



# Nel nome della libertà di circolazione: la riforma di Schengen e le alternative al ripristino dei controlli interni

**Daniela Vitiello\***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Dalla «banalizzazione» della frontiera interna al «*new normal*» di Schengen. – 3. L’impianto della riforma e i rapporti con gli strumenti del Nuovo Patto. – 3.1. *Segue*: il regolamento “accertamenti” e la procedura di rimpatrio alla frontiera quale sviluppo dell’*acquis* di Schengen. – 3.2. *Segue*: il rilievo della nozione giuridica di “strumentalizzazione” nel codice frontiere. – 4. Le direttrici della riforma di Schengen. – 4.1. *Segue*: un sistema frontaliero diffuso. – 4.2. *Segue*: una nuova cornice procedurale per il ripristino dei controlli. – 4.3. *Segue*: le misure alternative al ripristino dei controlli. – 4.4. *Segue*: la nuova procedura di trasferimento rapido. – 4.5. *Segue*: il monitoraggio e la *governance* di Schengen. – 5. Un sistema «a prova di futuro»?

## 1. Introduzione

La riforma del codice frontiere Schengen (CFS), con l’adozione del regolamento 2024/1717<sup>1</sup>, è entrata in vigore nel luglio 2024, a

---

\* Professoressa associata di Diritto dell’Unione europea presso l’Università degli Studi della Tuscia.

<sup>1</sup> Regolamento (UE) 2024/1717 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice dell’Unione relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone.

quarant'anni pressoché esatti dall'Accordo franco-tedesco di Saarbrücken<sup>2</sup>. Come noto, tale accordo faceva seguito al Consiglio europeo di Fontainebleau<sup>3</sup>, in cui l'esigenza di sopprimere le formalità di polizia alle «frontiere intercomunitarie» e, più in generale, di «banalizzarle» i valichi di frontiera per realizzare «[l']Europa dei cittadini»<sup>4</sup>, era emersa chiaramente. Un'esigenza che però non aveva trovato immediata traduzione in azioni concrete volte a realizzare l'obiettivo della libera circolazione delle *persone* per l'opposizione del Regno Unito all'abolizione dei controlli interni sui non-cittadini<sup>5</sup>. L'Accordo di Saarbrücken avrebbe nondimeno fatto da apripista<sup>6</sup> all'Accordo e alla Convenzione di applicazione di Schengen che, pur «esternalizzando»<sup>7</sup> l'attuazione di tale obiettivo comunitario, si rifacevano alla dichiarazione di Fontainebleau<sup>8</sup>, consacrando il principio della graduale abolizione dei controlli alle frontiere comuni, *a prescindere dalla nazionalità*<sup>9</sup>.

Lo sviluppo successivo della cooperazione Schengen, ancor più in seguito all'incorporazione del relativo *acquis* per il tramite del Trattato

---

<sup>2</sup> Accordo di Saarbrücken, del 13 luglio 1984, tra il governo della Repubblica francese e il governo della Repubblica federale tedesca, relativo alla soppressione graduale dei controlli alla frontiera franco-tedesca.

<sup>3</sup> Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Fontainebleau, del 25 e 26 giugno 1984, SN/1446/1/84.

<sup>4</sup> *Ivi*, par. 6.

<sup>5</sup> Per una ricostruzione storico-politica di questa fase, cfr. E. GUILD, *Moving the Borders of Europe*, Inaugural Lecture, University of Nijmegen, 2001, reperibile online; R. ZAIOTTI, *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers*, Chicago, 2011.

<sup>6</sup> Cfr., in tal senso, il considerando n. 1 dell'Accordo di Saarbrücken, sopra citato: «l'union sans cesse plus étroite des peuples des Etats membres des Communautés européennes doit trouver son expression dans le libre franchissement des frontières intérieures par tous les ressortissants de ces Etats».

<sup>7</sup> Sul concetto di «esternalizzazione» del processo di integrazione mediante il ricorso a strumenti di diritto internazionale, cfr. E. PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, Bari, 2018, p. 13 ss.

<sup>8</sup> Cfr. il considerando n. 6 dell'Accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni.

<sup>9</sup> Cfr. l'art. 2 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni.

di Amsterdam<sup>10</sup>, è segnato dell'esaltazione di questo principio quale elemento del "DNA europeo"<sup>11</sup> e, contestualmente, dal sostanziale svuotamento del suo afflato universalista. Il graduale rafforzamento della sorveglianza sugli attraversamenti della frontiera interna da parte dei non-cittadini si è fatto strada, nella prassi statale relativa alla cooperazione Schengen, sia mediante il potenziamento delle "misure alternative" al ripristino dei controlli, sia attraverso la funzionalizzazione dei controlli interni al contrasto dei c.d. "movimenti secondari"<sup>12</sup>; una tendenza che si è accentuata in seguito alle tre principali crisi del sistema: quella legata ai flussi migratori seguiti alle c.d. "primavere arabe", quella innescata dall'esodo dei rifugiati siriani e quella connessa alla pandemia da Covid-19.

Il crescente iato tra il simbolismo universalista di Schengen e la prassi di differenziazione del regime della frontiera interna in base allo *status* amministrativo del migrante ha condotto a una vera e propria

---

<sup>10</sup> Sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nel quadro dell'Unione europea, ai sensi delle disposizioni dei Trattati relative alla cooperazione rafforzata, cfr. Corte giust. 8 settembre 2015, C-44/14, *Spagna/Parlamento e Consiglio*, punto 47 ss. Sugli sviluppi dell'*acquis* di Schengen cfr., tra molti, B. NASCIBENE, *Lo «spazio Schengen»: libertà di circolazione e controlli alle frontiere esterne*, in AA. VV., *Divenire sociale e adeguamento del diritto. Studi in onore di Francesco Capotorti*, vol. II, Milano, 1999, p. 309 ss.; G. CELLAMARE, *La disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea*, Torino, 2006, p. 64 ss.; G. CAGGIANO, *Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia*, in *SIE*, 2008, p. 125 ss.; A. ADINOLFI, *La libertà di circolazione delle persone e la politica dell'immigrazione*, in R. MASTROIANNI, G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, IV ed., Torino, 2021, p. 52 ss.

<sup>11</sup> Sulla rilevanza simbolica di tale principio quale valore fondante del processo di integrazione europea, cfr. J. H. H. WEILER, *Deciphering the Political and Legal DNA of European Integration*, in J. DICKSON, P. ELEFThERiADIS (eds.), *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford, 2012, p. 137 ss.; G. CORNELISSE, *Reinstatement of Internal Border Controls in the Schengen Area. Conflict, Symbolism and Institutional Dynamics*, in S. CARRERA, D. CURTIN, A. GEDDES (eds.), *20-year Anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles, 2020, p. 81 ss.; D. THYM, J. BORNEMANN, *Schengen and Free Movement Law During the First Phase of the Covid-19 Pandemic: Of Symbolism, Law and Politics*, in *EP*, 2020, p. 1143 ss.; W. H. BYRNE, T. GAMMELTOFT-HANSEN, *Untangling the Legal Infrastructure of Schengen*, in *EP*, 2024, p. 157 ss.

<sup>12</sup> M. CECCORULLI, *Back to Schengen: The Collective Securitisation of the EU Free-Border Area*, in *West European Politics*, vol. 42, n. 2, 2018, p. 302 ss.; J. BORNEMANN, *Competing Visions and Constitutional Limits of Schengen Reform: Securitization, Gradual Supranationalization and the Undoing of Schengen as an Identity-Creating Project*, in *GLJ*, vol. 25, n. 3, 2024, p. 407 ss.

“internalizzazione” del modello di controllo delle frontiere esterne dell’area Schengen<sup>13</sup>, con la conseguenza di riattribuire alle autorità di gestione del traffico transfrontaliero quella funzione di pubblico presidio all’integrità del confine interno, alla quale gli Stati Schengen avevano rinunciato proprio in virtù dell’appartenenza al “club”<sup>14</sup>.

Nel nome della libertà di circolazione, e della «importanza capitale [di Schengen] per l’Unione europea nel suo insieme»<sup>15</sup>, la riforma del 2024 porta a completamento la “metamorfosi funzionale” delle frontiere interne<sup>16</sup>: da snodo per la gestione del traffico transfrontaliero ad avamposto della frontiera esterna per i controlli di polizia sui migranti irregolari rintracciati in prossimità delle stesse. Tale metamorfosi si evince immediatamente dalla base giuridica del regolamento 2024/1717, che non è più confinata all’art. 77 TFUE, ma si estende all’art. 79 TFUE, trasformando il «gioiello della corona» dell’Unione europea<sup>17</sup> in strumento al servizio dell’approccio globale alla gestione della migrazione inaugurato dal Nuovo Patto<sup>18</sup>.

Tale metamorfosi, tuttavia, non avviene nel segno della espansione della potestà discrezionale delle autorità nazionali in relazione al ripristino unilaterale dei controlli interni. Invero, la riforma smantella

---

<sup>13</sup> Sul modello di controllo di frontiera dell’area Schengen, basato su quattro livelli di accesso, v. il considerando n. 6 del regolamento 2024/1717. Inoltre, sia consentito il rinvio a D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell’Unione europea*, Bari, 2020, pp. 21-23.

<sup>14</sup> Per analoghe riflessioni, E. GUILD, *Schengen Borders and Multiple National States of Emergency: From Refugees to Terrorism to COVID-19*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 23, 2021, pp. 385-404.

<sup>15</sup> Comunicazione della Commissione, del 2 giugno 2021, Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente, COM (2021) 277final, p. 3

<sup>16</sup> Su tale metamorfosi e il suo collegamento con la crisi dell’asilo in Europa, si consenta il rinvio a D. VITIELLO, *Il diritto d’asilo in Europa e l’eterogenesi dei fini*, in AA.VV., *Annuario ADiM 2022. Raccolta di scritti di diritto dell’immigrazione*, Napoli, 2023, p. 148 ss.

<sup>17</sup> Cfr. la dichiarazione del vicepresidente Margaritis Schinas resa sui social il 2 giugno 2021, in occasione della presentazione della Strategia COM (2021) 277final, nota 15: «Schengen is our crown jewel, symbol of our way of life. It is a well-oiled machine but to stand the test of time, needs to be shored up and strengthened. Today we are setting out a new way forward that ensures the security and mobility of EU citizens». V. anche il comunicato stampa del 2 giugno 2021, IP/21/2708.

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione, del 23 settembre 2020, Un Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo, COM (2020) 609final. V. altresì l’art. 3 regolamento 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell’asilo e della migrazione.

gli ultimi bastioni dell'originario impianto intergovernativo della cooperazione Schengen attraverso un complesso sistema di proceduralizzazione del ricorso alle clausole in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza interna, puntellato dal rafforzamento dei sistemi di monitoraggio e valutazione dei rischi connessi al ripristino dei controlli e dal ripensamento della *governance* complessiva dell'area Schengen.

Pertanto, per un verso, la riforma realizza, a quarant'anni da Saarbrücken, quella differenziazione originariamente auspicata dal Regno Unito tra cittadini e non-cittadini in relazione alla libertà di circolazione nell'area Schengen. Per altro verso, la rinascita della frontiera interna non avviene nel solco dell'unilateralismo statale, quanto piuttosto nel segno della crescente verticalizzazione della dimensione esecutiva nell'ambito delle politiche dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG)<sup>19</sup>.

Nelle pagine che seguono si dà conto di questi sviluppi, riconducendoli al radicale cambiamento di approccio innescato dalla risposta statale alle emergenze che hanno interessato l'area Schengen e situandoli all'interno della più ampia cornice della riforma del Nuovo Patto. Il quesito che la riforma lascia aperto, come si vedrà, è se i tratti essenziali del nuovo approccio alla libera circolazione siano idonei a rendere il sistema Schengen «a prova di futuro»<sup>20</sup>.

## 2. Dalla «banalizzazione» della frontiera interna al «new normal» di Schengen

Il passaggio dalla «banalizzazione» della frontiera interna al «*new normal*»<sup>21</sup> di Schengen è scandito da tre fasi di crisi. La prima può essere ricondotta ai movimenti secondari dei migranti in fuga dalle

---

<sup>19</sup> V. già la comunicazione della Commissione, del 16 maggio 2023, Relazione sullo stato di Schengen 2023, COM (2023) 274final.

<sup>20</sup> COM (2021) 277final, cit., p. 15.

<sup>21</sup> L'efficace espressione è mutuata da M. DE SOMER, *Schengen: Quo Vadis?*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 22, n. 2, 2020, p. 178 ss. V. altresì F. GÜLZAU, *A "New Normal" for the Schengen Area. When, Where and Why Member States Reintroduce Temporary Border Controls?*, in *Journal of Borderlands Studies*, vol. 38, n. 5, 2023, p. 785 ss.

primavera arabe<sup>22</sup>. In risposta alla crisi, l'allora regolamento 562/2006 viene emendato mediante l'adozione di una procedura centralizzata di ripristino temporaneo dei controlli interni in circostanze eccezionali che colpiscono l'intera area di libera circolazione (art. 29 CFS)<sup>23</sup> e l'istituzione di un meccanismo di valutazione del rispetto dell'*acquis* di Schengen<sup>24</sup>, che assegna all'agenzia Frontex il monitoraggio dei provvedimenti adottati dagli Stati membri per colmare le lacune riscontrate<sup>25</sup>. La modifica introduce il considerando n. 26 del CFS, ai sensi del quale «[l]a migrazione e l'attraversamento delle frontiere esterne di un gran numero di cittadini di paesi terzi non dovrebbero in sé essere considerate una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna»<sup>26</sup>. Al contempo, pone l'analisi dei rischi collegati alla migrazione "illegale" a fondamento del meccanismo di valutazione, concorrendo alla saldatura tra i concetti di migrazione illegale e minaccia all'area Schengen<sup>27</sup>.

La seconda fase di crisi è legata all'esodo dei rifugiati siriani, in risposta al quale viene attivata, nel 2016, la procedura centralizzata introdotta all'art. 29 CFS<sup>28</sup>, con raccomandazione ad Austria, Germania, Danimarca, Svezia e Norvegia di mantenere i controlli alle

---

<sup>22</sup> In argomento, S. CARRERA, E. GUILD, M. MERLINO, J. PARKIN, *A Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair*, CEPS Research Paper, April 2011, reperibile online; I. ATAK, *La crise de l'Espace Schengen pendant le Printemps arabe: Impact sur les droits humains des migrants et des demandeurs d'asile*, in *Revue québécoise de droit international*, 2012, p. 123 ss.; A. MIGNOLLI, D. VITIELLO, *L'Unione europea, il sistema Schengen e le migrazioni via mare. Considerazioni in merito al recente "caso Lampedusa"*, in F. ANGHELONE, A. UNGARI (a cura di), *Atlante geopolitico del Mediterraneo*, Roma, 2012, p. 43 ss.

<sup>23</sup> Regolamento (UE) n. 1051/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che introduce norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali.

<sup>24</sup> Regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013, che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen.

<sup>25</sup> Cfr. l'art. 19-bis regolamento 1051/2013, successivamente abrogato e sostituito dal regolamento (UE) 2022/922 del Consiglio, del 9 giugno 2022, sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e di monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen.

<sup>26</sup> Considerando n. 5 regolamento 1051/2013.

<sup>27</sup> Art. 7 regolamento 1053/2013.

<sup>28</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2016/894 del Consiglio, del 12 maggio 2016, recante una raccomandazione per un controllo temporaneo alla frontiera interna in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen.

frontiere interne, e successive proroghe da parte di tali Stati ben oltre il termine previsto dalla base giuridica. I concetti di “persistenza” della minaccia e di minaccia “rinnovata” si sviluppano nella prassi statale per aggirare la durata massima della proroga del ripristino dei controlli interni prevista dal CFS: una tendenza stigmatizzata dalla Corte di giustizia nel caso *NW*<sup>29</sup>, dove si esclude la compatibilità con il CFS del rinnovo dei controlli sulla base di motivi già adottati e in assenza di nuove minacce.

In questa fase si fa strada, inoltre, la pretesa statale di assimilare il regime giuridico delle frontiere interne, interessate dal ripristino dei controlli, a quello della frontiera esterna<sup>30</sup>, ai fini del respingimento dei migranti intercettati nelle zone transfrontaliere. La funzione di filtro-barriera delle frontiere interne viene rivitalizzata mediante il rafforzamento della cooperazione di polizia (pattugliamenti congiunti e squadre investigative comuni)<sup>31</sup> e lo strumento delle intese bilaterali sulla riammissione “informale” dei migranti irregolari nello Stato Schengen di provenienza, utilizzato soprattutto sulla rotta balcanica<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Corte giust. 26 aprile 2022, C-368/20 e C-369/20, *Landespolizeidirektion Steiermark*, punto 90. Il caso riguarda il mantenimento dei controlli da parte dell’Austria al valico di frontiera di Spielfeld con la Slovenia, dal 2015 al 2019. Per un commento, v. P. CEBULAK, M. MORVILLO, *Who Can End the Border Controls within Schengen? Implementing the CJEU’s Judgment in NW v. Steiermark*, in AA.VV., *Annuario ADiM 2022*, cit., p. 131 ss. Sulla reazione degli Stati membri a questa giurisprudenza, cfr. ad es. Cons. Stato francese 27 luglio 2022, n. 463850, su cui F. TASSINARI, *Il Consiglio di Stato risponde alla Corte di giustizia dell’UE: la Francia proseguirà a frontiere chiuse!*, in *ADiM Blog*, p. 141 ss.

<sup>30</sup> Cfr., in relazione a questa prassi, M. SAVINO, *Verso la fine di Schengen? L’inatteso contributo del Conseil d’État. Nota a Conseil d’État, 28 dicembre 2017, n. 415291*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, p. 522 ss.

<sup>31</sup> Su cui v. la raccomandazione (UE) 2017/820 della Commissione, del 12 maggio 2017, relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen, e la raccomandazione (UE) 2022/915 della Commissione, del 9 giugno 2022, sulla cooperazione operativa nell’attività di contrasto, che promuove il rafforzamento dei centri di cooperazione di polizia e doganale nella lotta contro la criminalità transfrontaliera, specialmente nelle zone di frontiera interne.

<sup>32</sup> La compatibilità di tali intese con il diritto UE è assicurata dalla clausola di subordinazione contenuta all’art. 6, par. 3, della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, purché le stesse siano entrate in vigore prima della direttiva stessa (c.d. direttiva rimpatri). Sulla prassi delle riammissioni informali, v. A. DI PASCALE, *Riammissioni informali e violazione del diritto di asilo*, in *Questione giustizia*, 2021, p. 1 ss.; M. ASTUTI ET AL., *«Per quanto voi vi crediate assolti siete per sempre*

Anche rispetto a queste prassi, il ruolo di supplenza dei giudici, a fronte dell'inerzia del legislatore e del *désistement* della Commissione, diviene cruciale. Nella sentenza *ADDE e a.*<sup>33</sup>, la Corte di giustizia non mi limita a ribadire l'intrinseca autonomia delle nozioni di «frontiera interna» e di «frontiera esterna» ai sensi del CFS<sup>34</sup>. Ne deduce altresì l'opponibilità al migrante irregolare, fermato ai valichi interessati dal ripristino dei controlli, della misura di applicazione immediata del «respingimento alla frontiera» (art. 14 CFS) al fine di derogare alle norme e alle procedure comuni in materia di allontanamento previste dalla direttiva rimpatri, in virtù della clausola che facoltizza l'applicazione di questa direttiva ai migranti respinti al confine esterno (art. 2, par. 2).

In relazione alle verifiche all'interno del territorio, per un verso, a partire da *Adil*<sup>35</sup>, la Corte di giustizia chiarisce la compatibilità con il CFS dei controlli volti a contenere l'immigrazione irregolare; per altro verso, conferma che l'obiettivo del controllo deve essere chiaramente distinto e distinguibile dalle verifiche volte ad autorizzare l'accesso al territorio, e ribadisce gli altri elementi del test sviluppato in *Melki e Abdeli*<sup>36</sup> per stabilire l'assenza di effetti equivalenti a verifiche di frontiera esterna<sup>37</sup>.

Per quanto riguarda i respingimenti sommari sulla rotta balcanica, dopo il *leading case Sharifi e a.* del 2014<sup>38</sup>, nel 2021 anche la Croazia finisce nel mirino della Corte EDU per aver allontanato una famiglia afgana verso la Serbia in assenza di formalizzazione della decisione ed

---

*coinvolti». I diritti umani fondamentali alla prova delle frontiere interne ed esterne dell'Unione europea*, in *DIC*, n. 1, 2022, p. 1 ss.

<sup>33</sup> Corte giust. 21 settembre 2023, C-143/22, *ADDE e a.* La questione oggetto del rinvio pregiudiziale è stata sollevata dal Consiglio di Stato francese in relazione alla compatibilità con il CFS e con la direttiva rimpatri della riforma dell'art. L. 332-3 del Codice sull'ingresso e sul soggiorno degli stranieri e sul diritto d'asilo francese (Ceseda). Sul seguito del caso dinanzi al giudice *a quo*, v. Cons. Stato francese 2 febbraio 2024, n. 450285.

<sup>34</sup> V. già Corte giust. 19 marzo 2019, C-444/17, *Arib e a.*, punto 62.

<sup>35</sup> Corte giust. 19 luglio 2012, C-278/12 PPU, *Adil*.

<sup>36</sup> Corte giust. 22 giugno 2010, C-188/10 e C-189/10, *Melki e Abdeli*. V. altresì 13 dicembre 2018, C-412/17 e C-474/17, *Touring Tours und Travel*.

<sup>37</sup> V., circa l'importanza dell'elemento dell'asistematicità dei controlli, v. Corte giust. 21 giugno 2017, C-9/16, *A*; ord. 4 giugno 2020, C-554/19, *Staatsanwaltschaft Offenburg*.

<sup>38</sup> Corte EDU 21 ottobre 2014, ric. n. 16643/09, *Sharifi e a./Italia e Grecia*.



esame individuale<sup>39</sup>. Si tratta di un caso esemplare di espulsione collettiva che, pur con i dovuti *distinguo* rispetto alle riammissioni informali tra Stati Schengen, rientra nella medesima strategia politica di deterrenza dell'arrivo spontaneo di richiedenti asilo sulla rotta balcanica<sup>40</sup>. Strategia che non osta all'ammissione della Croazia nel "club" della libera circolazione nel gennaio 2023, seguita – dopo ben tredici anni nell'anticamera di Schengen – da Bulgaria e Romania<sup>41</sup>.

A fronte di prassi devianti, essenzialmente relative al pilastro interno di Schengen, la risposta istituzionale riguarda principalmente il pilastro esterno. L'infrastruttura informativa delle frontiere esterne viene radicalmente ripensata mediante il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti, sia per i cittadini dei Paesi terzi che per i cittadini europei<sup>42</sup>, nonché il completamento dei c.d. "confini intelligenti"<sup>43</sup>. Inoltre, vengono istituiti il sistema di ingressi/uscite<sup>44</sup> e un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore delle frontiere e dei visti<sup>45</sup>, oltre all'aggiornamento dei

---

<sup>39</sup> Corte EDU 18 novembre 2021, ricc. nn. 15670/18 e 43115/18, *M.H. e a./Croazia*.

<sup>40</sup> Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, intervento *amicus curiae* ex art. 36, par. 3, CEDU, ricc. nn. 18810/10, 18865/19, 23495/19, *S.B./Croazia, A.A./Croazia, A.B./Croazia*, CommDH(2020)33. Più in generale, V. MORENO-LAX, *Crisis as (Asylum) Governance: The Evolving Normalisation of Non-access to Protection in the EU*, in *EP*, 2024, p. 179 ss.

<sup>41</sup> Comunicazione della Commissione, del 16 aprile 2024, Relazione sullo stato di Schengen 2024, COM (2024) 173final, par. 1. Sull'ingresso di questi due Stati, v. H. BAAS, J. RIJPMAN, *Schengen Purgatory or the Winding Road to Free Travel*, in *EP*, 2024, p. 209 ss.

<sup>42</sup> Regolamento (UE) 2017/458 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne.

<sup>43</sup> Sull'utilizzo della tecnologia e dell'automazione ai confini esterni, sia consentito il rinvio a P. HANKE, D. VITIELLO, *New Technologies in Migration Control. A Legal Appraisal from an International and European Perspective*, in E. CARPANELLI, N. LAZZERINI (eds.), *The Use and Misuse of Technology: Contemporary Challenges under International and European Law*, Cham, 2019, p. 3 ss.

<sup>44</sup> Regolamento (UE) 2017/2225 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda l'uso del sistema di ingressi/uscite.

<sup>45</sup> Regolamento (UE) 2019/817 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore delle frontiere e dei visti.

sistemi informazione Schengen (SIS)<sup>46</sup> e visti (VIS)<sup>47</sup>, anche ai fini del sistema comune dell'UE per i rimpatri<sup>48</sup>. A chiusura del cerchio, l'agenzia Frontex cambia nome con la riforma del 2016 e viene ulteriormente potenziata con quella del 2019<sup>49</sup>. Per contro, la proposta di modifica del CFS<sup>50</sup>, volta a razionalizzare quel «mosaico di decisioni unilaterali di ripristino dei controlli di frontiera [mediante] una strategia coordinata di controlli di frontiera temporanei»<sup>51</sup>, non ottiene seguito.

Occorre attendere la terza fase di crisi – quella pandemica – per l'adozione della proposta legislativa da cui origina la riforma del 2024<sup>52</sup>. La libera circolazione di agenti patogeni *sans papier*, che si propagano attraverso le frontiere interne, scuote ulteriormente l'area Schengen<sup>53</sup>, portando lo stesso Parlamento europeo a rilevare l'inadeguatezza del CFS e l'urgenza di una riforma che introduca norme

---

<sup>46</sup> Regolamento (UE) 2018/1861 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore delle verifiche di frontiera.

<sup>47</sup> Regolamento (UE) 2021/1134 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, sulla riforma del VIS (Sistema Informazione Visti).

<sup>48</sup> COM (2024) 173final, cit., p. 15 ss.

<sup>49</sup> Cfr. il regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea; e il regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea.

<sup>50</sup> Proposta del 27 settembre 2017, COM (2017) 571final. La proposta estendeva la durata del ripristino temporaneo del controllo di frontiera in caso di minacce *persistenti*, in cambio di una centralizzazione della *governance* del sistema e di una maggiore compenetrazione tra la disciplina di Schengen e le politiche dell'immigrazione e dell'asilo, in maniera non troppo dissimile alla proposta di modifica da cui origina la riforma del 2024 (v. *infra*, parr. 3 ss.). In argomento, S. PEERS, *The Reform of Frontex: Saving Schengen at Refugees' Expense?*, in *EU Law Analysis*, 16 December 2015, reperibile *online*; M. DE SOMER, *Schengen and Internal Border Controls*, in P. DE BRUYCKER, M. DE SOMER, J. DE BROUWER (eds.), *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a New European Consensus on Migration*, Bruxelles, 2019, p. 119 ss.

<sup>51</sup> Comunicazione della Commissione, del 4 marzo 2016, Ritorno a Schengen - Tabella di marcia, COM (2016) 120final.

<sup>52</sup> Proposta del 14 dicembre 2021, COM (2021) 891final. Per un'analisi, v. ECRE, *ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation Amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the Rules Governing the Movement of Persons across Borders COM(2021) 891*, March 2022, reperibile *online*.

<sup>53</sup> F. CASOLARI, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *EJ*, 2020, p. 95 ss.

chiare sulla gestione delle emergenze sanitarie su larga scala<sup>54</sup>. Nel CFS, infatti, l'esistenza di una «minaccia per la salute pubblica» (art. 2, par. 21) costituisce elemento oggetto dei controlli volti all'ingresso nel territorio (art. 6) e delle verifiche di frontiera (art. 8), ma non rappresenta il presupposto per l'adozione di misure di prevenzione generale che comportino la chiusura indiscriminata e totale dei confini interni. Né è possibile concludere altrimenti argomentando a partire dall'ampia discrezionalità riconosciuta dalla Corte di giustizia alle autorità competenti nel valutare la natura (attuale o potenziale) della minaccia di cui all'art. 6, par. 1, lett. e), CFS<sup>55</sup>.

Dinanzi al ricorso unilaterale, non coordinato e di massa alle clausole per il ripristino dei controlli interni, la Commissione raccomanda restrizioni temporanee e generalizzate ai viaggi non essenziali<sup>56</sup>, cui viene data attuazione mediante decisioni nazionali. Al netto delle criticità di questo approccio emergenziale sotto il profilo della proporzionalità dei presupposti e delle conseguenze dell'azione<sup>57</sup>, questa terza crisi contribuisce, in maniera durevole, al ripensamento della frontiera interna come filtro-barriera. Ne è prova la giurisprudenza della Corte di giustizia in *Nordic Info*<sup>58</sup>, in cui la Corte ritiene che l'imposizione di test diagnostici e quarantena alle persone in ingresso

---

<sup>54</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, dell'8 luglio 2021, sulla relazione annuale sul funzionamento dello spazio Schengen, P9\_TA(2021)0350, par. 40.

<sup>55</sup> Corte giust. 12 dicembre 2019, C-380/18, *E.P.*, punto 46.

<sup>56</sup> Comunicazione della Commissione, del 16 marzo 2020, COVID-19: restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, COM (2020)115 final. V. altresì la comunicazione della Commissione, del 30 marzo 2020, COVID-19 – Linee guida concernenti l'attuazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, la facilitazione delle modalità di transito per il rimpatrio dei cittadini dell'UE e gli effetti sulla politica in materia di visti, C(2020)2050; e la comunicazione della Commissione, del 15 maggio 2020, Verso un approccio graduale e coordinato per il ripristino della libera circolazione e la revoca dei controlli alle frontiere interne – COVID-19, C(2020)3250.

<sup>57</sup> Per tutti, G. CAGGIANO, *Covid-19. Ripristino delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale: limiti della competenza dell'Unione e dei diritti delle persone nello stato di emergenza*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, vol. II, 2021, p. 225 ss.; S. MONTALDO, *The COVID-19 Emergency and the Reintroduction of Internal Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste*, in *EP*, 2020, p. 523 ss.; B. NASCIBENE, A. DI PASCALE, *Le frontiere nel diritto dell'Unione europea: norme, evoluzione, significato*, in *EJ*, 2020, p. 51 ss.; D. THYM, *Travel Bans in Europe. A Legal Appraisal*, in *EU Migration Law Blog*, 18-19 March 2020, reperibile *online*.

<sup>58</sup> Corte giust. 5 dicembre 2023, C-128/22, *Nordic Info*.

nel territorio, in una situazione di emergenza pandemica, sia compatibile con il divieto di controlli di effetto equivalente alle verifiche di frontiera (art. 23 CFS), purché tali misure abbiano come obiettivo la tutela della salute pubblica e siano motivate, non discriminatorie e proporzionate. La Corte fa ricadere questo tipo di controlli nell'eccezione relativa al mantenimento dell'ordine pubblico che, nell'impianto originario di Schengen, era preordinata al contrasto alla criminalità transfrontaliera<sup>59</sup>. In questo modo, si amplia l'alveo dell'eccezione e con esso, di fatto, la discrezionalità delle autorità accertanti.

### 3. *L'impianto della riforma e i rapporti con gli strumenti del Nuovo Patto*

L'evoluzione normativa del sistema Schengen può essere inquadrata come risposta reattiva dell'ordinamento dell'Unione a fattori di crisi che conducono allo sviluppo di prassi statali derogatorie rispetto al principio della libertà di circolazione. Questi fattori esogeni incidono sui vantaggi derivanti dall'assenza di controlli intra-Schengen, vantaggi che – a partire dagli anni Novanta – hanno condotto a una crescente “banalizzazione” del significato delle *frontiere interne statali* e, contestualmente, alla “creazione” del confine esterno comune quale *frontiera esterna dell'Unione*<sup>60</sup>. Nel momento in cui i benefici derivanti dall'assenza di controlli alle frontiere interne dell'area Schengen sono rimessi in discussione dal moltiplicarsi dei fattori di crisi (reali o percepiti), anche il rapporto tra la regola sull'assenza dei controlli

---

<sup>59</sup> Questa argomentazione si fonda sulla non esaustività dell'elenco di cui all'art. 23, lett. a), regolamento 2016/399 (pre-riforma). Per un commento a questa giurisprudenza, S. PEERS, *Restoring the Borderless Schengen Area: Mission Impossible?*, Swedish Institute for European Policy Studies, May 2024, reperibile *online*.

<sup>60</sup> Sulla funzione compensativa della “messa in comune” delle frontiere esterne europee per l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne statali, cfr. Corte giust. 21 settembre 1999, C-378/97, *Wijsembeek*, punto 36. In argomento B. NASCIBENE, A. DI PASCALE, *Le frontiere nel diritto dell'Unione europea*, cit.

interni e le eccezioni previste dal CFS per il ripristino degli stessi viene alterato<sup>61</sup>.

Le prassi derogatorie statali, tuttavia, non si pongono al di fuori del sistema, in quanto ancorate, in maniera più o meno liberale, all'art. 72 TFUE. Tale ancoraggio ha consentito alla Corte di giustizia di chiarire che l'esercizio delle competenze statali in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza interna deve essere incanalato nell'alveo delle regole del CFS all'uopo previste, tanto in relazione al ripristino dei controlli interni (art. 25 ss.)<sup>62</sup> quanto in rapporto alle competenze di polizia alla frontiera interna (art. 23)<sup>63</sup>.

Al contempo, il “*new normal*” dello spazio Schengen si configura come una condizione instabile, in cui lo squilibrio strutturale<sup>64</sup> generato dall'attribuzione agli Stati c.d. frontalieri della responsabilità principale per la protezione del confine esterno<sup>65</sup> e il controllo degli accessi non autorizzati, anche dei richiedenti asilo<sup>66</sup>, viene mitigato attraverso

<sup>61</sup> È noto che, dal 2006 al giugno 2015, sono solo 36 le notifiche di ripristino dei controlli in base agli artt. 25 e 28 ss. del CFS, mentre a partire dal giugno 2015 fino ad oggi sono ben 419. La lista è consultabile *online* sul sito della Commissione.

<sup>62</sup> *NW*, sopra citata. V. altresì, nel diverso ambito della politica europea dell'asilo, Corte giust. 2 aprile 2020, C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, punti 144 e 145; 17 dicembre 2020, C-808/18, *Commissione/Ungheria*, punti 214 e 215.

<sup>63</sup> Cfr. le sentenze *Melki e Abdeli, Adil, Touring Tours, A e Nordic Info*.

<sup>64</sup> Sulla natura strutturale del disequilibrio del sistema Schengen v. G. CORNELISSE, *What's Wrong with Schengen? Border Disputes and the Nature of Integration in the Area without Internal Borders*, in *CMLR*, vol. 51, n. 3, 2014, p. 741 ss.

<sup>65</sup> Cfr. il considerando n. 5 regolamento 2024/1717. V. altresì la sentenza *Arib e a.*, sopra citata, punto 61 ss., nonché le conclusioni dell'Avv. gen. Szpunar, del 17 ottobre 2018, C-444/17, *Arib e a.*, parr. 58 e 59: «gli Stati membri non tutelano gli stessi interessi giuridici alle frontiere esterne e a quelle interne. [...] Uno Stato membro che, in forza del codice frontiere Schengen, è incaricato di controllare le frontiere esterne di tale spazio agisce nell'interesse di tutti gli Stati membri dello spazio Schengen. Per contro, uno Stato membro che decide di ripristinare i controlli alle frontiere interne agisce nel proprio interesse». Sulla relazione tra frontiere interne ed esterne di Schengen, v. per tutti G. CAGGIANO, *Recenti sviluppi del regime delle frontiere esterne nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in A. DI STASI, L. S. ROSSI (a cura di), *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, p. 383 ss.

<sup>66</sup> Cfr. Corte giust. 26 luglio 2017, C-646/16, *Jafari*, punto 88, dove la Corte sottolinea che i criteri introdotti dal regolamento di Dublino, tra cui figura l'attraversamento irregolare della frontiera di uno Stato membro, si fondano in particolare «sull'idea che ogni Stato membro è responsabile, nei confronti di tutti gli altri Stati membri, della sua politica in materia di ingresso e di soggiorno di cittadini di paesi terzi e deve assumerne le conseguenze con spirito di solidarietà e di leale cooperazione». Sulla

un'ipertrofica espansione del sistema integrato di gestione delle frontiere esterne<sup>67</sup>, l'attrazione al livello sovranazionale di funzioni esecutive<sup>68</sup> e la creazione di spazi "anomici" – «*zones de non-droit*»<sup>69</sup> – alla periferia di Schengen.

Entro questa cornice si delineano le riforme del Nuovo Patto e del CFS<sup>70</sup>: riforme formalmente autonome, ma strutturalmente interconnesse, in virtù dell'ibridazione di componenti dell'*acquis* di Schengen e di Dublino, di elementi chiave del sistema europeo comune d'asilo (SECA) e della politica comune di rimpatrio con strumenti tipici del sistema integrato di gestione delle frontiere esterne<sup>71</sup>. I punti di saldatura tra la riforma di Schengen e quella promossa dal Nuovo Patto riguardano soprattutto il regolamento accertamenti, il regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera e il regolamento crisi e strumentalizzazione.

---

funzione del principio di solidarietà in relazione a queste politiche, per tutti, G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018.

<sup>67</sup> Cfr., da ultimo, il par. 5 degli orientamenti strategici per la programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che definiscono le priorità dello SLSG per il quinquennio 2025-2029, approvati dal Consiglio il 12 dicembre 2024 (*Strategic guidelines for legislative and operational planning within the area of freedom, security and justice*, doc. n. 16343/24). Per i profili più generali di questo sviluppo, sia consentito il rinvio a D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, cit., pp. 51-84.

<sup>68</sup> Cfr., *ex multis*, M. SCHOLTEN, M. LUCHTMAN (eds.), *Law Enforcement by EU Authorities. Implications for Political and Judicial Accountability*, Cheltenham, 2017.

<sup>69</sup> J. Y. CARLIER, F. CREPEAU, *De la "crise" migratoire Européenne au Pacte mondial sur les migrations: exemple d'un mouvement sans droit?*, in *Annuaire Français de Droit International*, vol. LXIII, 2017, p. 461 ss., spec. p. 462.

<sup>70</sup> Sulle proposte di riforma, v. M. BORRACCETTI, *Nuove regole per lo spazio Schengen: uno sguardo alle proposte della Commissione europea*, in AA.VV., *Annuario ADiM 2022, op. cit.*, p. 111 ss.; S. MONTALDO, *La riforma della governance delle frontiere interne dello Spazio Schengen*, in M. SAVINO, D. VITIELLO (a cura di), *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio*, Napoli, 2023, p. 17 ss.

<sup>71</sup> Cfr. in tal senso il parere del servizio giuridico del Consiglio, del 19 febbraio 2021, *The Proposed New Pact on Migration and Asylum – "Variable Geometry" – Schengen and Dublin Acquis Relevance of Components of the Proposed Pact*, doc. n. 6357/21. Sul punto, sia consentito il rinvio a D. VITIELLO, *L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge*, in AA.VV., *Annuario ADiM 2023*, Napoli, 2024, p. 27 ss.

### 3.1. Segue: *il regolamento “accertamenti” e la procedura di rimpatrio alla frontiera quale sviluppo dell’acquis di Schengen*

Il regolamento accertamenti<sup>72</sup> costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell’*acquis* di Schengen<sup>73</sup> e rappresenta la principale misura di compensazione introdotta dal Nuovo Patto in risposta alle lacune strutturali nel controllo della frontiera esterna da parte degli Stati membri c.d. “frontalieri”<sup>74</sup>. L’ambito di applicazione personale delle attività di *screening*<sup>75</sup>, pertanto, è definito in funzione delle condizioni d’ingresso nell’area Schengen, disciplinate all’art. 6 CFS. Sono, infatti, assoggettati agli accertamenti tutti i cittadini dei Paesi terzi che non le soddisfano, a prescindere dalla presentazione di una domanda d’asilo, nei casi in cui: *i*) siano entrati nel territorio degli Stati membri senza autorizzazione, ad eccezione di coloro i cui dati non devono essere rilevati ai sensi del regolamento Eurodac<sup>76</sup> per ragioni diverse dall’età; *ii*) abbiano presentato domanda d’asilo presso i valichi di frontiera esterni o nelle zone di transito; *iii*) siano sbarcati sul territorio di uno Stato membro a seguito di un’operazione di ricerca e soccorso. Per quanto riguarda i cittadini dei Paesi terzi autorizzati ad entrare in base all’eccezione contenuta all’art. 6, par. 5, CFS, gli accertamenti sono esclusi, salvo nell’ipotesi in cui tali cittadini, ammessi per motivi umanitari, facciano domanda d’asilo<sup>77</sup>.

---

<sup>72</sup> Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne.

<sup>73</sup> Cfr. i considerando nn. 2 e 61-65.

<sup>74</sup> *Ivi*, considerando n. 18, ai sensi del quale: «Gli accertamenti sono necessari per compensare il fatto che presumibilmente, all’arrivo nello spazio Schengen, tali cittadini di paesi terzi sono riusciti a sottrarsi alle verifiche all’ingresso e pertanto non è stato possibile rifiutare loro l’ingresso o indirizzarli alla procedura adeguata dopo gli accertamenti».

<sup>75</sup> *Ivi*, art. 5. Si noti che il regolamento sugli accertamenti si applica anche nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano illegalmente nel territorio degli Stati membri, alle condizioni disciplinate dal successivo art. 7.

<sup>76</sup> Art. 22 regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce l’«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici ai fini dell’applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 e della direttiva 2001/55/CE e ai fini dell’identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol.

<sup>77</sup> Art. 5, par. 3, regolamento 2024/1356, cit.

L'ambito di applicazione *ratione personarum* del regolamento accertamenti, quindi, conduce a una assimilazione *de jure* dello statuto giuridico del richiedente asilo a quello del migrante irregolare ai fini dell'applicazione della *fiction iuris* del non ingresso<sup>78</sup>, dell'assoggettamento allo *screening* e, quindi, alle procedure di asilo<sup>79</sup> e rimpatrio<sup>80</sup> alla frontiera. È significativo, a tal proposito, che il preambolo del regolamento *de quo* escluda dall'ambito degli accertamenti coloro che sono autorizzati a entrare in base al CFS, fatte salve le sanzioni applicabili in caso di attraversamento non autorizzato delle frontiere esterne<sup>81</sup>, che – sempre in base al CFS – non si applicano ai richiedenti asilo in ossequio agli obblighi internazionali degli Stati in materia di asilo<sup>82</sup>.

Ai sensi dell'art. 31 della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato, questo escluderebbe la facoltà degli Stati di non autorizzare l'accesso al territorio di potenziali rifugiati a titolo di sanzione per l'attraversamento irregolare. Tuttavia, l'impianto della riforma circoscrive, di fatto, l'applicazione dell'art. 31 della Convenzione ai richiedenti asilo che, durante gli accertamenti, dimostrino di soddisfare le condizioni d'ingresso nell'area Schengen. Il mancato rispetto di tali condizioni fonda, pertanto, una presunzione generalizzata di abuso del diritto d'asilo. Questo elemento è un tratto caratterizzante del nuovo

---

<sup>78</sup> Ivi, art. 6. In argomento, F. RONDINE, *Il regolamento sugli accertamenti pre-ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure “di crisi” alle frontiere esterne dell’Unione*, in questo *Fascicolo speciale*.

<sup>79</sup> Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, sul quale L. MARIN, *La riforma del regolamento “procedure” ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, in questo *Fascicolo speciale*.

<sup>80</sup> Regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera, sul quale v. M. LANOTTE, *Il regolamento (UE) 2024/1349: l'ultimo tassello della “procedura di frontiera” previsto dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in questo *Fascicolo speciale*.

<sup>81</sup> Considerando n. 12 regolamento 2024/1356.

<sup>82</sup> Art. 5, par. 3, co. 1, regolamento 2016/399.



sistema europeo di gestione dei flussi migratori<sup>83</sup> e lo accomuna, nelle premesse, all'approccio *hotspot*<sup>84</sup>.

Al contempo, la saldatura tra la fase dello *screening* e quella dei rimpatri alla frontiera implica, a cascata, che l'accertamento della insussistenza delle condizioni d'ingresso nell'area Schengen sia prodromico al diniego dell'autorizzazione all'accesso al territorio e, quindi, all'assoggettamento alle procedure speciali introdotte dai regolamenti 2024/1348<sup>85</sup> e 2024/1349<sup>86</sup>. Ciò comporta, in principio<sup>87</sup>, il trattenimento del richiedente asilo alla frontiera esterna o in prossimità della stessa<sup>88</sup>, alle condizioni previste dalla nuova direttiva accoglienza<sup>89</sup>, nonché il diniego del diritto di rimanere nelle more dell'appello avverso una decisione di rigetto della domanda. La possibilità che il giudice autorizzi l'interessato a rimanere è fatta comunque salva. Tuttavia, anche questa possibilità è subordinata alla verifica che l'impugnazione non sia "abusiva", ovvero «presentata esclusivamente per ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione di rimpatrio»<sup>90</sup>.

---

<sup>83</sup> Comunicazione della Commissione, del 13 marzo 2024, Il giusto equilibrio sulla migrazione: un approccio equo e risoluto allo stesso tempo, COM (2024) 126final, par. 1: «Rendendo sicure le frontiere esterne per controllare gli arrivi di migranti irregolari limitiamo eventuali movimenti secondari successivi e garantiamo uno dei diritti più preziosi per i cittadini dell'Unione europea, ossia il diritto di circolare all'interno dello spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne. Garantendo il rapido rimpatrio di coloro che sono respinti nel corso della procedura di frontiera, trasmettiamo un messaggio chiaro: il nuovo sistema europeo non tollererà abusi».

<sup>84</sup> V. per tutti F. CASOLARI, *The EU's Hotspot Approach to Managing the Migration Crisis: A Blindspot for International Responsibility?*, in *Italian Yearbook of International Law*, vol. 25, 2016, p. 109 ss.

<sup>85</sup> Art. 42 ss., regolamento 2024/1348.

<sup>86</sup> Art. 4, regolamento 2024/1349.

<sup>87</sup> Considerando n. 69, regolamento 2024/1348 e n. 11, regolamento 2024/1349.

<sup>88</sup> Artt. 54, regolamento 2024/1348 e art. 5, regolamento 2024/1349.

<sup>89</sup> Artt. 9 e 10 direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, sulla quale cfr. A. VOINICH, *La "nuova direttiva accoglienza": tra obblighi di includere e volontà di escludere*, in questo *Fascicolo speciale*.

<sup>90</sup> Art. 68, par. 6, regolamento 2024/1348, che consente agli Stati di escludere, nella legislazione nazionale, il potere del giudice di autorizzare l'interessato a rimanere nel caso di domande reiterate. Sulla nozione di «elementi e risultanze nuovi», ai fini della qualificazione della domanda come reiterata, cfr. Corte giust. 8 febbraio 2024, C-216/22, *Bundesrepublik Deutschland*.

In ultima analisi, l'integrazione tra l'*acquis* di Schengen e i regolamenti relativi agli accertamenti e alle procedure di frontiera conferisce agli Stati membri un margine di discrezionalità piuttosto ampio in relazione ai presupposti per l'applicazione delle deroghe, delle eccezioni e delle presunzioni volte a razionalizzare e velocizzare la gestione dei flussi. Esempio paradigmatico è la previsione contenuta all'art. 4, par. 6, del regolamento sulle procedure di rimpatrio che, per un verso, cristallizza la giurisprudenza relativa al caso *ADDE e a.*, per altro verso, estende la facoltà degli Stati membri di non applicare la direttiva rimpatri in caso di ricorso al respingimento alla frontiera ex art. 14 CFS, a seguito del rigetto di una domanda d'asilo nell'ambito della procedura di frontiera.

### 3.2. Segue: *il rilievo della nozione giuridica di "strumentalizzazione" nel codice frontiere*

Anche il regolamento crisi e strumentalizzazione<sup>91</sup> è strettamente connesso alla riforma del CFS. Quest'ultima introduce, infatti, la facoltà per gli Stati membri di adottare le misure necessarie a rispondere alle situazioni di "strumentalizzazione"<sup>92</sup>, come definite dal regolamento crisi<sup>93</sup>. Il richiamo a tale definizione, che si fonda a sua volta sulla base giuridica dell'art. 78, par. 2, lett. d) ed e), TFUE, collega i poteri statali di sorveglianza della frontiera esterna con le procedure di asilo alla frontiera e con la cooperazione interstatale nella gestione delle domande d'asilo. L'estensione dell'ambito di applicazione personale del regolamento Eurodac ai migranti irregolari, ai rifugiati reinsediati, ai naufraghi soccorsi in mare e ai beneficiari della protezione temporanea<sup>94</sup>, completa l'ibridazione tra la disciplina del

---

<sup>91</sup> Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo. Per un'analisi di dettaglio si rinvia a E. PISTOIA, *Progressi e rischi nel nuovo regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore*, in questo *Fascicolo speciale*, p. 1 ss. Sugli aspetti definitivi v. altresì G. CAMPESI, *Defining "Crisis" in Migration Governance: a Critical Legal Mapping of EU Crisis Response Mechanisms*, in *European Journal of Migration and Law*, 2024, p. 26 ss.

<sup>92</sup> Art. 5, par. 4, regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>93</sup> Art. 1, par. 4, lett. b), prima frase, regolamento 2024/1359.

<sup>94</sup> Art. 2 regolamento 2024/1358.

SECA e la gestione dei flussi migratori<sup>95</sup>, consentendo – anche in caso di crisi – la funzionalizzazione di Eurodac ai rimpatri<sup>96</sup>, in aggiunta al SIS.

La riforma del CFS prevede, inoltre, che il favoreggiamento dell’immigrazione illegale e l’assistenza umanitaria<sup>97</sup> non debbano *per se* essere considerati “strumentalizzazione”. In questo modo, la logica dell’ibridazione “sconfina” anche in ambito penale. Infatti, non solo la riforma pone sullo stesso piano concettuale la risposta punitiva dello Stato nei confronti di una specifica fattispecie criminosa e di condotte private, le più disparate, animate da motivazioni assistenziali o umanitarie, ma lascia altresì agli Stati la determinazione delle condizioni alle quali possa ritenersi sussistere, in ambo i casi, la «finalità di destabilizzare l’Unione o uno Stato membro»<sup>98</sup>.

Per quanto concerne, poi, le misure che gli Stati membri possono adottare per rispondere alle situazioni di strumentalizzazione, il nuovo CFS prevede, a titolo esemplificativo, la chiusura di specifici valichi e la limitazione dell’orario di apertura degli stessi. La riforma consente di adottare misure che ricadono nell’eccezione dell’ordine pubblico anche nei casi di attraversamento non autorizzato e in massa di migranti, con l’uso della forza<sup>99</sup>. Quest’ultima previsione, che cristallizza la giurisprudenza di Strasburgo sull’eccezione di condotta colposa del migrante<sup>100</sup>, giustifica i regimi derogatori di gestione delle

<sup>95</sup> *Ivi*, art. 1, par. 1, lett. c). Sul punto, anche A. BRAMBILLA, E. CELORIA, *Le proposte di riforma del Codice Frontiere Schengen e del Regolamento Eurodac: una manovra a tenaglia per la criminalizzazione dei movimenti secondari*, in AA.VV., *Annuario ADiM 2022*, *op. cit.*, p. 120 ss.

<sup>96</sup> Considerando n. 24 regolamento 2024/1358.

<sup>97</sup> Sul rapporto tra il reato di favoreggiamento dell’immigrazione irregolare e l’assistenza umanitaria prestata da privati ai migranti e ai rifugiati, v. da ultimo le conclusioni dell’Avv. gen. de la Tour, del 7 novembre 2024, C-460/23, *Kinsa*, commentate da S. ZIRULIA, *Op-Ed: “Facilitating Irregular Immigration under the Lens of the Proportionality Principle – Brief Notes on the Advocate General’s Conclusions in the Kinsa Case (C-460/23)”*, in *EU Law Live*, 21 November 2024, reperibile *online*.

<sup>98</sup> Considerando n. 12 regolamento 2024/1717. V. anche i considerando nn. 15-16 regolamento 2024/1359.

<sup>99</sup> Art. 5, par. 3, co. 2, regolamento 2016/399 (introdotto dal regolamento 2024/1717).

<sup>100</sup> In argomento, F. L. GATTA, *Il divieto di espulsione collettiva di stranieri nel diritto internazionale e dell’Unione europea*, Napoli, 2023, p. 344; S. PENASA, *La gestione dei confini nazionali ed europei nella più recente giurisprudenza della Corte EDU: costanti e variabili di un approccio ondivago*, in AA.VV., *Annuario ADiM 2022*, *cit.*,

domande di protezione internazionale alle frontiere esterne sul fondamento dell'abuso del diritto d'asilo.

Tuttavia, per un verso, le deroghe devono essere interpretate alla luce della giurisprudenza di Lussemburgo, ai sensi della quale la dichiarazione dello stato di emergenza, legato a un afflusso massiccio di stranieri o alla strumentalizzazione, non può essere addotta per trattenere i richiedenti asilo o limitarne l'accesso alle procedure d'asilo<sup>101</sup>. Per altro verso, si deve tener conto dei vincoli derivanti dal rispetto del principio di proporzionalità<sup>102</sup>, nonché dalla clausola del CFS sulla compatibilità delle misure adottate, in risposta alla strumentalizzazione e all'afflusso massiccio, con i diritti dei beneficiari della libera circolazione, dei lungosoggiornanti e dei richiedenti asilo<sup>103</sup>.

Rispetto a tali previsioni, si segnala nondimeno l'approccio distonico della Commissione nella comunicazione dell'11 dicembre 2024 sulla strumentalizzazione della migrazione da parte di Russia e Bielorussia<sup>104</sup>. Muovendo dalla difesa della sicurezza nazionale *ex art.* 4, par. 2, TUE e dalla competenza statale in materia di mantenimento dell'ordine pubblico ai sensi dell'art. 72 TFUE, la Commissione non soltanto legittima l'attivazione di regimi statali limitativi dell'accesso all'asilo per i richiedenti in provenienza da quei Paesi terzi, ma ammette altresì una deroga al principio di *non-refoulement* giustificata da esigenze di difesa dell'integrità territoriale degli Stati membri. La limitazione dei diritti fondamentali dei potenziali rifugiati è legata alla qualificazione degli stessi come «minaccia ibrida» alle frontiere europee, minaccia la cui tolleranza costituirebbe un «abuso ai valori europei»<sup>105</sup>.

---

p. 78 ss.; D. VITIELLO, *Il diritto d'asilo in Europa e l'eterogeneità dei fini*, cit., pp. 157-164.

<sup>101</sup> Corte giust. 30 giugno 2022, C-72/22 PPU, *M.A./Lituania*. V. anche Corte giust. 22 giugno 2023, C-823/21, *Commissione/Ungheria*.

<sup>102</sup> Corte giust. 6 ottobre 2020, C-511/18, C-512/18 e C-520/18, *La Quadrature du Net e a.*, punto 136.

<sup>103</sup> Art. 5, par. 4, co. 2, regolamento 2016/399 (introdotto dal regolamento 2024/1717). Cfr. altresì il considerando n. 26 regolamento 2016/399 (pre-riforma).

<sup>104</sup> Comunicazione della Commissione, 11 dicembre 2024, *On countering hybrid threats from the weaponisation of migration and strengthening security at the EU's external borders*, COM (2024) 570final.

<sup>105</sup> *Ivi*, par. 1.

#### 4. *Le direttrici della riforma di Schengen*

Se osservata dalla prospettiva della libertà di movimento del migrante e del rifugiato, la riforma del CFS porta a compimento un'armonizzazione “disarmonizzante”<sup>106</sup>, che si allinea alle prassi statali, favorendo – almeno in principio – un adeguamento “anticipato” degli ordinamenti nazionali. Ne è un esempio la nuova disciplina relativa alle restrizioni di viaggio volte a garantire la tutela della salute pubblica, che lascia agli Stati la facoltà di adottare restrizioni temporanee più rigorose di quelle uniformi, stabilite dal diritto UE<sup>107</sup>. La condizione, per l'esercizio della deroga, è che queste norme interne più “sfavorevoli” non abbiano un impatto negativo sul funzionamento dello spazio senza controllo alle frontiere interne, impatto che è valutato prevalentemente in base alle esigenze del mercato.

Se osservata dalla prospettiva delle relazioni interstatali, l'interazione tra la riforma di Schengen e gli atti del Nuovo Patto rafforza la funzione negativa del principio di mutua fiducia nell'ambito delle politiche di immigrazione e asilo dell'UE. Di conseguenza, il mutuo riconoscimento delle decisioni che restringono i diritti fondamentali e la libertà di movimento dei migranti e dei rifugiati diviene pressoché automatico<sup>108</sup>, mentre si espande lo iato prodotto dall'assenza di effetti extraterritoriali delle decisioni che li riconoscono<sup>109</sup>. Il funzionamento atipico del principio di mutua fiducia

<sup>106</sup> S. CARRERA ET AL., *Proposal for a Regulation Addressing Situations of Instrumentalisation in the Field of Migration and Asylum. Substitute Impact Assessment*, European Parliamentary Research Service, October 2023, reperibile online, p. 51.

<sup>107</sup> Cfr. il considerando n. 10 regolamento 2024/1717 e l'art. 21-bis regolamento 2016/399 (introdotto dal regolamento 2024/1717).

<sup>108</sup> Nel settore dei rimpatri, v. la raccomandazione (UE) 2023/682 della Commissione, del 16 marzo 2023, relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio e all'accelerazione dei rimpatri nell'attuazione della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, C (2023) 1763final. Nell'ambito del regolamento 2024/1351, e quindi della cooperazione in precedenza disciplinata dal regolamento Dublino III, v. P. DE PASQUALE, *Pensare al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sulla determinazione dello Stato competente alla luce del regolamento 2024/1351*, in questo *Fascicolo speciale*.

<sup>109</sup> Anche questa caratteristica della riforma, su cui v. *amplius* S. PEERS, *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-seriously*, in *YEL*, 2024, pp. 1-71, spec. p. 30, è

nell'ambito delle politiche di immigrazione e asilo, rispetto alla sua funzione positiva in relazione al mercato<sup>110</sup>, si spiega anzitutto con l'esigenza di contrastare i movimenti secondari non autorizzati, considerati il principale *vulnus* alla libertà di circolazione nell'area Schengen<sup>111</sup>. Tale obiettivo giustifica la generalizzazione della presunzione di abuso del diritto e della finzione del non ingresso, la normalizzazione delle procedure speciali e dei respingimenti alla frontiera, la tipizzazione del trattenimento in frontiera e l'efficientamento dei rimpatri. Tuttavia, la riforma si spinge anche oltre, negando espressamente ai rifugiati e ai beneficiari della protezione sussidiaria – che non abbiano ancora acquisito lo *status* di lungosoggiornanti – il diritto di soggiorno (e il godimento dei diritti associati allo *status*) in uno Stato membro diverso da quello che ha concesso loro la protezione internazionale<sup>112</sup>.

In quest'ottica, la riforma realizza una trasformazione epocale dei rapporti tra la cooperazione Schengen e la cooperazione nella gestione della migrazione e dell'asilo. La libertà di circolazione, dogma incontestato di Schengen, si piega anche formalmente alla funzione di controllo e gestione dei flussi, diventando strutturalmente permeabile all'esigenza di limitare la mobilità dei non-cittadini, anche in presenza di un attacco territoriale e di uno *status* giuridico stabile.

---

riproduttiva della prassi. In argomento, tra molti, cfr. V. MORENO-LAX, *Mutual (Dis-)Trust in EU Migration and Asylum Law: The "Exceptionalisation" of Fundamental Rights*, in S. IGLESIAS SÁNCHEZ, M. GONZÁLEZ PASCUAL (eds.), *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge, 2021, p. 77 ss.

<sup>110</sup> Si tratta di uno iato che ha origini ben precedenti alla riforma, come testimoniato dalle riflessioni di C. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *RDI*, vol. 98, n. 3, 2015, p. 701 ss.

<sup>111</sup> Cfr. il considerando n. 26 regolamento 2024/1717, sulle «misure aggiuntive per contrastare gli spostamenti irregolari tra Stati membri». Sulla centralità del contrasto ai movimenti secondari, v. V. APATZIDOU, *Schengen Reform: "Alternatives" to Border Controls to Curb "Secondary Movements"*, in *EP*, 2022, p. 573 ss.; D. THYM, *Reinvigorating Schengen amid Legal Changes and Secondary Movements*, European Policy Centre Discussion Paper, 11 July 2024, reperibile *online*.

<sup>112</sup> Cfr. il considerando n. 65 e l'art. 27 regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta.

Questo obiettivo viene realizzato anzitutto mediante un sistema frontaliero normativamente selettivo e spazialmente diffuso, che consente di graduare l'intensità dei controlli e l'effettività dei rimedi in funzione del *locus* in cui avviene il primo contatto tra lo straniero e il territorio dell'Unione. In secondo luogo, viene approntata una nuova cornice procedurale per il ripristino dei controlli interni, che consente di contenere le spinte centrifughe rispetto alla cooperazione Schengen e, al contempo, di accrescere l'effetto conformativo della disciplina delle frontiere sugli *status* migratori e di protezione internazionale. In terzo luogo, la compressione dell'autonomia procedurale degli Stati membri è compensata dal ripensamento della funzione delle misure alternative al ripristino dei controlli interni, che diventano lo strumento principe per il contrasto ai movimenti secondari. Infine, si istituisce un complesso sistema di *governance*, comprensivo di meccanismi integrati di valutazione e monitoraggio, che fanno perno sul ruolo di coordinamento della Commissione.

Queste direttrici della riforma concorrono a rendere pervasivo il controllo della mobilità umana non autorizzata all'interno dell'area Schengen. Gli strumenti attraverso i quali operano sono illustrati nel prosieguo.

#### 4.1. Segue: un sistema frontaliero diffuso

La realizzazione di un sistema frontaliero diffuso prende le mosse, anzitutto, dal rafforzamento della dimensione anticipante e preventiva della sorveglianza di frontiera. La stessa nozione di «sorveglianza di frontiera», all'interno del CFS, viene estesa a ricomprendere «le misure preventive, per impedire o individuare l'attraversamento non autorizzato della frontiera [e] accrescere la conoscenza situazionale»<sup>113</sup>. Il quadro di *intelligence* delle frontiere esterne dell'Unione e i quadri situazionali specifici sono ricostruiti a partire dall'analisi dei rischi<sup>114</sup>, che tiene conto del livello di impatto attribuito a ciascuna sezione di

<sup>113</sup> Cfr. il punto 12 dell'art. 2 del regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>114</sup> *Ivi*, art. 13, par. 1 (come modificato) e art. 27 regolamento 2019/1896. Si noti che, ai sensi dell'art. 20 regolamento 2019/1896, i quadri situazionali specifici sono una delle componenti di Eurosur.

frontiera esterna dall'agenzia Frontex<sup>115</sup>, oltre che delle specificità geografiche, al fine di accrescere la capacità di risposta rapida alle minacce esterne<sup>116</sup>. La funzione anticipante della sorveglianza di frontiera è assistita, dal punto di vista tecnico-operativo, da sistemi di sorveglianza avanzati e da «tutti i tipi di infrastrutture fisse e mobili»<sup>117</sup>. Al contempo, l'armonizzazione procedurale è garantita dal ruolo di coordinamento della Commissione, abilitata ad adottare, tramite atti delegati, «norme minime comuni per la sorveglianza di frontiera»<sup>118</sup>, che costituiscono modalità di sorveglianza supplementari rispetto a quelle nazionali.

Oltre a rafforzare e uniformare la sorveglianza tecnologica alle frontiere esterne, la riforma introduce una nuova base giuridica per le restrizioni temporanee dei viaggi verso l'Unione, applicabile in caso di emergenze di sanità pubblica su vasta scala<sup>119</sup>, accertate dalla Commissione<sup>120</sup>. La nuova procedura centralizzata introdotta all'art. 21-*bis* CFS prevede l'adozione di un regolamento di esecuzione del Consiglio, mediante il quale si determina la tipologia, l'estensione geografica e la durata delle restrizioni all'ingresso negli Stati membri, nonché le «misure supplementari» in caso di peggioramento della situazione epidemiologica<sup>121</sup>, come le verifiche «in seconda linea»<sup>122</sup>. Viene, inoltre, introdotta una distinzione tra «viaggi essenziali» e «viaggi non essenziali»<sup>123</sup> e sono individuate tre categorie di persone esentate dalle restrizioni: *i*) quelle che possono circolare liberamente, a prescindere dallo scopo del viaggio<sup>124</sup>, *ii*) quelle che appartengono a categorie di soggetti i cui viaggi sono qualificati come «essenziali» dal

---

<sup>115</sup> Art. 34 regolamento 2019/1896.

<sup>116</sup> Su questi aspetti, sia consentito il rinvio a D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, cit., p. 138.

<sup>117</sup> Art. 13, par. 4, regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>118</sup> *Ivi*, par. 5.

<sup>119</sup> *Ivi*, art. 21-*bis*.

<sup>120</sup> *Ivi*, punto 27 dell'art. 2.

<sup>121</sup> Considerando n. 9 regolamento 2024/1717.

<sup>122</sup> Art. 2, punto 13, regolamento 2016/399.

<sup>123</sup> *Ivi*, punti 28 e 29 dell'art. 2 (introdotti dal regolamento 2024/1717).

<sup>124</sup> *Ivi*, art. 21-*bis*, par. 3. Tali categorie possono comunque essere soggette a «restrizioni minime temporanee» ai sensi dell'art. 21-*bis*, par. 6, lett. d).



CFS<sup>125</sup> e *iii*) quelle che appartengono a categorie di soggetti i cui viaggi possono essere qualificati come «essenziali» dal regolamento di esecuzione del Consiglio<sup>126</sup>. L'adozione di norme uniformi, che consentano una risposta coordinata in caso di emergenza pandemica, mira a limitare il ricorso a «vie nazionali», ma – come già sottolineato – non preclude restrizioni temporanee più rigorose a livello statale, purché compatibili con gli obiettivi della cooperazione Schengen<sup>127</sup>. Siffatta compatibilità, tuttavia, si misura pressoché esclusivamente in funzione delle esigenze del mercato e della mobilità transfrontaliera connessa al mercato, mentre il migrante scompare alla scena come detentore di un diritto soggettivo alla libera circolazione tutelato a prescindere dalla nazionalità.

L'effetto conformativo della disciplina delle frontiere sugli *status* migratori si propaga anche alle frontiere interne. Non fa eccezione il nuovo meccanismo di salvaguardia dello spazio Schengen, applicabile in caso di emergenza di sanità pubblica su larga scala che tocchi diversi Stati membri e metta a rischio il funzionamento globale dell'area di libera circolazione<sup>128</sup>. La nuova procedura centralizzata di ripristino dei controlli interni si aggiunge a quella prevista dall'art. 29 CFS e consente al Consiglio, su proposta della Commissione, di adottare una decisione di esecuzione con cui si autorizzano gli Stati membri a ripristinare i controlli per periodi di sei mesi, rinnovabili su proposta della Commissione «finché perdura l'emergenza di sanità pubblica su larga scala»<sup>129</sup>. Al fine di minimizzare gli «effetti collaterali negativi»<sup>130</sup> della risposta unilaterale all'emergenza sul funzionamento del mercato interno, questa procedura incorpora, nel diritto derivato dell'Unione, uno degli elementi di sviluppo più significativi della risposta statale alla crisi pandemica: la correlazione tra la persistenza della minaccia e il

---

<sup>125</sup> *Ivi*, allegato XI, parte A. Rientrano di diritto in questa categoria le persone che necessitano di protezione internazionale o dell'ingresso per motivi umanitari.

<sup>126</sup> *Ivi*, allegato XI, parte B. Vi rientrano diverse categorie di viaggiatori vulnerabili, tra cui i bambini in età scolare, le persone bisognose di cure mediche essenziali e le persone non autosufficienti che viaggiano per raggiungere i *caregivers*.

<sup>127</sup> *V. supra*, par. 4.1.

<sup>128</sup> Considerando nn. 36-38 regolamento 2024/1717 e art. 28 regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>129</sup> *Ivi*, art. 28, par. 1.

<sup>130</sup> Considerando nn. 36 e 39 regolamento 2024/1717.

mantenimento *ad nutum* dei controlli interni<sup>131</sup>. Tuttavia, la *sedes* della decisione sulla proroga dei controlli viene traslata dal livello nazionale a quello sovranazionale, e l'adozione di una risposta coordinata da parte del Consiglio preclude agli Stati il ripristino unilaterale dei controlli interni<sup>132</sup>. Pertanto, la procedura centralizzata comporta, in capo agli Stati membri, non soltanto oneri procedurali di notifica del ripristino, ai sensi della decisione del Consiglio<sup>133</sup>, ma anche un effetto di *preemption*, tale per cui la revoca dei controlli è subordinata, in ogni caso, al riesame e alla valutazione d'impatto condotti dalla Commissione<sup>134</sup>.

Accanto alle due procedure centralizzate, la riforma del CFS apporta sostanziali modifiche anche alle clausole di ripristino dei controlli interni azionabili unilateralmente da parte degli Stati membri. Anzitutto, viene enfatizzata la natura di *extrema ratio* del ripristino unilaterale dei controlli, soggetto a interpretazione restrittiva in quanto deroga alla libera circolazione delle persone<sup>135</sup>. A differenza della versione precedente del CFS, dove l'espressione *extrema ratio* ricorreva soprattutto in relazione alla procedura centralizzata di cui all'art. 29, in seguito alla riforma il suo utilizzo è circoscritto alla disciplina dei meccanismi di ripristino *unilaterale*, che da prerogativa statale vengono derubricati a mere eccezioni alla regola.

Al contempo, la nozione di minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza interna viene ampliata *ratione materiae* e ancorata a un elenco non esaustivo, che ricomprende, oltre ai motivi classici di ripristino (attacco o minaccia terroristica ed eventi internazionali), due ipotesi largamente utilizzate nella prassi statale: quella legata all'emergenza

---

<sup>131</sup> V. *supra*, par. 2. In argomento, L. SCHUMACKER, *Proportionality of Internal Border Controls: From the Covid-19 Pandemic to the 2021 Proposal*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 18, n. 1, 2022, p. 151 ss.

<sup>132</sup> Cfr. il considerando n. 38 regolamento 2024/1717 e l'art. 28, par. 3, regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>133</sup> *Ivi*, par. 5.

<sup>134</sup> *Ivi*, par. 4.

<sup>135</sup> *Ivi*, art. 25 e considerando nn. 33, 40 e 45 regolamento 2024/1717. V. altresì il considerando n. 41, ove si richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia, ai sensi della quale «una deroga al principio fondamentale della libera circolazione delle persone deve essere interpretata in modo restrittivo e il concetto di ordine pubblico presuppone l'esistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti degli interessi fondamentali della società».

sanitaria su larga scala e quella relativa a situazioni eccezionali determinate da movimenti secondari in massa di cittadini di Paesi terzi<sup>136</sup>. Questo concorre, ancora una volta reattivamente rispetto alla prassi<sup>137</sup>, a ravvicinare la funzione della frontiera interna a quella della frontiera esterna, come filtro-barriera attivabile in situazioni emergenziali riguardanti la circolazione di agenti patogeni o di stranieri *sans papiers*.

Si segnala, poi, una variazione nella qualificazione delle diverse ipotesi di reintroduzione dei controlli e nella durata del ripristino e della proroga. In particolare, viene espressamente stabilito il nesso – prima implicito – tra l'imprevedibilità dell'evento da cui scaturisce la minaccia per l'ordine pubblico e l'immediatezza della risposta statale<sup>138</sup>, che fa sorgere obblighi di notifica *ex post* alle Istituzioni europee e agli altri Stati membri. Analogamente, si stabilisce un nesso espresso tra la prevedibilità dell'evento che giustifica il ripristino dei controlli e il sorgere di obblighi di notifica *ex ante*, da espletarsi – come in precedenza – entro quattro settimane dalla data prevista per il ripristino<sup>139</sup>.

In entrambe le ipotesi, la durata dei controlli e delle proroghe è ampliata. In caso di eventi imprevedibili, la reintroduzione dei controlli passa da dieci giorni a un mese, mentre per gli eventi prevedibili da trenta giorni a sei mesi. Per quanto riguarda il regime delle proroghe, nel caso di eventi imprevedibili, la durata dei periodi di proroga non è più predeterminata in venti giorni, fino a un massimo di due mesi<sup>140</sup>, ma si prevede che lo Stato possa prorogare il controllo «per altri periodi», fino a un massimo di tre mesi<sup>141</sup>. Per gli eventi prevedibili, la dilatazione dei tempi di proroga è ancor più significativa, potendo i controlli essere rinnovati per periodi di sei mesi fino a un massimo di due anni, estendibili a tre nel caso di «grave minaccia *persistente*»<sup>142</sup>.

L'estensione oltre i due anni, tuttavia, è assoggettata a ulteriori oneri procedurali, il cui espletamento scandisce l'attivazione dei «periodi

<sup>136</sup> Art. 25 regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>137</sup> V. *supra*, par. 2.

<sup>138</sup> Art. 25-*bis*, parr. 1 e 2, regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>139</sup> Cfr. il nuovo art. 25-*bis*, par. 4, in precedenza art. 27, par. 1, regolamento 2016/399.

<sup>140</sup> V. l'art. 28 regolamento 2016/399 (pre-riforma).

<sup>141</sup> Art. 25-*bis*, par. 3, regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>142</sup> *Ivi*, par. 6 (corsivo aggiunto).

supplementari», ciascuno di sei mesi. Il primo deve essere notificato quattro settimane prima del ripristino ed è accompagnato da una valutazione dei rischi, condotta dallo Stato membro interessato. Il ripristino presuppone il parere positivo della Commissione sulla necessità e sulla proporzionalità dello stesso, parere emesso ogniqualvolta i controlli siano reintrodotti per periodi superiori ai dodici mesi<sup>143</sup>. Il secondo periodo supplementare deve essere notificato «senza ritardo» alla Commissione, che adotta una raccomandazione sulla compatibilità dell'ulteriore periodo supplementare con i Trattati, accompagnata da «misure compensative»<sup>144</sup>, dopo aver emesso un secondo parere favorevole sulla necessità e sulla proporzionalità del ripristino a tre mesi dalla notifica del primo periodo supplementare<sup>145</sup>.

Mediante la procedura di estensione dei controlli in caso di «grave situazione eccezionale» viene, di fatto, codificata la prassi statale di aumentare la durata delle proroghe sul fondamento della persistenza della minaccia, a condizione che «la giustificazione addotta dallo Stato membro per la proroga del controllo di frontiera [sia] fondata sugli stessi motivi che avevano giustificato il ripristino iniziale del controllo di frontiera»<sup>146</sup>. Si supera, in questo modo, la giurisprudenza della Corte di giustizia nel caso *NW* che, in assenza di una specifica disciplina nel CFS sulle minacce persistenti collegate a eventi prevedibili, aveva escluso che l'estensione della proroga oltre il massimo di sei mesi fosse compatibile con il principio della libertà di circolazione, in assenza di una nuova minaccia<sup>147</sup>.

#### 4.2. Segue: una nuova cornice procedurale per il ripristino dei controlli

La rivitalizzazione della frontiera interna come confine “adattivo”, che scompare e riappare in funzione della natura, della tipologia e della gravità della minaccia, passa, dunque, per l'estensione dei meccanismi centralizzati di risposta coordinata e, contestualmente, per la

---

<sup>143</sup> *Ivi*, art. 27-bis, par. 3

<sup>144</sup> *Ivi*, art. 25-bis, par. 6.

<sup>145</sup> *Ibidem*.

<sup>146</sup> *Ivi*, art. 25, par. 3, co. 2, e considerando n. 33 regolamento 2024/1717.

<sup>147</sup> *V. supra*, par. 2.

definizione di una nuova cornice procedurale per il ricorso unilaterale alle clausole di ripristino dei controlli interni.

Questa cornice si basa su tre elementi: *i*) un approccio graduale al ripristino dei controlli, che impone agli Stati membri di valutare la necessità e la proporzionalità del ripristino e della proroga in funzione della natura della minaccia e della disponibilità di misure alternative; *ii*) la proceduralizzazione della decisione di ripristino dei controlli, mediante l'estensione e il rafforzamento dei criteri oggettivi comuni su cui si fonda la valutazione dell'impatto sulla libertà di circolazione; *iii*) una spiccata standardizzazione degli obblighi di notifica, mediante la previsione di modelli uniformi e di requisiti minimi, adottati dalla Commissione nell'esercizio di poteri esecutivi.

*i*) L'approccio graduale al ripristino unilaterale dei controlli si avvale di due meccanismi integrati di valutazione, relativi rispettivamente all'impatto dei controlli sul principio della libertà di circolazione<sup>148</sup> e al rischio del protrarsi dei controlli sul funzionamento dell'area Schengen<sup>149</sup>. La valutazione d'impatto, che precede la notifica del ripristino dei controlli, riguarda essenzialmente la necessità e la proporzionalità della scelta di ripristinare i controlli e delle modalità individuate per l'attuazione della misura di ripristino<sup>150</sup>. Gli Stati devono, in particolare, dimostrare inadeguatezza del ricorso alle «misure alternative», come le verifiche nel territorio e le restrizioni di viaggio<sup>151</sup>, e considerare l'impatto atteso della misura sulla libertà di circolazione, nonché l'impatto economico-sociale sulle regioni transfrontaliere<sup>152</sup>. La valutazione del rischio deve essere effettuata ove lo Stato intenda prorogare i controlli dopo il primo semestre e comprende, in aggiunta alla valutazione d'impatto della proroga, anche una stima della durata della minaccia e delle sezioni di frontiera colpite<sup>153</sup>. Ove opportuno, tale valutazione è integrata da «misure di attenuazione» degli effetti dannosi del ripristino dei controlli interni sul

---

<sup>148</sup> V. l'art. 26, par. 1, regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>149</sup> *Ivi*, artt. 26, par. 2, 27, par. 2 e 3, e 25-*bis*, par. 6, co. 1, lett. a)-d).

<sup>150</sup> Cfr. il considerando n. 49 regolamento 2024/1717.

<sup>151</sup> Art. 26, par. 1, lett. a), regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>152</sup> *Ivi*, par. 1, lett. b).

<sup>153</sup> *Ivi*, artt. 26, par. 2, e 27, par. 2.

«funzionamento ininterrotto del mercato»<sup>154</sup> e da «misure di coordinamento» con gli altri Stati membri colpiti o potenzialmente interessati dal ripristino dei controlli<sup>155</sup>.

Il contenuto della valutazione del rischio è ulteriormente specificato in due casi: *a)* ove la proroga sia motivata da una «grave minaccia persistente»<sup>156</sup>, nel qual caso lo Stato che la invoca è *tenuto* a identificare le misure di attenuazione dell'impatto, e può essere richiesto di indicare le modalità e le tempistiche della revoca dei controlli; *b)* ove il ripristino o la proroga siano legati a minacce derivanti da movimenti migratori di massa, nel qual caso lo Stato deve altresì fornire informazioni sugli spostamenti non autorizzati, tenendo conto dell'analisi dei rischi delle agenzie competenti e dell'analisi dei dati dei pertinenti sistemi informativi<sup>157</sup>. Il supplemento di motivazione e di informazione richiesto in questi due casi risponde, chiaramente, all'esigenza di introdurre ulteriori vincoli all'autonomia procedurale statale in relazione alle ipotesi che hanno rappresentato, nel recente passato, l'ambito principale delle pratiche abusive statali<sup>158</sup>.

*ii)* Al contempo, la proceduralizzazione del ripristino dei controlli passa per l'estensione e il rafforzamento dei «criteri comuni»<sup>159</sup> su cui si fondano le valutazioni d'impatto e del rischio<sup>160</sup>. La conformità della misura di ripristino a tali criteri deve essere dimostrata in sede di notifica, oltre che nella relazione che gli Stati presentano *ex post* in caso di controlli prolungati<sup>161</sup>. Inoltre, costituisce la base dei pareri adottati dalla Commissione sulla proporzionalità e sulla necessità del ripristino per periodi combinati superiori a dodici mesi<sup>162</sup> e in caso di minaccia persistente<sup>163</sup>, nonché dei pareri adottati dagli altri Stati membri che nutrano preoccupazioni sulla necessità e sulla proporzionalità del

---

<sup>154</sup> V. il considerando n. 43 regolamento 2024/1717 e l'art. 26, par. 3, regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>155</sup> V. il considerando n. 42 regolamento 2024/1717 e l'art. 27, parr. 2 e 4, regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>156</sup> *Ivi*, art. 25-*bis*, par. 6.

<sup>157</sup> *Ivi*, art. 27, par. 3.

<sup>158</sup> V. *supra*, par. 2.

<sup>159</sup> Considerando n. 40 regolamento 2024/1717.

<sup>160</sup> Cfr. l'art. 26 regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>161</sup> Considerando n. 51 regolamento 2024/1717.

<sup>162</sup> Art. 27-*bis*, par. 3, regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>163</sup> *Ivi*, art. 25-*bis*, par. 6.

ripristino o della proroga<sup>164</sup>. Il rispetto di tali criteri costituisce poi parametro di valutazione ai fini dell'attivazione di eventuali procedure d'infrazione fondate sulla incompatibilità della proroga dei controlli con i Trattati<sup>165</sup>. La coerenza dei controlli interni con tali condizioni procedurali è, infine, oggetto di verifica nell'ambito del monitoraggio svolto dalla Commissione sul rispetto dell'*acquis* di Schengen<sup>166</sup>.

*iii)* La nuova cornice procedurale del ripristino dei controlli interni è completata dalla standardizzazione della procedura di notifica, che conduce alla omologazione del contenuto e della forma della comunicazione sul ripristino, mediante un modello uniforme adottato a mezzo di un atto di esecuzione della Commissione, ai sensi della procedura di comitato disciplinata dall'art. 38 CFS<sup>167</sup>. In caso di non conformità della notifica ai requisiti minimi stabiliti dal modello, la Commissione può chiedere allo Stato membro interessato complementi di informazione a supporto della notifica iniziale<sup>168</sup>. In questo modo, si rafforza il ruolo di *soft coordination* della Commissione rispetto al ripristino unilaterale dei controlli interni e si realizza una sostanziale verticalizzazione della dimensione esecutiva dell'area Schengen.

#### 4.3. Segue: *le misure alternative al ripristino dei controlli*

Questa dinamica è in parte bilanciata dall'espansione dell'ambito applicativo delle c.d. "misure alternative" al ripristino dei controlli interni, nonché dalla loro trasformazione funzionale. Nel nome della libertà di circolazione, infatti, la riforma estende la dimensione soggettiva, oggettiva, operativa e spaziale delle verifiche condotte all'interno del territorio *ex art.* 23 CFS.

Dal punto di vista soggettivo, il *test* di legittimità di tali verifiche interne può essere soddisfatto non solo quando esse siano condotte nell'esercizio delle competenze di polizia, ma anche di «altri poteri

---

<sup>164</sup> *Ivi*, art. 27-*bis*, par. 2.

<sup>165</sup> Cfr. il combinato disposto degli artt. 27-*bis*, par. 3, e 25-*bis*, par. 6, co. 3, regolamento 2016/399 (come modificato), letti alla luce del considerando n. 50 regolamento 2024/1717.

<sup>166</sup> *Ivi*, considerando n. 44. Sul punto si torna *infra*, par. 4.5.

<sup>167</sup> Art. 27 regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>168</sup> Considerando n. 44 regolamento 2024/1717.

pubblici»<sup>169</sup>. Sotto il profilo oggettivo, la finalità *principale* delle verifiche non è più circoscritta al contrasto alla criminalità transfrontaliera<sup>170</sup>, ma si pone come obiettivo espresso la riduzione dell’immigrazione irregolare e il contenimento delle malattie infettive<sup>171</sup>, cristallizzando di fatto la giurisprudenza della Corte di giustizia in *Adil* e *Nordic Info*<sup>172</sup>.

Sotto il profilo operativo, la necessità che le verifiche siano ideate ed eseguite in modo da essere chiaramente distinguibili dai controlli all’accesso al territorio non osta al ricorso a «verifiche che comportano l’uso di tecnologie di monitoraggio e sorveglianza», «basate su una valutazione del rischio ai fini della sicurezza interna»<sup>173</sup> e che siano «volte a verificare l’identità, la cittadinanza e lo status di soggiorno» dei migranti<sup>174</sup>. Il ricorso alla tecnologia, con funzione predittiva e anticipante, è significativamente compendiato dall’espunzione del riferimento alla asistematicità dei controlli<sup>175</sup>, che costituisce elemento essenziale del test di legittimità delle verifiche interne sviluppato dalla Corte di giustizia<sup>176</sup> e che viene richiamata solo nel preambolo del regolamento 2024/1717<sup>177</sup>.

Al contempo, le informazioni su cui le verifiche possono fondarsi non sono più soltanto legate all’esperienza generale di polizia quanto a possibili minacce per la sicurezza pubblica. Il bacino informativo delle autorità di contrasto, infatti, si estende alle informazioni sanitarie nel contesto di una situazione pandemica, nonché alle informazioni circa i movimenti secondari<sup>178</sup>.

---

<sup>169</sup> Art. 23, lett. a), regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>170</sup> Cfr. l’art. 23, lett. a), ii), regolamento 2016/399 (pre-riforma), ai sensi del quale le verifiche «sono volte, *in particolare*, alla lotta contro la criminalità transfrontaliera», corsivo aggiunto.

<sup>171</sup> Art. 23, lett. a), ii), regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>172</sup> V. *supra*, par. 2.

<sup>173</sup> Considerando n. 21 regolamento 2024/1717 e art. 23, lett. a), regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>174</sup> Considerando n. 20 regolamento 2024/1717.

<sup>175</sup> Art. 23, lett. a), iv), regolamento 2016/399 (pre-riforma): «sono effettuate sulla base di verifiche a campione».

<sup>176</sup> V. *supra*, par. 2.

<sup>177</sup> Considerando n. 18 ss. regolamento 2024/1717.

<sup>178</sup> Art. 23, lett. a), ii), regolamento 2016/399 (come modificato).



Infine, dal punto di vista della localizzazione delle verifiche, i controlli di sicurezza sulle persone non sono più circoscritti ai porti e agli aeroporti<sup>179</sup>, ma si estendono all'interno del territorio degli Stati membri, potendosi svolgere nei c.d. «poli di trasporto»<sup>180</sup>, ovvero in qualsiasi snodo e mezzo di trasporto pubblico e privato, nonché nelle strutture ricettive e negli alloggi. La nozione di poli di trasporto – *transport hubs* – è funzionale a moltiplicare gli strumenti di controllo e a rendere capillare la sorveglianza sui movimenti secondari, anche all'interno del territorio europeo<sup>181</sup>. A tal fine, è espressamente sancita la possibilità di prevedere, nel diritto nazionale, l'obbligo in capo ai soli cittadini di Paesi terzi di dichiarare la loro presenza nel territorio e quello in capo ai gestori delle strutture ospitanti di registrarli<sup>182</sup>.

La localizzazione del migrante, ai fini delle verifiche nel territorio, non è l'unica modalità di tracciamento della mobilità umana “indesiderata” nel contesto della riforma. Il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, ad esempio, estende la localizzazione ai richiedenti protezione internazionale, prevedendo che il godimento delle misure di accoglienza sia circoscritto al territorio dello Stato membro competente all'esame dell'istanza d'asilo e stabilendo la decadenza dai diritti associati in caso di movimenti secondari non autorizzati<sup>183</sup>.

La riforma, quindi, compensa l'armonizzazione procedurale della decisione statale di ripristino dei controlli interni con una espansione dell'autonomia procedurale nazionale in relazione alle c.d. “misure alternative”. Certo, ai sensi della consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, il livello di dettaglio della disciplina nazionale che regola l'esercizio dei poteri di polizia all'interno del territorio deve essere proporzionale alla probabilità che i controlli producano effetti

<sup>179</sup> Art. 23, lett. b), regolamento 2016/399 (pre-riforma).

<sup>180</sup> Artt. 2, punto 30, e 23, lett. b) e d), regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>181</sup> Al di fuori del territorio europeo, si valuta l'istituzione di *return hubs*, con la funzione di esternalizzare la gestione dei rimpatri dei richiedenti asilo denegati. In argomento, M. MORARU, *The Interplay between the Schengen Borders Code and the Return Directive: Blurring Lines of Demarcation*, in P. DE BRUYCKER, F. LUTZ, J. RIJPMAN, D. THYM (eds.) *The Law of Schengen: Limits, Contents and Perspectives after 40 Years*, Cheltenham-Camberley, 2024.

<sup>182</sup> Art. 23, lett. d), regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>183</sup> Art. 18 regolamento 2024/1351.

equivalenti a controlli di frontiera<sup>184</sup>, garantire la tutela dei dati<sup>185</sup>, il rispetto del principio di non discriminazione e del divieto di profilazione razziale<sup>186</sup>. Tuttavia, questa esigenza di proporzione e di bilanciamento non si traduce, nel nuovo CFS, in meccanismi di *accountability*, a carico degli Stati, simili a quelli previsti per il ripristino dei controlli interni.

#### 4.4. Segue: la nuova procedura di trasferimento rapido

Il nuovo CFS potenzia altresì l'interazione tra i centri di cooperazione di polizia e doganale<sup>187</sup> nel quadro della strategia europea per la gestione delle frontiere<sup>188</sup> e del nuovo codice di cooperazione di polizia, basato sul rafforzamento della consultazione e dello scambio automatizzato di dati<sup>189</sup>. Viene all'uopo istituita una nuova procedura di trasferimento rapido dei cittadini dei Paesi terzi rintracciati nelle zone di frontiera di cui all'art. 23 CFS<sup>190</sup>, che è configurata come «misur[a] aggiuntiv[a] per contrastare gli spostamenti irregolari tra Stati membri»<sup>191</sup>.

I presupposti del trasferimento rapido di cui all'art. 23-*bis* CFS sono, anzitutto, l'assenza di un diritto di soggiorno del migrante rintracciato nello Stato che effettua il trasferimento; in secondo luogo, la sussistenza di un obbligo di riammettere il migrante stesso, da parte dello Stato Schengen di provenienza; e, infine, la provenienza *diretta*

---

<sup>184</sup> Considerando n. 25 regolamento 2024/1717.

<sup>185</sup> *Ivi*, considerando n. 53.

<sup>186</sup> *Ivi*, considerando n. 52.

<sup>187</sup> Direttiva (UE) 2023/977 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, relativa allo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri.

<sup>188</sup> Comunicazione della Commissione, del 14 marzo 2023, che definisce la politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere, COM (2023) 146final.

<sup>189</sup> Cfr., in tal senso, il regolamento (UE) 2024/982 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024, sulla consultazione e lo scambio automatizzati di dati per la cooperazione di polizia (regolamento «Prüm II»), nonché la raccomandazione (UE) 2024/268 della Commissione, del 23 novembre 2023, sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle minacce gravi per la sicurezza interna e l'ordine pubblico nello spazio senza controlli alle frontiere interne.

<sup>190</sup> Art. 23-*bis* regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>191</sup> Considerando n. 26 regolamento 2024/1717.

del migrante dal territorio dello Stato Schengen verso cui il trasferimento è disposto.

L'obbligo di riammissione intra-Schengen si innesta su forme di cooperazione bilaterale di polizia, variamente formalizzate a livello nazionale, volte all'attuazione di pattugliamenti congiunti e di altre forme di cooperazione nelle «regioni frontaliere interne»<sup>192</sup>. La dipendenza da accordi bilaterali di natura statale, unita alla natura facoltativa della procedura, potrebbe spingere a ritenere che essa si collochi al di fuori del cono d'ombra del diritto dell'Unione ex art. 51, par. 1, della Carta<sup>193</sup>. Tuttavia, tale procedura è in grado di interferire con la corretta attuazione dell'*acquis* di Schengen e non costituisce, ad avviso di chi scrive, mera sovra-regolamentazione in rapporto all'esercizio di un potere di cui gli Stati membri già dispongono in virtù del diritto nazionale; pertanto, non dovrebbe dubitarsi che essa sia soggetta all'obbligo di conformità alla Carta<sup>194</sup>.

D'altra parte, la riforma di Schengen prevede che la procedura di trasferimento rapido, disciplinata all'allegato XII del CFS, sia alternativa al ripristino dei controlli alle frontiere interne, ma lascia agli accordi bilaterali tra gli Stati membri la definizione degli aspetti pratico-operativi volti a evitare il cumulo di controlli interni e procedura di trasferimento rapido<sup>195</sup>. Quest'ultima convive, inoltre, con le intese bilaterali sulla riammissione informale delle persone transitate attraverso Stati Schengen, consentite dall'art. 6, par. 3, della direttiva rimpatri<sup>196</sup>, e alla base della nota prassi delle riammissioni informali sulla rotta balcanica<sup>197</sup>.

Dal punto di vista del *due process* e dei diritti di difesa, il diritto a un rimedio effettivo è garantito nell'ambito di questa procedura, ma – a

---

<sup>192</sup> COM (2024) 173final, p. 3.

<sup>193</sup> Così D. THYM, *Reinvigorating Schengen*, cit., p. 11, nota 22.

<sup>194</sup> Sull'ambito di applicazione dell'art. 51, par. 1, della Carta si rinvia, per tutti, a N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018, spec. p. 229 ss.

<sup>195</sup> Art. 23-bis, par. 5, regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>196</sup> *Ivi*, par. 6. Sul rapporto tra le due procedure, v. F. MATTHIES, *Schengen's Paper Pushbacks*, in *VBlog*, 22 April 2024, reperibile online.

<sup>197</sup> V. *supra*, par. 2. In argomento, E. PISTOIA, *Verso la riforma del codice frontiere Schengen: le frontiere interne alla prova della nuova centralità delle riammissioni informali*, in *DIC*, n. 3, 2022, p. 37 ss.

differenza di quella di cui all'art. 6, par. 3, della direttiva rimpatri<sup>198</sup> – in assenza di effetto sospensivo del ricorso<sup>199</sup>; una previsione compatibile con la giurisprudenza di Lussemburgo<sup>200</sup> nella misura in cui il trasferimento avviene tra Stati membri dell'Unione e, quindi, in assenza di un rischio reale di *refoulement*. Inoltre, il rifiuto del cittadino del Paese terzo, soggetto a procedura di trasferimento rapido, di firmare il modello uniforme predisposto per la notifica del provvedimento di trasferimento<sup>201</sup>, non osta al trasferimento. Tale rifiuto è oggetto di mera segnalazione da parte dell'autorità competente nella rubrica «commenti» del modello<sup>202</sup>.

Trattandosi di una deroga alla direttiva rimpatri, la procedura di trasferimento rapido è soggetta a limiti temporali e personali stringenti. La consegna dell'interessato alle autorità dello Stato Schengen di provenienza deve avvenire entro 24 ore dall'intercettazione, termine scaduto il quale deve essergli concesso l'ingresso nel territorio dello Stato ai fini dell'applicazione della direttiva rimpatri<sup>203</sup>.

Quanto all'ambito di applicazione personale della procedura di trasferimento, per i minori il trasferimento è assoggettato alla previa valutazione della compatibilità dello stesso con il loro superiore interesse<sup>204</sup>. Tuttavia, non è chiaro come sia materialmente possibile svolgere le dovute verifiche nell'ambito di una procedura di esecuzione immediata priva di effetto sospensivo. Inoltre, sono espressamente esclusi dall'ambito applicativo dell'art. 23-*bis* CFS i richiedenti asilo<sup>205</sup>, ai quali si applicano comunque le sanzioni per i movimenti secondari previste dal regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione<sup>206</sup>. Stante i caratteri della procedura di trasferimento rapido, che si fonda su una presunzione pressoché assoluta di abuso del diritto alla libera circolazione, l'esclusione *formale* dei richiedenti asilo

---

<sup>198</sup> Cfr. l'art. 13 direttiva 2008/115/CE, su cui v. Corte giust. 19 giugno 2018, C-181/16, *Gnandi*, punto 67.

<sup>199</sup> Art. 23-*bis*, par. 3, regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>200</sup> Corte giust. 30 settembre 2020, C-233/19, *CPAS de Liège*, punto 61.

<sup>201</sup> Cfr. l'allegato XII, parte B, regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>202</sup> *Ivi*, allegato XII, parte A, par. 2, co. 2.

<sup>203</sup> *Ivi*, par. 6.

<sup>204</sup> *Ivi*, art. 23-*bis*, par. 1, co. 3.

<sup>205</sup> *Ivi*, co. 2.

<sup>206</sup> Art. 18 regolamento 2024/1351.

dall'ambito di applicazione *ratione personarum* dell'art. 23-bis CFS non assicura, dal punto di vista sostanziale, un trattamento non meramente cartolare della loro istanza, con conseguente rischio che la verifica dell'insussistenza dei presupposti per l'autorizzazione all'ingresso nel territorio avvenga a mezzo di procedimenti decisionali automatizzati e stereotipati.

La riforma concorre, quindi, a creare un nuovo automatismo espulsivo intra-Schengen, che dà vita a zone "interne" di sorveglianza, alle quali si applica un regime confinario speciale, nel cuore del territorio dell'Unione. In questo modo si riporta in auge, a quarant'anni anni dall'Accordo di Saarbrücken, la funzione di pubblico presidio all'integrità delle frontiere in capo alle autorità che gestiscono il traffico transfrontaliero, ravvicinando il regime della frontiera interna a quello della frontiera esterna<sup>207</sup>, perlomeno per determinate categorie di persone<sup>208</sup>. Il risultato di questa trasformazione funzionale della frontiera interna, intesa come spazio di cooperazione di polizia, è quindi il superamento della giurisprudenza *ADDE e a.*<sup>209</sup>.

Al contempo, la riforma si pone in piena continuità con l'impianto regolatorio delle procedure di frontiera esterna, previste dal Nuovo Patto, in quanto basate sulla  *fictio iuris*  del non ingresso e sul contenimento del contenzioso legato al diniego dell'autorizzazione di accesso al territorio. L'abuso del diritto d'asilo e dei diritti di mobilità viene contrastato mediante il ricorso massiccio a presunzioni e automatismi che, unito all'affievolimento dei diritti procedurali connessi alla tutela giurisdizionale effettiva, svuotano di sostanza la valutazione individuale delle circostanze proprie del caso di specie<sup>210</sup>.

---

<sup>207</sup> Per quanto riguarda la cooperazione Schengen alla frontiera esterna, cfr. il particolare il punto 1.1.4 dell'allegato VI al regolamento 2016/399 (pre-riforma), sulla gestione dei valichi di frontiera condivisi con i Paesi terzi.

<sup>208</sup> M. WEISSENSTEINER, *Cross-border Police Cooperation and 2Secondary Movements* ". *On Reconfigurations in Enforcing Differential Mobility Rights within the Spatial-legal Schengen Space*, in *Utrecht Law Review*, vol. 17, n. 4, 2021, p. 73 ss.

<sup>209</sup> Punto 40.

<sup>210</sup> Sulla compatibilità di questo impianto regolatorio con la giurisprudenza di Lussemburgo si rinvia, anzitutto, a Corte giust. 29 luglio 2024, C-14/23, *Perle*, punto 41 ss., dove si chiarisce che il principio generale di diritto dell'Unione sul divieto di pratiche abusive impone alle autorità nazionali, che intendono far valere il carattere abusivo di un'istanza proveniente da un cittadino di un Paese terzo, una valutazione

#### 4.5. Segue: *il monitoraggio e la governance di Schengen*

La continuità tra la riforma di Schengen e quella del Nuovo Patto si estende anche agli aspetti di monitoraggio e di *governance*. Come chiarito nel piano di attuazione comune del Patto, il meccanismo di valutazione Schengen<sup>211</sup> è pertinente nella misura in cui il regolamento sugli accertamenti e il regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera sono strumenti giuridici del Patto che fanno parte dell'*acquis* di Schengen<sup>212</sup>. Gli Stati membri saranno valutati in via ordinaria ogni sette anni e in via straordinaria, con termini più brevi, nel caso in cui siano individuate carenze gravi.

Per quanto riguarda le frontiere interne, le novelle introdotte dalla riforma del CFS riguardano soprattutto le clausole di ripristino unilaterale dei controlli, la cui attivazione è assoggettata a un meccanismo di monitoraggio permanente, con precisi obblighi statali di *accountability in itinere ed ex post*.

Ogni dodici mesi, gli Stati membri sono tenuti a presentare una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione sulla proroga del controllo di frontiera<sup>213</sup>. La relazione, redatta in base a un modello uniforme adottato dalla Commissione secondo la procedura di cui all'art. 38, par. 2, CFS<sup>214</sup>, deve giustificare la proroga alla luce dei principi di necessità e proporzionalità, tenuto conto della valutazione

---

individuale caso per caso. Inoltre, in relazione alle decisioni di diniego del visto e di respingimento alla frontiera esterna, la Corte ha chiarito che l'esecuzione immediata non esime le autorità competenti dal fornire tutti gli elementi fondanti la decisione e la motivazione del provvedimento. Cfr. Corte giust. 30 aprile 2020, C-584/18, *Blue Air – Airline Management Solutions*, punto 82 ss.; 24 novembre 2020, C-225/19 e C-226/19, *Minister van Buitenlandse Zaken*, punto 44 ss. Per quanto riguarda, in particolare, l'abuso del diritto d'asilo e l'allontanamento dei cittadini dei Paesi terzi per frode documentale, v. le conclusioni dell'Avv. gen. Sharpston, del 12 febbraio 2015, C-554/13, *Zh. e O.*, par. 63, dove si sottolinea la necessaria stretta connessione tra la migrazione involontaria e la contraffazione dei documenti d'identità.

<sup>211</sup> Cfr. il regolamento 2022/922, su cui v. M. PORCHIA, *Le deroghe alla direttiva rimpatri all'ombra del Patto: strumentalizzazione dei migranti e riforma del meccanismo di valutazione e monitoraggio di Schengen*, in *EP*, 2022, p. 545 ss.

<sup>212</sup> Comunicazione della Commissione, del 12 giugno 2024, Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo, COM (2024) 251final, par. 5.2.

<sup>213</sup> Art. 33, par. 2, regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>214</sup> *Ivi*, par. 4 e considerando n. 51 regolamento 2024/1717.

d'impatto iniziale e della successiva valutazione del rischio, dell'obbligo di conformità ai criteri oggettivi comuni, della cooperazione pratica con gli Stati confinanti e dell'efficacia del ripristino<sup>215</sup>. Inoltre, entro quattro settimane dalla soppressione dei controlli interni, lo Stato interessato deve produrre un'altra relazione, contenente altresì la valutazione *ex post* della necessità e della proporzionalità del ripristino<sup>216</sup>, valutazione sulla quale la Commissione può esprimere un parere<sup>217</sup>.

Tenuto conto delle relazioni statali, poi, la Commissione elabora annualmente una relazione sullo stato di Schengen, che presenta al Parlamento europeo e al Consiglio<sup>218</sup>. Oltre a dettagliare tutti i casi di ripristino dei controlli interni e le azioni intraprese dalla Commissione in risposta, tale relazione contiene informazioni sui movimenti secondari e sui *trend* di circolazione non autorizzata, elaborate a partire dai dati messi a disposizione dalle agenzie competenti e dai sistemi di informazione. Il rafforzamento della cornice dell'*accountability* politica degli Stati membri e della Commissione di fronte ai colegislatori, assieme al consolidamento del processo decisionale basato sui dati, dovrebbe limitare le prassi devianti e assicurare la tenuta della cooperazione Schengen.

Al contempo, la mutua fiducia tra gli Stati membri potrebbe essere ripristinata anche grazie al nuovo processo di consultazione, attivabile su iniziativa della Commissione o su richiesta di uno Stato membro coinvolto nel ripristino dei controlli<sup>219</sup>. La consultazione avviene tra la Commissione, le agenzie competenti e gli Stati membri coinvolti, a vario titolo, nel ripristino dei controlli, con l'obiettivo di condurre a un esame congiunto della necessità e della proporzionalità del previsto ripristino, e di individuare misure di coordinamento in sede attuativa<sup>220</sup>. L'esito della consultazione deve essere tenuto in considerazione dallo Stato che intende ripristinare o prorogare i controlli interni e può condurre all'adozione di pareri da parte della Commissione e degli altri

---

<sup>215</sup> Art. 33, par. 3, regolamento 2016/399 (come modificato).

<sup>216</sup> *Ivi*, parr. 1 e 3.

<sup>217</sup> *Ivi*, par. 5.

<sup>218</sup> *Ivi*, par. 6.

<sup>219</sup> *Ivi*, art. 27-*bis*, par. 1.

<sup>220</sup> *Ivi*, co. 2.

Stati membri interessati dal ripristino, circa la necessità e la proporzionalità del mantenimento dei controlli<sup>221</sup>. In caso di parere negativo, la Commissione è tenuta ad attivare un processo di consultazione obbligatoria, con l'obiettivo di limitare l'impatto del controllo di frontiera e di rafforzare il monitoraggio delle minacce persistenti<sup>222</sup>.

Le funzioni di monitoraggio e il processo di consultazione di cui alla riforma del CFS si inquadrano nel consolidamento complessivo della *governance* dello spazio senza frontiere interne, mediante la valorizzazione di strumenti operativi, come il sistema di valutazione Schengen e il nuovo sistema di informazione Schengen, nonché l'istituzione di strutture di coordinamento e gestione centralizzata, come il Coordinatore Schengen e il Coordinatore dell'UE per i rimpatri<sup>223</sup>.

##### 5. *Un sistema «a prova di futuro»?*

La verticalizzazione delle funzioni di monitoraggio e di risposta rapida, con attribuzione alla Commissione e alle agenzie competenti di crescenti responsabilità in relazione alla difesa dell'area Schengen e al controllo del rispetto dell'*acquis* da parte degli Stati membri frontalieri, va quindi di pari passo con la trasformazione funzionale della frontiera interna che, da confine evanescente, rappresentazione plastica del principio della libera circolazione, diviene spazio di cooperazione amministrativa e di polizia, deputato alla completa tracciabilità della mobilità umana indesiderata mediante forme sempre più avanzate di *enforcement* condiviso e il ricorso alla funzione anticipante e preventiva dei confini intelligenti.

Nel nome della libertà di circolazione, l'area Schengen si popola di «muri invisibili»<sup>224</sup> e si trasforma, a tutti gli effetti, in strumento di gestione della migrazione. Questo salto di paradigma è perfettamente in linea con la riforma del Nuovo Patto, che rivivifica le frontiere non

---

<sup>221</sup> *Ivi*, parr. 2 e 3.

<sup>222</sup> *Ivi*, par. 4.

<sup>223</sup> COM (2024) 173final.

<sup>224</sup> L'espressione è di E. PISTOIA, *Verso la riforma del codice frontiere Schengen*, cit., p. 39.



più soltanto come elemento allegorico della sovranità statale, ma come confine reale, retto da un regime giuridico speciale, in cui l'efficienza dell'azione amministrativa si pone in aperta antitesi con la piena garanzia dei diritti fondamentali del migrante e del rifugiato. La proliferazione di automatismi, presunzioni e finzioni legali, nel regime della frontiera, si prefigge anzitutto lo scopo di disgiungere la presenza fisica del migrante nel territorio statale dalle ordinarie conseguenze giuridiche del suo ingresso nella giurisdizione dello Stato e, in secondo luogo, di trasformare la frontiera in un confine "adattivo", ove l'intensità dei controlli di sicurezza e l'effettività dei rimedi giurisdizionali è funzione degli interessi migratori dell'Unione e degli Stati membri.

Questo processo di selezione al confine, e per mezzo del confine, rafforza la dimensione territoriale del SECA e, al contempo, trasforma l'ontologia di Schengen come area di libera circolazione in cui la mobilità umana si fonda sulle esigenze del mercato, che impongono funzionalmente la precedenza assiologica della persona. Quanto più la persona migrante è limitata nelle sue scelte di mobilità, tanto più il territorio dell'Unione diventa un ambito spaziale in cui il margine di discrezionalità degli Stati membri, nel bilanciamento tra interesse statale alla sicurezza e tutela dei diritti fondamentali, si espande<sup>225</sup>. Al contempo, aumenta l'intrusività dei poteri di pubblico imperio<sup>226</sup> e del sistema di sorveglianza tecnologica<sup>227</sup> e si affievoliscono le garanzie del giusto procedimento<sup>228</sup> e le tutele espressione del supremo valore della dignità umana<sup>229</sup>.

---

<sup>225</sup> Sul rapporto tra territorio europeo e condizione dello straniero si rinvia, in particolare, a Corte giust. 15 novembre 2011, C-256/11, *Dereci*, nonché alle conclusioni dell'Avv. gen. Pitruzzella, dell'11 luglio 2019, C-381/18 e 382/18, *G.S.*, par. 49.

<sup>226</sup> Sull'obbligo delle guardie di frontiera di rispettare i diritti fondamentali delle persone, nell'esercizio di poteri di pubblico imperio, si veda Corte giust. 5 settembre 2012, C-355/10, *Parlamento/Consiglio*, punto 77.

<sup>227</sup> Sull'impatto delle tecnologie di sorveglianza sui diritti di cui agli artt. 7 e 8 della Carta, v. Corte giust. 21 giugno 2022, C-817/19, *Ligue des droits humains*, punto 111. Per un'ampia analisi, N. VAVOULA, *Immigration and Privacy in the Law of the European Union. The Case of Information Systems*, Leiden-Boston, 2022.

<sup>228</sup> A.-M. ENGLER, *The Ghost of Moria. A Letter from Lesbos*, in *VBlog*, 15 March 2024.

<sup>229</sup> Cfr. l'art. 1 della Carta, su cui v., ad es., Corte giust. 17 gennaio 2013, C-23/12, *Zakaria*, punto 40. In argomento, A. DI STASI, *Brevi considerazioni intorno all'uso*

A partire da questi caratteri della riforma, il quesito che rimane aperto è se il nuovo approccio alla libera circolazione sia idoneo a rendere il sistema Schengen «a prova di futuro»<sup>230</sup>. Di certo, occorre prendere atto che, grazie alla riforma, la rinascita della frontiera interna non conduce all'espansione della discrezionalità statale nel ripristino dei controlli interni «nel proprio interesse»<sup>231</sup>. Al contrario, l'approssimazione funzionale del regime della frontiera interna a quello della frontiera esterna finisce per attrarre anche la frontiera interna nell'orbita del principio ordinatore della gestione integrata delle frontiere esterne, ai sensi del quale la sorveglianza del confine è svolta «nell'interesse di tutti gli Stati membri dello spazio Schengen»<sup>232</sup>. Da questo punto di vista, la riforma tenta di superare «l'intrinseco antagonismo» tra Schengen e Dublino<sup>233</sup>, incorporando all'interno della cooperazione Schengen una caratteristica essenziale della cooperazione di Dublino, ovvero la negazione dei diritti di mobilità del richiedente asilo.

Ciò che resta da determinarsi è se questa evoluzione possa essere intesa, dal punto di vista costituzionale europeo, «in linea con lo spirito di Schengen»<sup>234</sup>. Riportare a casa le frontiere nazionali, al prezzo di sacrificare i diritti e le libertà degli altri, significa, infatti, incidere sull'identità spaziale dell'Unione come ordinamento giuridico fondato sulla centralità dell'individuo, in quanto tale, e sul conseguente riconoscimento allo stesso di diritti di mobilità indipendenti dall'appartenenza a una comunità politica. Tali diritti di mobilità, ancorché veicolati dalle esigenze del mercato, divengono, nel sistema Schengen, espressione di istanze intrinsecamente universalistiche<sup>235</sup>,

---

*giurisprudenziale della nozione di dignità umana da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 861 ss.

<sup>230</sup> COM (2021) 277final, cit., p. 15.

<sup>231</sup> V. *supra*, nota 65.

<sup>232</sup> *Ibidem*.

<sup>233</sup> Così C. FAVILLI, *Gli ostacoli all'accesso al diritto d'asilo e la nozione di Paese sicuro: prime prove di applicazione del Protocollo Italia-Albania*, in *Diario di diritto pubblico*, 3 novembre 2024, reperibile *online*.

<sup>234</sup> Comunicazione della Commissione, del 16 maggio 2012, Relazione biennale sul funzionamento dello spazio Schengen, 1° novembre 2011 - 30 aprile 2012, COM (2012) 230final, p. 10.

<sup>235</sup> Cfr., in tal senso, l'art. 13, par. 2, regolamento 2016/399 (pre-riforma).

che ne giustificano il godimento a prescindere dalla logica delle appartenenze, tipica dello Stato nazione<sup>236</sup>. Lo stesso *status* di cittadinanza europea, quale *status* fondamentale degli appartenenti alla «comunità di diritto», fondata dai Trattati, non è assimilabile alle forme di appartenenza a comunità politiche, territorializzate e spazialmente determinate come quelle statali.

Sintonicamente con lo sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani, quindi, la libertà di circolazione nell'area Schengen è funzione dell'eguaglianza, oppure non è. Limitare questo diritto in base alle appartenenze e ai luoghi del controllo potrebbe, pertanto, svuotare di senso le premesse teorico-filosofiche di Schengen, con possibili ricadute sulla libertà di circolazione degli stessi cittadini europei<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> In argomento P. COSTA, *Cittadinanza e diritti fra "particolarismo" e "universalismo": un campo di tensione della modernità*, in S. GRASSI, M. MORISI (a cura di), *La cittadinanza tra giustizia e democrazia. Atti della giornata di Studi in memoria di Sergio Caruso*, Firenze, 2023, p. 45 ss.

<sup>237</sup> S. SALOMON, J. RIJMA, *A Europe without Internal Frontiers: Challenging the Reintroduction of Border Controls in the Schengen Area in the Light of Union Citizenship*, in *German Law Journal*, vol. 24, n. 2, 2023, p. 281 ss.

**ABSTRACT (ITA)**

La riforma del codice frontiere Schengen, varata nel 2024, s'inquadra nell'approccio globale alla gestione della migrazione inaugurato dal Nuovo Patto, contribuendo ad arricchire il ventaglio di strumenti e meccanismi volti al contenimento dei movimenti secondari e al contrasto all'abuso del diritto d'asilo. Per un verso, viene rafforzata la cornice procedurale per il ripristino unilaterale dei controlli alle frontiere interne; per altro verso, vengono introdotte nuove procedure centralizzate di ripristino e si espande significativamente la dimensione soggettiva, oggettiva, operativa e spaziale delle c.d. misure alternative. La compressione dell'autonomia statale in relazione al ripristino unilaterale dei controlli interni è compensata dall'introduzione di presunzioni, automatismi e finzioni giuridiche, che ravvicinano il regime giuridico delle frontiere interne a quello della frontiera esterna, con l'obiettivo di razionalizzare la gestione dei flussi migratori. Il contributo intende offrire spunti di riflessione sulla compatibilità di questi sviluppi con "lo spirito di Schengen", tenuto conto del simbolismo universalista sotteso alla libertà di circolazione, anche alla luce della rilevante giurisprudenza della Corte di giustizia.

**ABSTRACT (ENG)**

The reform of the Schengen Borders Code is part of the comprehensive approach to migration management launched by the New Pact and contributes to enriching the range of instruments and mechanisms aimed at curbing secondary movements and combating asylum abuse. On the one hand, it strengthens the procedural framework for the unilateral reintroduction of internal border controls; on the other, it introduces new centralised procedures for the reinstatement of internal controls and significantly expands the scope and content of the so-called alternative measures. The curtailment of national autonomy with regard to the unilateral reintroduction of internal controls is offset by the creation of presumptions, automatisms and legal fictions that bring the legal regime of the internal borders closer to that of the external border, with the aim of rationalising the management of migratory flows. This contribution reflects on the compatibility of these

developments with the “Schengen spirit”, taking into account the universalist symbolism underlying the free movement of persons within the Schengen area, also in the light of the relevant case-law of the Court of Justice.