

**Causa C-368/20****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte****Data di deposito:**

5 agosto 2020

**Giudice del rinvio:**

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunale amministrativo regionale della Stiria, Austria)

**Data della decisione di rinvio:**

23 luglio 2020

**Ricorrente:**

NW

**Autorità interveniente:**

Landespolizeidirektion Steiermark (direzione della polizia del Land della Stiria, Austria)

**Oggetto del procedimento principale**

Regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen) – Divieto di controlli alle frontiere interne – Ripristino temporaneo dei controlli – Proroga dei controlli in forza di numerosi regolamenti nazionali con superamento dei limiti temporali previsti dal codice frontiere Schengen – Ammissibilità – Compatibilità con il diritto alla libera circolazione

**Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale**

Interpretazione del diritto dell'Unione, articolo 267 TFUE

**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 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) e in assenza di una corrispondente decisione di esecuzione del Consiglio ai sensi dell'articolo 29 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).

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 dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare alla luce del principio dell'assenza di controlli sulle persone alle frontiere interne enunciato dall'articolo 22 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), 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 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).

### **Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere**

TFUE, in particolare articolo 21, paragrafo 1 e articolo 72

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare articolo 45, paragrafo 1

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) (in prosieguo: il «CFS»). in particolare articoli 22, 25 e 29

Decisione di esecuzione (UE) 2017/818 del Consiglio, dell'11 maggio 2017, recante una raccomandazione per la proroga del controllo temporaneo alle frontiere interne in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen

## **Disposizioni nazionali fatte valere**

Verordnung des österreichischen Bundesministers für Inneres vom 9. Mai 2019 über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (regolamento del Ministro austriaco dell'Interno, del 9 maggio 2019, sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne; in prosieguo: il «regolamento del 9 maggio 2019»)

## **Breve esposizione dei fatti e del procedimento**

- 1 Il 16 novembre 2019 il ricorrente veniva sottoposto a un controllo di frontiera con la sua autovettura all'ingresso dalla Slovenia al valico di frontiera autostradale di Spielfeld. Durante detto controllo, egli veniva invitato ad esibire il passaporto o la carta d'identità. Alla sua domanda se si trattasse di un controllo di frontiera o di un controllo d'identità, veniva risposto che si trattava di un controllo di frontiera. Alla sua ulteriore domanda relativa alle conseguenze della mancata esibizione del passaporto, gli veniva comunicato che sarebbe stato denunciato.
- 2 Il 19 dicembre 2019 il ricorrente presentava reclamo presso questo Collegio avverso il controllo di frontiera. Esso costituirebbe un atto illegittimo adottato nell'esercizio diretto del potere amministrativo di ingiunzione e coercizione.

## **Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale**

- 3 Questo Collegio dubita della compatibilità del fondamento giuridico del controllo di frontiera in questione – il regolamento del 9 maggio 2019 – con il diritto dell'Unione, in particolare con il CFS.
- 4 L'articolo 22 del CFS vieta i controlli di frontiera alle frontiere interne dell'Unione europea. Sono previste due deroghe a tale divieto: l'articolo 25 del CFS consente il ripristino dei controlli di frontiera in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna alle frontiere interne; l'articolo 29 del CFS consente il ripristino dei controlli di frontiera in caso di persistenti gravi carenze nello svolgimento del controllo alle frontiere esterne che costituiscono una minaccia per il funzionamento dello spazio senza frontiere interne e per l'ordine pubblico o la sicurezza interna.
- 5 In Austria, i controlli di frontiera sono stati ripristinati a decorrere dal 16 settembre 2015. Dal 16 settembre 2015 al 10 maggio 2016, la loro esecuzione si è basata anzitutto sull'articolo 29 del CFS e quindi sull'articolo 25, paragrafo 2, del CFS. Dall'11 maggio 2016 all'11 novembre 2017, i controlli sono stati prorogati più volte sulla base di tre successive decisioni di esecuzione del Consiglio, da ultimo la decisione di esecuzione (UE) 2017/818.
- 6 Dato che la Commissione europea non ha presentato al Consiglio un'ulteriore proposta di proroga dei controlli di frontiera successivamente all'11 novembre

2017, la loro proroga in Austria dopo tale data poteva trovare il suo fondamento esclusivamente nell'articolo 25, paragrafo 1, del CFS.

- 7 Con notifica del 12 ottobre 2017, il Ministro dell'Interno austriaco comunicava alla Commissione europea una proroga dei controlli alle frontiere per ulteriori sei mesi (dall'11 novembre 2017 all'11 maggio 2018). In seguito, essi venivano prorogati per altri tre periodi rispettivamente di sei mesi sulla base di tre ulteriori regolamenti del Ministro dell'Interno austriaco, da ultimo con il regolamento del 9 maggio 2019 per il periodo dal 13 maggio 2019 al 13 novembre 2019.
- 8 Questo Collegio considera tale serie ininterrotta dei regolamenti di proroga come un cumulo della durata totale ammissibile del ripristino del controllo di frontiera prevista dal CFS, in contrasto con il diritto dell'Unione, in quanto il tenore letterale dell'articolo 25, paragrafo 4, del CFS osta ad un siffatto cumulo. Nel caso in cui ciò fosse consentito, potrebbe aggirarsi qualsiasi limite temporale posto a una proroga del controllo di frontiera.
- 9 Questo Collegio non nega che il divieto di controlli alle frontiere interne possa essere derogato anche in forza dell'articolo 72 TFUE, ma perviene comunque alla conclusione che tale articolo non è applicabile nel caso di specie.
- 10 Le notifiche inviate dal Ministro dell'Interno austriaco alla Commissione europea in merito al ripristino dei controlli alle frontiere interne non si basano sull'articolo 72 TFUE, giacché in nessuna di esse vi è un riferimento a tale norma. Inoltre, un rinvio all'articolo 72 TFUE appare, in via generale, inammissibile. Dal canto loro, le disposizioni derogatorie del CFS costituiscono già di per sé fattispecie eccezionali in materia di ordine pubblico e di sicurezza interna in relazione al controllo di frontiera e devono pertanto essere qualificate come *leges speciales* rispetto all'articolo 72 TFUE. L'effetto del limite temporale del ripristino del controllo di frontiera previsto dal CFS sarebbe neutralizzato, qualora uno Stato membro, successivamente alla scadenza del termine ivi esplicitamente contemplato, potesse fondarsi ripetutamente sull'articolo 72 TFUE.