddetto codice e il rinvio all'articolo 29, paragrafo 1, del medesimo codice, implicino che, in assenza di una siffatta raccomandazione adottata dal Consiglio in forza dell'articolo 29 del codice frontiere Schengen, non ricorrano circostanze eccezionali ai sensi di tale disposizione tali

¹³ Secondo la Commissione, una minaccia grave è *prevedibile* qualora l'avvenimento che giustifica la necessità di ripristinare i controlli alle frontiere interne sia prevedibile, come i grandi eventi sportivi, le manifestazioni politiche, le riunioni politiche di alto livello (v. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Governance Schengen – Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne, del 16 settembre 2011 [COM(2011) 561 definitivo]). Orbene, non si contesta che l'articolo 25 del codice frontiere Schengen possa essere parimenti invocato per contrastare altri tipi di minacce prevedibili, ivi compresi taluni movimenti migratori e minacce terroristiche.

¹⁴ Una minaccia grave è *imprevedibile* quando gli eventi che possono far sorgere la necessità di ripristinare i controlli alle frontiere interne sono di per sé imprevedibili. Potrebbe essere il caso, ad esempio, di attentati terroristici o di altri attentati criminali gravi, in cui serva adottare tutte le possibili misure per garantire la rapida cattura degli autori del reato (v. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Governance Schengen – Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne, del 16 settembre 2011 [COM(2011) 561 definitivo]).

¹⁵ V., a tal riguardo, paragrafi 20, 21 e 26 delle presenti conclusioni.

da giustificare una durata massima del ripristino del controllo fino a due anni determinata da un «cumulo» di periodi di controllo di sei mesi sul fondamento dell'articolo 25, paragrafo 4, di detto codice¹⁶.

36. Poiché, nella fattispecie, il controllo che ha giustificato le verifiche controverse è stato ripristinato in forza dell'articolo 25, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen, e non di una raccomandazione del Consiglio adottata sul fondamento dell'articolo 29 di tale codice, la durata pertinente ai fini della valutazione della legittimità del controllo che ha giustificato le verifiche controverse è la durata massima di sei mesi di cui al primo comma dell'articolo 25, paragrafo 4, prima frase, di suddetto codice.

37. Alla luce del fatto che, come ho indicato nell'introduzione delle presenti conclusioni, al momento delle verifiche controverse, la Repubblica d'Austria aveva già ripristinato più volte di seguito il controllo in forza dell'articolo 25, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen, ciascuna volta per un periodo di sei mesi¹⁷, la questione pertinente che si pone nella specie è se il diritto dell'Unione osti al ripristino del controllo per un periodo che superi la durata massima di sei mesi prevista all'articolo 25, paragrafo 4, prima frase, di tale codice¹⁸.

2. Se il diritto dell'Unione osti al ripristino di un controllo per un periodo superiore alla durata massima di sei mesi di cui all'articolo 25, paragrafo 4, prima frase, del codice frontiere Schengen

38. Al fine di rispondere alla succitata questione, occorre, in primo luogo, interpretare il codice frontiere Schengen e, più specificamente, il suo articolo 25, per vedere se esso osti a un ripristino temporaneo del controllo alle frontiere interne che superi la durata di sei mesi.

a) Considerazioni preliminari

39. È certamente pacifico che il termine massimo di sei mesi di cui all'articolo 25, paragrafo 4, è chiaramente enunciato nella disposizione stessa. Tuttavia, contrariamente a quanto sostiene NW nelle sue osservazioni scritte, non è possibile, a mio avviso, dedurre che tale disposizione osti a qualsiasi ripristino del controllo che superi tale termine.

¹⁶ Non si tratta quindi, contrariamente a quanto sostiene il governo tedesco, di due distinte durate di due anni previste, rispettivamente, all'articolo 25, paragrafo 4, seconda frase, e all'articolo 29, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen, bensì di una stessa e unica durata massima di due anni applicabile esclusivamente in caso di circostanze eccezionali ai sensi dell'articolo 29 di tale codice. Infatti, come ho illustrato al paragrafo 31 delle presenti conclusioni, il ripristino di un controllo sulla base dell'articolo 29 di detto codice richiede una specifica procedura, che comprende una raccomandazione del Consiglio su proposta della Commissione, in quanto tale disposizione presuppone circostanze eccezionali in cui il *funzionamento globale* dello spazio senza controllo alle frontiere interne è messo a rischio a seguito di carenze gravi e persistenti nel controllo di frontiera alle *frontiere esterne*. Se si ritenesse che, tramite l'articolo 25, paragrafo 4, seconda frase, del codice medesimo, uno Stato membro possa autonomamente dare avvio a una durata massima di due anni, ciò costituirebbe un'elusione della procedura specifica stabilita dall'articolo 29 del codice frontiere Schengen, relativa alle circostanze eccezionali.

¹⁷ Più specificamente, dai fatti del procedimento principale risulta che, prima del ripristino del controllo che ha costituito il fondamento della prima verifica controversa, la Repubblica d'Austria aveva già, per tre volte di seguito, ripristinato un controllo per un periodo di sei mesi basandosi su tale medesimo articolo 25, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen. Per quanto concerne il controllo che ha costituito il fondamento della seconda verifica controversa, era quindi la quinta volta di fila che tale disposizione costituiva il fondamento normativo del controllo (v., a tal riguardo, paragrafi 20, 21 e 26 delle presenti conclusioni).

¹⁸ Al di là di tale questione, più parti interessate nelle presenti cause si sono parimenti espresse sulla questione se il codice frontiere Schengen consenta a uno Stato membro di cumulare le *diverse durate massime* previste dalle diverse eccezioni enunciate agli articoli da 25 a 30 di tale codice. Risulta, in proposito, dai fatti del procedimento principale che la Repubblica d'Austria, al momento delle verifiche controverse, aveva ripristinato controlli alla sua frontiera con la Repubblica di Slovenia da quasi quattro anni basandosi *su diverse disposizioni* di detto codice, vale a dire, in ordine cronologico, sostanzialmente i suoi articoli 28, 25, 29, e infine, di nuovo, l'articolo 25. Alla luce dell'interpretazione che propongo dell'articolo 25, paragrafo 1, del codice medesimo, non ritengo sia necessario pronunciarmi su tale punto per rispondere in modo utile alle questioni pregiudiziali.

40. Analogamente a tutte le altre parti interessate, ritengo infatti che, dalla lettura del combinato disposto dei paragrafi da 1 a 4 dell'articolo 25 del codice frontiere Schengen, discenda chiaramente che suddetto articolo consente, almeno *entro certi limiti*, una nuova applicazione dell'articolo 25, paragrafo 1, di tale codice e, pertanto, un nuovo calcolo del termine massimo di sei mesi stabilito al paragrafo 4 del medesimo articolo, il che conduce, in pratica, a una durata che supera tale termine.

41. Ciò deriva, più specificamente, dal fatto che la durata di sei mesi prevista all'articolo 25, paragrafo 4, del codice frontiere Schengen si applica a un ripristino giustificato da un'*unica e medesima* minaccia grave precisamente definita, come si deduce, da una parte, dall'impiego delle preposizioni articolate «della» e «alla» nonché dell'aggettivo dimostrativo «tale», utilizzati rispettivamente all'articolo 25, paragrafo 1, e all'articolo 26, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen, per designare la minaccia concreta che giustifica il ripristino temporaneo iniziale del controllo di frontiera alla frontiera interna¹⁹ e per l'eventuale proroga di tale controllo²⁰. Dall'altra parte, sia le condizioni richieste per il ripristino temporaneo del controllo sia le procedure stabilite per un simile ripristino presuppongono che la minaccia di cui trattasi sia precisamente definita. In tal senso, gli Stati membri che intendano ripristinare o prorogare il controllo di frontiera alle frontiere interne sono tenuti a notificarlo e a comunicare agli altri Stati membri e alla Commissione i precisi motivi del ripristino, includendo *tutti i dati pertinenti relativi agli eventi* che costituiscono una minaccia grave per il loro ordine pubblico o la loro sicurezza interna²¹, e ciò al fine di consentire alla Commissione e agli altri Stati membri di esprimere un parere sulla legittimità del controllo.

42. A mio avviso, ne discende quindi che, qualora uno Stato membro che abbia ripristinato un controllo di frontiera alle frontiere interne in forza dell'articolo 25, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen, al termine della durata massima di sei mesi di cui all'articolo 25, paragrafo 4, prima frase, di tale codice, si trovi di fronte a un'altra minaccia grave, che potrebbe essere definita come una *nuova* minaccia grave, detto Stato membro è autorizzato, purché siano rispettate le condizioni e le procedure richieste, ad applicare di nuovo la citata disposizione per ripristinare il controllo di frontiera alle frontiere interne al fine di affrontare tale *nuova* minaccia grave.

43. In tale contesto, mi sembra utile operare una distinzione tra due diverse situazioni. Da una parte, vi è la situazione in cui, alla scadenza del termine di sei mesi durante il quale è stato ripristinato il controllo di frontiera per rispondere a una minaccia grave, lo Stato membro interessato si trovi di fronte a una minaccia grave *nuova per sua natura*. Potrebbe trattarsi, ad esempio, inizialmente di una minaccia terroristica e, in seguito, di una minaccia migratoria o di una crisi sanitaria. In casi del genere, alla luce dei paragrafi da 40 a 42 delle presenti conclusioni, non vi è alcun dubbio, a mio avviso, che l'articolo 25 del codice frontiere Schengen consente una nuova applicazione del suo paragrafo 1, come ritengono d'altronde tutte le parti interessate, ad eccezione di NW.

¹⁹ V. articolo 25, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen [«(...) la durata prevedibile *della minaccia* grave (...) per rispondere *alla minaccia* grave»] e articolo 26, primo comma, di detto codice («valuta la proporzionalità della misura rispetto a *tale minaccia*») (il corsivo è mio).

²⁰ V. articolo 25, paragrafo 3, del codice frontiere Schengen («se *la minaccia* grave (...) perdura») (il corsivo è mio).

²¹ V., in tal senso, articolo 27, paragrafo 1, lettera a), e articolo 28, paragrafo 1.

44. Dall'altra parte, vi è la situazione in cui, allo scadere del termine di sei mesi durante il quale è stato ripristinato il controllo di frontiera per rispondere a una minaccia grave, tale minaccia perdura, configurando pertanto quella che si potrebbe definire come una minaccia *rinnovata*²².

45. Nel caso di specie, i fatti del procedimento principale mi sembrano rientrare in questa seconda situazione. Dal fascicolo di cui dispone la Corte sembra emergere che il ripristino del controllo che ha costituito il fondamento delle due verifiche controverse fosse motivato da minacce persistenti²³. La questione essenziale che si pone nella specie è quindi se l'articolo 25 del codice frontiere Schengen osti, in un caso del genere, a reiterate applicazioni consecutive del suo paragrafo 1.

46. Riguardo alla situazione di una minaccia *rinnovata*, la Commissione e NW fanno valere sostanzialmente che l'articolo 25 del codice frontiere Schengen osta chiaramente a una nuova applicazione del suo paragrafo 1, come risulterebbe segnatamente dalla sua formulazione e dalla sua genesi.

47. Per quanto concerne, in primo luogo, la sua formulazione, poiché l'articolo 25, paragrafo 4, prima frase, del codice frontiere Schengen contempla una durata massima di sei mesi per il ripristino del controllo per un'*unica e medesima* minaccia grave²⁴, si dovrebbe dedurre che tale durata massima sia assoluta, ragion per cui detta minaccia non potrebbe giustificare, successivamente alla scadenza del suddetto periodo, una nuova applicazione dell'articolo 25, paragrafo 1, del codice medesimo, anche qualora essa perdurasse al termine del periodo in esame. In caso contrario, la durata massima prevista all'articolo 25, paragrafo 4, prima frase, sembrerebbe superflua²⁵.

²² Come illustrerò al paragrafo 63 delle presenti conclusioni, il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia) si è pronunciato su una questione simile alle questioni pregiudiziali sollevate nelle presenti cause. A tale riguardo, rilevo che, interpretando l'articolo 25 del codice frontiere Schengen, detto giudice ha stabilito una distinzione simile tra «una nuova minaccia» e «una minaccia rinnovata», che corrisponde, in sostanza, per come ho inteso tali termini, alla distinzione utilizzata nelle presenti conclusioni tra una minaccia *nuova per sua natura* e una minaccia *rinnovata*.

²³ Osservo che il contenuto delle notifiche della Repubblica d'Austria alla Commissione, inviate in forza dell'articolo 27 del codice frontiere Schengen e che motivano il controllo, non è descritto nelle domande di pronuncia pregiudiziale. Tali notifiche sono state tuttavia prodotte dalla Commissione. A tale riguardo, senza che sia necessario pronunciarsi sulla giustificazione dell'intero periodo durante il quale la Repubblica d'Austria ha ripristinato il controllo di frontiera, è sufficiente constatare che, per quanto attiene alla giustificazione del controllo che ha costituito il fondamento delle verifiche controverse, dalla notifica dell'8 aprile 2019, relativa al controllo nel periodo di sei mesi compreso tra il 13 maggio 2019 e il 12 novembre 2019, periodo durante il quale è stato svolto il primo controllo controverso, risulta che tale controllo era motivato, segnatamente *da movimenti migratori verso l'Europa e movimenti secondari, dalla minaccia latente del terrorismo in tutta l'Unione e dai recenti sviluppi nei Balcani occidentali*. Orbene, le medesime ragioni erano state addotte nella notifica del 10 ottobre 2018 riguardante il periodo di controllo di sei mesi precedente. Allo stesso modo, dalla notifica del 10 ottobre 2019 relativa al periodo di controllo compreso tra il 13 novembre 2019 e il 12 maggio 2020, periodo durante il quale è stato effettuato il secondo controllo controverso, risulta che tale controllo era a sua volta motivato da ragioni simili (*movimenti migratori verso l'Europa e movimenti secondari*).

²⁴ V. paragrafo 41 delle presenti conclusioni.

²⁵ Tale lettura sarebbe d'altronde corroborata dal fatto che il codice frontiere Schengen, allorché prevede, al suo articolo 25, paragrafo 3, la possibilità di prorogare il controllo che è stato ripristinato, richiede effettivamente che gli Stati membri «[tengano] conto di eventuali nuovi elementi». Detto codice prende, quindi, in considerazione il fatto che la minaccia grave specifica, che in un primo momento ha giustificato il ripristino del controllo, possa evolversi nel tempo e che, di conseguenza, possa anche protrarsi nel tempo. Orbene, malgrado ciò, l'articolo 25, paragrafo 4, prima frase, del suddetto codice stabilisce una durata massima, il che rafforzerebbe l'idea che tale durata sia assoluta e che non possa trovare applicazione più volte di seguito.

48. In secondo luogo, la genesi delle norme relative alle durate massime dovrebbe essere interpretata nello stesso senso. Infatti, il primo codice frontiere Schengen, vale a dire il regolamento n. 562/2006, non contemplava durate massime per il ripristino del controllo²⁶, le quali sono state introdotte successivamente con una modifica di tale regolamento²⁷. Introducendo siffatti periodi, il legislatore avrebbe quindi inteso stabilire limiti assoluti²⁸.

49. Pur riconoscendo, alla luce delle considerazioni che precedono, che sia possibile addurre argomentazioni a sostegno dell'approccio della Commissione e di NW, ritengo tuttavia, alla stregua dei governi austriaco, danese, tedesco e francese, che l'interpretazione menzionata al paragrafo 46 delle presenti conclusioni potrebbe portare a risultati inaccettabili, se non assurdi.

b) Sulla necessità di rispettare le competenze degli Stati membri in materia di ordine pubblico e di sicurezza interna

50. È comunemente ammesso (la stessa Commissione lo ha d'altronde riconosciuto²⁹), che talune minacce gravi per l'ordine pubblico o la sicurezza interna non sono necessariamente limitate nel tempo. Non si può quindi escludere che un'unica e medesima minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna si protragga oltre la durata di sei mesi di cui all'articolo 25, paragrafo 4, del codice frontiere Schengen.

51. Ciò considerato, l'interpretazione proposta dalla Commissione e da NW potrebbe condurre al risultato inaccettabile che gli Stati membri sarebbero costretti ad abolire il controllo di frontiera alle loro frontiere alla scadenza del termine di sei mesi, quand'anche, in quel momento, essi si trovino ancora di fronte a una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, per la quale il controllo di frontiera sia strettamente necessario³⁰.

52. Un'interpretazione del genere determinerebbe d'altronde risultati assurdi. A mio avviso, infatti, gli Stati membri potrebbero comunque ripristinare nuovamente il controllo di frontiera in forza dell'articolo 25, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen al fine di far fronte alla minaccia grave di cui trattasi un certo lasso di tempo dopo la scadenza del termine di sei mesi di cui all'articolo 25, paragrafo 4, di tale codice. Sottolineo che nulla nel suddetto codice consente di ritenere che il suo articolo 25, paragrafo 1, possa essere utilizzato soltanto una volta per un unico tipo di minaccia durante il periodo di vigenza del codice medesimo. Orbene, ammettendo quindi

²⁶ V. articolo 23, paragrafi 1 e 2, di tale regolamento.

²⁷ Regolamento (UE) n. 1051/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che modifica il regolamento n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali (GU 2013, L 295, pag. 1).

²⁸ Osservo che i lavori preparatori riguardanti tali limiti potrebbero essere letti nel medesimo senso. Infatti, durante i negoziati che hanno condotto all'adozione di detti termini, la questione delle minacce persistenti è stata sollevata da talune delegazioni in seno al Consiglio ed è stato suggerito di togliere i limiti temporali proposti dalla Commissione, che corrispondono ai termini adottati, sostenendo che il controllo avrebbe dovuto essere mantenuto finché continuava la minaccia constatata (v. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15780-2011-INIT/en/pdf> e <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15853-2011-INIT/en/pdf>). Orbene, tale proposta di modifica non è stata accettata. Ciò premesso, osservo tuttavia che dai lavori preparatori non risulta, per quanto a mia conoscenza, la ragione per la quale la modifica proposta non è stata accettata.

²⁹ V. raccomandazione (UE) 2017/1804 della Commissione, del 3 ottobre 2017, relativa all'attuazione delle disposizioni del codice frontiere Schengen sul ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne dello spazio Schengen, da cui risulta, ai sensi del considerando 4, che «[s]e è pur vero che nella maggior parte dei casi i termini attualmente in vigore si sono dimostrati sufficienti, recentemente è emerso che alcune minacce gravi per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, ad esempio il terrorismo o importanti movimenti secondari incontrollati all'interno dell'Unione, possono protrarsi ben oltre i suddetti periodi».

³⁰ Ciò premesso, sottolineo che, con tale considerazione, non ho analizzato se la situazione di cui trattasi nel procedimento principale corrispondesse a una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna per la quale sarebbe stato strettamente necessario il controllo di frontiera. Tale valutazione spetta al giudice del rinvio.

che il codice frontiere Schengen non impedisca agli Stati membri di applicare più volte il suo articolo 25, paragrafo 1, sarebbe privo di ogni logica costringere gli Stati membri, che si trovino dinanzi a una minaccia grave per la quale sarebbe strettamente necessario il controllo di frontiera, ad abolire il controllo per un determinato periodo di tempo (un giorno, tre settimane, sei mesi, o un altro periodo, non essendo quest'ultimo definito), al solo scopo di poter ripristinare di nuovo il controllo in seguito.

53. Inoltre, e soprattutto, come i governi austriaco, danese, francese e tedesco, ritengo che l'interpretazione proposta dalla Commissione e da NW possa pregiudicare le competenze relative al mantenimento dell'ordine pubblico e alla salvaguardia della sicurezza interna riservate agli Stati membri dall'articolo 72 TFUE e dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE.

54. Il codice frontiere Schengen è stato segnatamente adottato sul fondamento dell'articolo 77, paragrafo 1, lettera a), TFUE, il quale dispone che l'Unione deve sviluppare una politica volta a garantire, tra l'altro, l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne. È in tale contesto che la regola generale di tale codice prevede l'abolizione del controllo di frontiera alle frontiere interne. Orbene, l'articolo 77, paragrafo 1, lettera a), TFUE, è inserito nel titolo V della parte terza del trattato FUE, rubricato «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia», che contiene parimenti l'articolo 72, il quale dispone che il titolo V non osta all'esercizio delle responsabilità incumbenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna. All'articolo 72 TFUE si aggiunge l'articolo 4, paragrafo 2, TUE, il quale stabilisce che l'Unione rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della «sicurezza nazionale».

55. Riconoscendo chiaramente le competenze e le responsabilità degli Stati membri in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e salvaguardia della sicurezza interna e della sicurezza nazionale, l'articolo 72 TFUE e l'articolo 4, paragrafo 2, TUE hanno l'ovvia funzione di ricordare al legislatore dell'Unione la necessità di prevedere, in qualsiasi atto di diritto derivato adottato, in particolare, a norma del titolo V del Trattato FUE, disposizioni che consentano agli Stati membri di adempiere tali responsabilità³¹.

56. Orbene, se uno Stato membro fosse costretto ad abolire un controllo di frontiera strettamente necessario alla scadenza del termine di sei mesi, tale Stato sarebbe impossibilitato ad esercitare le competenze e le responsabilità che gli incombono in forza dell'articolo 72 TFUE. Una situazione del genere, in certi casi, sarebbe parimenti in contrasto con l'articolo 4, paragrafo 2, TUE, in quanto lo Stato non sarebbe più in grado di contrastare una minaccia per la sua sicurezza nazionale. Ne risulta che le competenze e le responsabilità degli Stati membri in tali settori non possono essere circoscritte da limiti temporali *assoluti*³².

57. Non è, a mio avviso, concepibile che il legislatore, adottando l'articolo 25 del codice frontiere Schengen, abbia avuto l'intenzione di ottenere un simile risultato e, di conseguenza, di escludere la possibilità di una nuova applicazione del paragrafo 1 di detto articolo, in caso di minaccia

³¹ V. altresì conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nelle cause Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica ceca (meccanismo temporaneo di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale) (C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2019:917, paragrafo 202).

³² V. parimenti, in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2020, La Quadrature du Net e a. (C-511/18, C-512/18 e C-520/18, EU:C:2020:791, punti da 134 a 138) in cui la Corte ha dichiarato, alla luce dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, che l'obiettivo di salvaguardia della sicurezza nazionale è idoneo a giustificare misure che comportino ingerenze nei diritti fondamentali più gravi di quelle che potrebbero giustificare obiettivi di lotta alla criminalità nonché di salvaguardia della pubblica sicurezza. In tal senso, la Corte ha sottolineato che sebbene la durata di ciascuna ingiunzione, che costituisce un'ingerenza, non possa superare un lasso di tempo prevedibile, non si può escludere che un'ingerenza possa essere rinnovata in ragione della persistenza di una minaccia grave per la sicurezza nazionale.

rinnovata, intenzione che d'altronde non risulta minimamente dai considerando di detto codice³³. Infatti, l'articolo 25 del citato codice è inteso a tenere conto della deroga espressa di cui all'articolo 72 TFUE e a consentire quindi agli Stati membri di adempiere alle responsabilità che incombono loro in forza di tale disposizione³⁴.

58. Inoltre, l'interpretazione proposta dalla Commissione e da NW potrebbe parimenti pregiudicare uno degli obiettivi dello stesso codice, consistente nel mantenere l'ordine pubblico. Infatti, se è vero che il codice frontiere Schengen mira indubbiamente a garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne, tuttavia, come la Corte ha già riconosciuto, tale codice è inteso altresì a preservare l'ordine pubblico e a contrastare tutte le minacce per l'ordine pubblico³⁵. A tale riguardo, in una situazione come quella menzionata al paragrafo 51 delle presenti conclusioni, l'interpretazione proposta dalla Corte e da NW non risponde alla necessità, stabilita da una costante giurisprudenza della Corte, di conciliare i diversi interessi in gioco³⁶, dal momento che essa equivarrebbe a privilegiare la libertà di circolazione delle persone a scapito del mantenimento dell'ordine pubblico.

c) Sulla possibilità di interpretare l'articolo 25 del codice frontiere Schengen conformemente all'articolo 72 TFUE e all'articolo 4, paragrafo 2 TUE

59. Alla luce delle considerazioni che precedono e tenuto conto, segnatamente, del principio ermeneutico generale secondo il quale un atto di diritto derivato deve essere interpretato, *nei limiti del possibile*, in modo da non inficiare la sua validità e in conformità con il diritto primario nel suo complesso³⁷, la questione essenziale che si pone è se sia possibile interpretare l'articolo 25 del codice frontiere Schengen in modo da non inficiarne la conformità con l'articolo 72 TFUE e l'articolo 4, paragrafo 2, TUE, o se si debba ritenere che l'articolo 25 di tale codice sia perfettamente chiaro e che esso osti a una siffatta interpretazione, non lasciando alcun margine di valutazione su tale punto³⁸.

60. A mio avviso, si tratta del primo caso. Infatti, ritengo che, sotto diversi profili, la disposizione contenuta all'articolo 25 del codice frontiere Schengen non sia affatto chiara e che lasci un margine di valutazione che consente di giungere a un'interpretazione che ne garantisce la conformità con il diritto primario.

³³ Dai considerando 1 e 2 del regolamento n. 1051/2013, che ha introdotto le durate massime, risulta che il legislatore con le suddette modifiche ha voluto garantire il carattere eccezionale del controllo e il rispetto del principio di proporzionalità, considerato l'impatto che il ripristino del controllo può avere su tutti coloro che esercitano il diritto di circolare nello spazio Schengen senza controllo alle frontiere interne. In tale contesto generale, sono state stabilite le durate massime, poiché «la durata del ripristino temporaneo di tali misure [dovrebbe] essere limitat[a] allo stretto necessario per rispondere a una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna».

³⁴ Ad ogni buon conto, aggiungo che la Commissione ha proposto, nel 2017, di aumentare i termini stabiliti nel codice frontiere Schengen [v. COM(2017) 571 final]. In particolare, la Commissione ha proposto di allungare il termine di sei mesi di cui all'articolo 25, paragrafo 4, di tale codice a un anno e, in caso di circostanze eccezionali, fino a due anni.

³⁵ V., in tal senso, sentenza del 12 dicembre 2019, E.P. (Minaccia per l'ordine pubblico) (C-380/18, EU:C:2019:1071, punti 44 e 45).

³⁶ V., in tal senso, sentenza del 17 dicembre 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punto 75 e giurisprudenza ivi citata).

³⁷ Sentenza del 15 febbraio 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

³⁸ Sottolineo che, qualora la Corte ritenesse che l'articolo 25 del codice frontiere Schengen sia chiaro su tale punto, si porrebbe di conseguenza la questione se tale articolo tenga sufficientemente conto delle responsabilità che incombono agli Stati membri in forza dell'articolo 72 TFUE e/o dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE e, pertanto, se detto articolo 25 sia valido o se, al contrario, debba essere disapplicato. V., a tal riguardo, sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punti da 212 a 216 e giurisprudenza ivi citata).

61. Infatti, *da una parte*, pur essendo chiaramente evidente che l'esistenza di una *nuova* minaccia grave possa giustificare una nuova applicazione dell'articolo 25, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen, occorre tuttavia constatare che l'importante questione di cosa faccia sì che una minaccia grave sia *nuova* rispetto alla minaccia precedente e, pertanto, a quali condizioni sia autorizzata una nuova applicazione, non è affatto priva di ambiguità. Ciò risulta segnatamente dal fatto che tale codice non contempla una definizione «della minaccia» ai sensi del suo articolo 25 e quindi non ne definisce i limiti. Alla luce della natura dinamica delle minacce e della miriade di potenziali situazioni in cui potrebbero sussistere ed evolvere minacce per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro, la distinzione tra le due fattispecie non è netta e risulta molto difficile da applicare in pratica, come, in particolare, ha correttamente evidenziato il governo tedesco in sede di udienza.

62. Si consideri, a titolo di esempio, a una minaccia terroristica contro uno Stato membro da parte di un gruppo jihadista. Qualora, in seguito, lo Stato membro interessato si trovi ancora di fronte a una minaccia terroristica, questa volta però proveniente da un altro gruppo, si tratterebbe ancora della stessa minaccia, ai sensi dell'articolo 25 del codice frontiere Schengen, per il semplice fatto che entrambe le minacce rientrano nella categoria delle «minacce terroristiche», e ciò nonostante i due gruppi utilizzino mezzi diversi che richiedono risposte diverse?³⁹ Come risulta da tali esempi, anche minacce persistenti possono trasformarsi in modo da diventare minacce differenti⁴⁰.

63. Presumo d'altronde che sia a causa di tale mancanza di chiarezza dell'articolo 25 del codice frontiere Schengen che il Conseil d'État (Consiglio di Stato), allo scopo di garantirne un'interpretazione conforme all'articolo 72 TFUE e all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, abbia, in due sentenze, interpretato detta disposizione nel senso che essa consente una nuova applicazione del suo paragrafo 1, sia in caso di «nuova minaccia», sia in caso di «minaccia rinnovata»⁴¹. Il Conseil d'État (Consiglio di Stato), in merito alla possibilità applicare nuovamente l'articolo 25, ha equiparato una «minaccia rinnovata» a una «nuova minaccia», il che mi sembra ragionevole alla luce delle considerazioni suesposte.

64. *Dall'altra parte*, l'articolo 25 del codice frontiere Schengen difetta parimenti di chiarezza su un altro punto essenziale, il quale, a mio avviso, indica che l'interpretazione della Commissione e di NW non s'impone con evidenza. Infatti, se si accetta la premessa menzionata al paragrafo 52 delle presenti conclusioni, secondo la quale gli Stati membri possono ripristinare nuovamente il controllo di frontiera un certo lasso di tempo dopo la scadenza del termine di sei mesi di cui all'articolo 25, paragrafo 4 del codice medesimo, si pone, di conseguenza, la questione di quale sia la durata di tale periodo. Dal momento che questa durata non è definita – né menzionata – da

³⁹ Oppure si consideri l'esempio di una crisi migratoria, citato dal governo tedesco all'udienza. Si può parlare di *nuova* minaccia, ad esempio, soltanto perché aumenta il numero dei migranti che attraversano illegalmente la frontiera? Tale numero deve diventare sensibilmente più elevato? Ma a quale livello è superata la soglia di ciò che è considerato sensibilmente più elevato? Al 20%, oppure un numero più elevato non è sufficiente e il pericolo deve provenire da tutt'altra cosa? Che cosa accade se il numero diminuisce, ma si profila una nuova fonte di pericolo, ad esempio se i servizi di intelligence informano della presenza di un numero sempre maggiore di persone sospettate di terrorismo tra i migranti?

⁴⁰ Su tale punto, la Commissione all'udienza ha, in sostanza, precisato che, a suo avviso, l'elemento decisivo per la qualificazione di una minaccia come *nuova* è se essa sia *nuova per sua natura*. Rilevo che, se è vero che l'articolo 25 del codice frontiere Schengen consente certamente di applicare nuovamente il suo paragrafo 1, nel caso di una simile minaccia *nuova per sua natura* (v. in proposito paragrafo 43 supra), il codice frontiere Schengen non contiene alcun elemento che consenta di supporre che sarà tale criterio (il quale mi sembra d'altronde arbitrario ed eccessivamente restrittivo alla luce dei paragrafi 61 e 62 delle presenti conclusioni), a essere decisivo ai fini di una nuova applicazione dell'articolo 25, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen.

⁴¹ V. decisione n. 415291 del 28 dicembre 2017, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) et autres, punti 7 e 8, nonché decisione n. 425936 del 16 ottobre 2019, ANAFE et Groupe d'information et de soutien aux émigrés (GISTI), punti 6 e 7, a proposito delle decisioni delle autorità francesi di ripristinare controlli di frontiera alle frontiere interne terrestri con Belgio, Lussemburgo, Germania, Confederazione svizzera, Italia e Spagna nonché alle frontiere aeree e marittime, dal 1° novembre 2017 al 30 aprile 2018 e dal 1° novembre 2018 al 30 aprile 2019.

detto codice, l'interpretazione proposta dalla Corte e da NW condurrebbe, a mio avviso, a un vuoto normativo e a un'incertezza giuridica notevoli, il che rafforza l'argomento inteso a equiparare una minaccia *rinnovata* a una minaccia *nuova per sua natura* ai fini dell'interpretazione dell'articolo 25 del codice medesimo.

65. Pur essendo dell'avviso che occorra interpretare l'articolo 25 del codice frontiere Schengen nel senso che esso consente, in linea di principio, una nuova applicazione del suo paragrafo 1 in caso di minaccia *rinnovata*, ritengo tuttavia che, quando la minaccia grave di cui trattasi è, in sostanza, simile alla minaccia grave precedente, il requisito di proporzionalità stabilito all'articolo 25, paragrafo 1, di tale codice comporti notevoli limitazioni sotto tale profilo, in quanto pone condizioni *particolarmente restrittive* ai fini di una siffatta nuova applicazione.

d) Sulla necessità di limitare una nuova applicazione dell'articolo 25, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen tramite criteri particolarmente restrittivi

66. Rammento che devono sussistere tutti i criteri sostanziali stabiliti dal codice frontiere Schengen per poter applicare e, quindi, anche per applicare di nuovo, il suo articolo 25, paragrafo 1. Tale circostanza implica che si tratti di una situazione *eccezionale* determinata dall'esistenza di una *minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti* di un interesse fondamentale della società, che l'estensione e la durata del ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne non eccedano quanto *strettamente necessario* per rispondere alla minaccia grave e che il controllo sia ripristinato solo come *misura di extrema ratio*⁴². In forza dell'articolo 26 di tale codice, lo Stato membro interessato deve valutare fino a che punto il ripristino possa rispondere in modo adeguato alla minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna e a valutare la proporzionalità della misura rispetto a tale minaccia tenendo conto, in particolare, del probabile impatto della minaccia per il suo ordine pubblico o la sua sicurezza interna nonché dell'impatto probabile di una tale misura sulla libera circolazione delle persone all'interno dello spazio senza controllo alle frontiere interne.

67. A tale riguardo, alla stregua del governo francese, ritengo che il requisito della proporzionalità summenzionato implichi che, qualora si preveda una misura di rinnovo del controllo di frontiera alle frontiere interne a causa del protrarsi di una minaccia, l'esperienza acquisita imponga allo Stato membro interessato di *valutare ancor più minuziosamente* la rigorosa proporzionalità della misura al fine di dimostrare che è strettamente necessario prolungare il controllo. In altri termini, tenuto conto del periodo nel corso del quale il controllo è già stato ripristinato, uno Stato membro che intenda applicare nuovamente l'articolo 25, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen deve segnatamente spiegare, sulla base di analisi concrete, oggettive e circostanziate, da un lato, perché il rinnovo del controllo sia *adeguato*, valutando *quale sia stato il grado di efficacia della misura iniziale di ripristino del controllo*. Dall'altro lato, lo Stato deve precisare perché quest'ultimo sia ancora un mezzo *necessario*, illustrando le ragioni per cui nessun'altra misura

⁴² V. articolo 25, paragrafi 1 e 2, nonché considerando 22, 23 e 27 del codice frontiere Schengen.

meno coercitiva sarebbe sufficiente, come ad esempio, l'impiego del controllo di polizia⁴³, dell'intelligence, della cooperazione di polizia a livello dell'Unione nonché della cooperazione di polizia internazionale⁴⁴.

68. Invito la Corte a precisare nell'emananda sentenza tale condizione di proporzionalità rafforzata⁴⁵.

69. L'interpretazione che propongo implica che, per valutare la legittimità di una nuova applicazione dell'articolo 25, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen in caso di minaccia *rinnovata*, occorre verificare se la tale condizione di proporzionalità rafforzata sia rispettata⁴⁶. Quando si tratta, come nel caso di specie, di una nuova applicazione reiterata più volte di seguito, la condizione di proporzionalità rafforzata diverrà, di conseguenza, sempre più restrittiva a ogni nuova applicazione.

70. Al di là dei summenzionati criteri sostanziali, rammento, inoltre, che l'articolo 25 del codice frontiere Schengen è parimenti limitato da disposizioni *procedurali* volte, segnatamente, a garantire – nella forma del controllo esercitato dalla Commissione – che ricorrano i criteri sostanziali ogni volta che uno Stato membro intenda ripristinare (o prorogare o rinnovare) il controllo di frontiera alle sue frontiere⁴⁷.

71. Infatti, in forza dell'articolo 27 di detto codice, prima di decidere di adottare una siffatta misura, lo Stato membro deve notificare alla Commissione (e agli altri Stati membri) i motivi della sua decisione. A seguito di una simile notifica, la Commissione (o qualsiasi altro Stato membro) «può» emettere un parere. Orbene, se la Commissione nutre preoccupazione sulla necessità o la proporzionalità del previsto ripristino del controllo di frontiera alle frontiere

⁴³ A tale riguardo, ricordo, da una parte, che, in forza dell'articolo 23, lettera a), del codice frontiere Schengen, l'assenza di controllo di frontiera alle frontiere interne di cui all'articolo 22 di tale codice non pregiudica 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 e che ciò vale anche nelle zone di frontiera. Dall'altra parte, in forza dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU 2004, L 158, pag. 177), gli Stati membri rimangono competenti a verificare che i cittadini dell'Unione che soggiornano nel loro territorio siano muniti di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità.

⁴⁴ Sottolineo, a tal riguardo, che il senso di sicurezza della popolazione non è certo un motivo sufficiente per giustificare una (nuova) applicazione dell'articolo 25, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen. Rilevo parimenti che, in generale, esisteranno sempre minacce a carico degli Stati membri e che nemmeno la presenza di una minaccia costituisce quindi un motivo sufficiente per applicare (di nuovo) l'articolo 25, paragrafo 1, di detto codice. Come risulta dal paragrafo 66 delle presenti conclusioni, la (nuova) applicazione di tale disposizione richiede una minaccia *reale, attuale e sufficientemente grave* per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro, di conseguenza si tratta di ipotesi eccezionali chiaramente delimitate [v. altresì, in tal senso, sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punto 214 e giurisprudenza ivi citata, relativa all'articolo 72 TFUE)].

⁴⁵ Tale condizione di proporzionalità rafforzata consente di distinguere una *proroga* del controllo ai sensi dell'articolo 25, paragrafi 3 e 4, del codice frontiere Schengen, che è consentita entro il termine di sei mesi di cui a quest'ultimo paragrafo, da una *nuova applicazione* dell'articolo 25, paragrafo 1, del codice medesimo. Su tale punto, non mi sento quindi di sottoscrivere l'interpretazione accolta dai governi austriaco e danese. Secondo quest'ultimo governo, dal momento che una minaccia sarebbe un fenomeno dinamico e in costante evoluzione, una nuova valutazione della minaccia, effettuata diversi mesi dopo la precedente e che concludesse nel senso della persistenza di una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, rappresenterebbe una *nuova* minaccia che giustificerebbe una nuova applicazione dell'articolo 25, paragrafo 1, *non foss'altro perché operata in un altro momento*. Il governo austriaco ha addotto analoghe argomentazioni. Tale interpretazione mi sembra compromettere l'effetto utile della durata massima di sei mesi prevista all'articolo 25, paragrafo 4, di detto codice e, di conseguenza, il principio di proporzionalità, nella misura in cui non sembra tenere sufficientemente conto dell'efficacia della misura iniziale (v. paragrafo 67 delle presenti conclusioni).

⁴⁶ Preciso che, nell'applicare la citata condizione di proporzionalità rafforzata, non si può escludere che l'esperienza previamente acquisita con il controllo non sia pertinente o che la sua importanza sia relativamente minore. Ciò si potrebbe verificare nel caso in cui la minaccia *rinnovata* differisse dalla minaccia precedente al punto tale da rendere, in pratica, l'esperienza già acquisita essenzialmente irrilevante per contrastare la minaccia.

⁴⁷ V., in tal senso, considerando 23 del codice frontiere Schengen.

interne, essa *deve* emettere un parere a tal fine. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione all'udienza, ritengo che, per tale istituzione, ne derivi *un obbligo*, e non soltanto una facoltà, di emettere un parere in una situazione del genere. A mio avviso, ciò deriva dalla stessa formulazione dell'articolo 27, paragrafo 4, del codice frontiere Schengen, in forza del quale la Commissione «può» sempre emettere un parere sulle notifiche degli Stati membri, mentre il secondo comma di tale paragrafo dispone che la Commissione «emette» un parere a tal fine, qualora nutra preoccupazione sulla necessità o la proporzionalità del previsto ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne. L'indicativo presente del solo verbo emettere è qui utilizzato per esprimere il carattere vincolante della disposizione⁴⁸, il che risulta parimenti, in sostanza, dal considerando 23 di detto codice, secondo il quale il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne da parte di uno Stato membro dovrebbe essere monitorato a livello di Unione.

72. Inoltre, in forza dell'articolo 27 del codice frontiere Schengen, eventuali pareri della Commissione (o di uno Stato membro) devono essere oggetto di consultazioni al fine di organizzare, se necessario, una cooperazione reciproca tra gli Stati membri ed esaminare la proporzionalità delle misure rispetto agli avvenimenti all'origine del ripristino del controllo di frontiera e alla minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. Qualora, in seguito, la Commissione nutra ancora dubbi sulla legittimità del controllo, potrà proporre un ricorso per inadempimento in forza dell'articolo 258 TFUE.

73. Riassumendo, la Commissione riveste quindi un ruolo importante nel garantire che l'articolo 25, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen sia applicato, e nuovamente applicato, in modo conforme a tutti i criteri stabiliti da tale disposizione. In merito a ciò, constato che, nelle presenti cause, la Commissione ha contestato la legittimità dei controlli introdotti dalla Repubblica d'Austria. Orbene, all'udienza essa ha confermato di non avere tuttavia emesso un parere sulle notifiche inviatele da detto Stato membro. Poiché la Commissione considerava le notifiche di cui trattasi prive di fondamento, mi rammarico del fatto che essa non abbia svolto il ruolo che le affida tale codice⁴⁹.

74. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, se è vero che l'interpretazione che propongo comporta indubbiamente che un controllo possa, in determinate circostanze, superare il periodo di sei mesi, tale possibilità è tuttavia controbilanciata, da un lato, dall'applicazione del principio di proporzionalità rafforzata e, dall'altro lato, dal controllo da parte della Commissione che deve verificare minuziosamente se tale condizione sia soddisfatta ogni volta che si preveda una nuova applicazione dell'articolo 25, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen.

e) Conclusione

75. Sulla base di tutto quanto sopra esposto, propongo alla Corte di rispondere alla prima questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 25, paragrafi 1 e 4, del codice frontiere Schengen dev'essere interpretato nel senso che, qualora, alla scadenza del periodo di sei mesi di cui al paragrafo 4 di detto articolo, uno Stato membro si trovi ancora di fronte a una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, tali disposizioni non ostano, a prescindere dal grado di similitudine della minaccia grave rispetto alla minaccia grave precedente, a una nuova applicazione consecutiva dell'articolo 25, paragrafo 1, di detto codice, a condizione che siano

⁴⁸ V., in tal senso, sentenza del 3 marzo 2020, X (Mandato d'arresto europeo – Doppia incriminazione) (C-717/18, EU:C:2020:142, punto 20).

⁴⁹ Ciò premesso, aggiungo che la circostanza che la Commissione abbia emesso o meno un parere non incide sulla legittimità del controllo, ragion per cui la mancanza di parere non renderebbe automaticamente legittimo il controllo.

soddisfatti tutti i criteri stabiliti dal codice medesimo, in particolare quello della proporzionalità. A tale riguardo, il principio di proporzionalità implica che, quando la minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna è sostanzialmente simile alla minaccia grave precedente, lo Stato membro interessato debba valutare, ancora più minuziosamente, in funzione del periodo durante il quale il controllo è già stato applicato, la rigorosa proporzionalità della misura al fine di dimostrare la necessità di protrarre il controllo.

B. Sull'interpretazione dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 45 della Carta (secondo questioni nelle cause C-368/20 e C-369/20 e terza questione nella causa C-369/20)

76. Con le sue seconde questioni, il giudice del rinvio chiede se il diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione, sancito all'articolo 21, paragrafo 1, TFUE nonché all'articolo 45, paragrafo 1, della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso comprende il diritto di non sottostare a controlli sulle persone alle frontiere interne, fatte salve le condizioni e le deroghe contemplate dai Trattati e in particolare dal codice frontiere Schengen.

77. In concreto, il giudice del rinvio chiede se, nell'ipotesi in cui le disposizioni di detto codice non ostino al ripristino temporaneo di un controllo di frontiera per un periodo superiore alla durata massima di sei mesi di cui all'articolo 25, paragrafo 4, del citato codice, tale ripristino potrebbe tuttavia sfociare in una violazione delle disposizioni summenzionate. Ritengo che non sia così⁵⁰.

78. Infatti, l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, dispone che ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, *fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi*. La riserva che tale disposizione pone per l'esercizio del diritto di circolare, alla luce dell'articolo 52, paragrafo 2, della Carta, limita parimenti il diritto alla libera circolazione sancito all'articolo 45, paragrafo 1, di quest'ultima.

79. Pertanto, anche ammettendo che la libertà di circolazione sancita all'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e all'articolo 45, paragrafo 1, della Carta includa il diritto di non sottostare a una verifica sulle persone alle frontiere e che una siffatta verifica costituisca quindi un impedimento a tale libertà, il diritto in esame non può considerarsi incondizionato.

80. Ogni impedimento alla libera circolazione stabilito in dette disposizioni deve tuttavia essere giustificato e proporzionato. Orbene, rammento che, in forza dell'articolo 25 del codice frontiere Schengen, il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne è consentito solo come misura di *extrema ratio* e in circostanze eccezionali. Inoltre, esso non deve eccedere *quanto strettamente necessario* per rispondere a una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna⁵¹.

81. Alla luce di tali elementi, ritengo che, nella misura in cui il ripristino di un controllo di frontiera sia conforme al codice frontiere Schengen, l'eventuale impedimento al diritto alla libera circolazione previsto all'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e all'articolo 45, paragrafo 1, della Carta che potrebbe derivare da un siffatto controllo debba essere considerato giustificato e proporzionato, e pertanto non contrario a queste ultime disposizioni.

⁵⁰ Nelle domande di pronuncia pregiudiziale non si precisa se NW sia cittadino dell'Unione, ma, visto che le questioni sollevate vertono su disposizioni applicabili ai cittadini dell'Unione, presumo che lo sia.

⁵¹ V. considerando da 21 a 23 del codice frontiere Schengen, nonché la mia analisi nella parte A delle presenti conclusioni.

82. Propongo quindi di rispondere alle seconde questioni pregiudiziali dichiarando che, quando uno Stato membro sottopone cittadini dell'Unione a una verifica sulle persone alle frontiere interne, in conformità con i requisiti del codice frontiere Schengen, tale verifica è parimenti conforme all'articolo 21, paragrafo 1, TFUE nonché all'articolo 45, paragrafo 1, della Carta.

83. Ne deriva peraltro che, per quanto riguarda la terza questione pregiudiziale, relativa all'eventuale imposizione di una sanzione per violazione dell'obbligo di esibire un passaporto o una carta d'identità,, in siffatte circostanze, essa non è contraria al diritto dell'Unione⁵².

V. Conclusione

84. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunale amministrativo regionale della Stiria, Austria) nei seguenti termini:

- 1) L'articolo 25, paragrafi 1 e 4, del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), quale modificato dal regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, dev'essere interpretato nel senso che, qualora, alla scadenza del periodo di sei mesi previsto all'articolo 25, paragrafo 4, di detto regolamento, uno Stato membro si trovi ancora di fronte a una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, tali disposizioni non ostano, a prescindere dal grado di similitudine della minaccia grave rispetto alla minaccia grave precedente, a una nuova applicazione consecutiva dell'articolo 25, paragrafo 1, del suddetto regolamento, a condizione che siano soddisfatti tutti i criteri stabiliti dal regolamento medesimo, in particolare quello della proporzionalità. A tale riguardo, il principio di proporzionalità implica che, quando la minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna è sostanzialmente simile alla minaccia grave precedente, lo Stato membro interessato debba valutare, ancora più minuziosamente, in funzione del periodo durante il quale il controllo è già stato applicato, la rigorosa proporzionalità della misura al fine di dimostrare la necessità di protrarre il controllo.
- 2) L'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e l'articolo 45, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea devono essere interpretati nel senso che, quando uno Stato membro sottopone cittadini dell'Unione a una verifica sulle persone alle frontiere interne, in conformità con i requisiti del regolamento 2016/399, quale modificato dal regolamento 2016/1624, tale verifica è parimenti conforme alle suddette disposizioni e può essere eventualmente associata a una sanzione.

⁵² V., in tal senso, sentenza del 13 dicembre 2018, Touring Tours und Travel e Sociedad de transportes (C-412/17 e C-474/17, EU:C:2018:1005, punto 72).