

BlogDUE

Limitare la libera circolazione dei cittadini: da *Nordic Info BV c. Belgische Staat* alla futura riforma del Codice Schengen

Tolindo Fina (Dottorando di ricerca in diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Ferrara) – 17 luglio 2024

SOMMARIO: 1. Premessa: *C-128/22, Nordic Info BV c. Belgische Staat*. – 2. I fatti di causa: il procedimento principale. – 3. Il ragionamento della Corte: la prima questione pregiudiziale. – 4. Il ragionamento della Corte: la seconda questione pregiudiziale. – 5. Considerazioni conclusive: oltre le limitazioni alla libertà di circolazione.

1. Nel complesso contesto emergenziale generato dalla [pandemia](#) da COVID-19, la limitazione, di portata generale, della libera circolazione dei cittadini da parte delle autorità degli Stati membri ha rappresentato, a vario titolo, una soluzione spesso necessaria ed imprescindibile davanti alla rapida ed inesorabile diffusione del contagio.

Con la causa [Nordic Info BV c. Belgische Staat](#), la Corte di giustizia è stata investita dal Tribunale di primo grado di Bruxelles, tramite rinvio pregiudiziale *ex* articolo 267 TFUE, proprio del compito di valutare la compatibilità della restrizione, prevista dalla normativa belga, di una simile libertà fondamentale, caposaldo dell'*acquis* comunitario (sul tema v. B. NASCIMBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Milano, 2012; A. ADINOLFI, *La libertà di circolazione delle persone e la politica dell'immigrazione*, in G. STROZZI, R. MASTROIANNI (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea – Parte speciale*, Torino, 2021), con la [direttiva 2004/38/CE](#) (in seguito, la “direttiva”) e con il [regolamento \(UE\) 2016/399](#) (in seguito, il “Codice Schengen”). Alla centralità del tema in esame si aggiungono anche le riflessioni sulla legittimità delle misure correlate, quali gli obblighi di quarantena e di tampone, oltre alle verifiche effettuate al fine di garantire il rispetto delle restrizioni.

Nello specifico, nella sentenza del 5 dicembre 2023, la grande sezione si è pronunciata sull'interpretazione degli articoli 27 e 29 della direttiva, letti in combinato disposto con gli articoli 4 e 5 della stessa, e degli articoli 22, 23 e 25 del Codice Schengen.

La sentenza in esame aggiunge un tassello importante alla giurisprudenza della Corte di giustizia sulle circostanze e le motivazioni che consentono una convivenza tra la libertà di circolazione delle persone e le disposizioni nazionali potenzialmente compressive di questo diritto fondamentale; ovvero, in altri termini, su come il primo sia stato plasmato al fine di reggere anche le sfide poste dalla pandemia.

2. Le vicende da cui trae origine il rinvio pregiudiziale in esame risalgono all'estate del 2020, periodo in cui la diffusione di COVID-19 vedeva un lento sfumare della sua prima ondata di contagi. Il governo belga, in siffatte circostanze, aveva vietato in via precauzionale, con decreto ministeriale modificato il 10 luglio 2020, i viaggi non essenziali tra il Belgio e gli altri Stati membri dell'Unione e della zona Schengen designati come "zone rosse", con l'annesso obbligo, per ogni viaggiatore proveniente da un tale Paese, di sottoporsi a test diagnostici e osservare una quarantena al rientro in Belgio. La Svezia era annoverata tra le destinazioni classificate come zona rossa.

Di conseguenza, l'agenzia di viaggi belga Nordic Info BV, conformandosi alla normativa nazionale in vigore, disponeva la cancellazione di tutte le prenotazioni dirette verso la Svezia programmate per i mesi a venire. Tuttavia, con l'aggiornamento dei c.d. "codici colore" del successivo 15 luglio, parametrato sulla base della situazione epidemiologica europea, proprio la Svezia veniva inserita dal governo belga tra le destinazioni classificate come "zona arancione", categoria per la quale era prevista l'applicazione di un regime normativo differente - trattandosi di Paesi verso i quali e dai quali gli spostamenti erano soltanto sconsigliati, non più vietati, con diversa disciplina dedicata anche ai viaggiatori di rientro. Questa variazione determinava il ricorso della Nordic Info dinanzi al *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (Tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua neerlandese) per chiedere il risarcimento del danno causato dalle occasioni d'affari venute meno a causa della gestione dei citati codici colore.

In particolare, la ricorrente sosteneva che lo Stato membro in questione avesse violato gli articoli da 27 a 31 della direttiva 2004/38/CE, relativi alle limitazioni ai diritti di circolazione e, di conseguenza, quelle disposizioni nazionali che ne garantiscono la trasposizione all'interno dell'ordinamento belga. Va qui sottolineato, riprendendo gli articoli 27 e 29 della direttiva sulle limitazioni al diritto d'ingresso e sulle necessità legate ad esigenze di sanità pubblica, come la Nordic Info avesse inizialmente fatto un generale riferimento sia al divieto di uscita dal territorio belga (imposto ai cittadini belgi, ai cittadini dell'Unione non belgi residenti in Belgio nonché ai loro familiari), sia al divieto di ingresso nel Paese (imposto a tutti i cittadini dell'Unione e ai loro familiari). In concreto, però, la società avversava unicamente la legittimità del divieto di uscita e delle restrizioni al diritto di ingresso nello Stato imposte ai cittadini dell'Unione non belgi e ai loro familiari, cui veniva data attuazione mediante l'obbligo di sottoporsi a test diagnostici e di osservare una quarantena una volta oltrepassato, in entrata, il confine nazionale.

Tale scenario si prestava pertanto all'opportunità di un chiarimento interpretativo sulla possibilità di una lettura combinata dell'articolo 27, par. 1, e dell'articolo 29, par. 1, della direttiva, al fine di comprendere se la giustificazione per motivi di salute pubblica sia applicabile per le sole restrizioni al diritto d'ingresso, come la ricorrente sembrava intendere, o sia valida anche per il diritto di uscita. Inoltre, l'agenzia di viaggi lamentava la violazione degli articoli 25 ss. del Codice Schengen, che permettono il ripristino temporaneo del controllo alle frontiere interne soltanto in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna, e non in caso di minaccia grave per la sanità pubblica - fondamento attuativo, invece, dell'intervento governativo.

Infine, la Nordic Info contestava la mancanza di una corrispondenza tra le misure derivanti dal decreto ministeriale modificato e l'ambito di applicazione dell'articolo 23, lettera a), del Codice Schengen, sulle competenze di polizia da parte delle autorità nazionali. Lo Stato belga, dal canto suo, opponeva l'infondatezza del ricorso e ne chiedeva il rigetto.

Il Tribunale di primo grado di Bruxelles, *ergo*, tracciava e ricostruiva il perimetro normativo di riferimento a livello nazionale, derivante dagli articoli 18 e 22 del decreto ministeriale modificato: ai cittadini dell'Unione che soggiornano nel territorio belga (e ai loro familiari) veniva generalmente vietato di uscire dal Belgio per viaggi non essenziali verso i Paesi dell'Unione europea e dello spazio Schengen che, per evidenze epidemiologiche, erano stati catalogati come "zone rosse"; ai cittadini dell'Unione non belgi (e ai loro familiari) venivano imposte restrizioni all'ingresso - come quarantena e test diagnostici - per viaggi non essenziali verso il Belgio da Paesi dell'Unione europea e dello spazio Schengen catalogati come "zone rosse".

Sulla base di questo presupposto, si sottoponevano alla Corte due questioni pregiudiziali. La prima, sull'interpretazione degli articoli 2, 4, 5, 27 e 29 della direttiva 2004/38/CE, che danno attuazione agli articoli 20 e 21 del TFUE, per verificarne la natura ostativa nei confronti del decreto ministeriale in oggetto; la seconda, sull'interpretazione degli articoli 1, 3 e 22 del Codice Schengen, col medesimo fine di verifica del carattere ostativo rispetto alle misure adottate dal governo belga.

3. La Corte, riunita in grande sezione, ha affrontato la prima questione pregiudiziale partendo proprio dall'analisi del testo della direttiva: più in particolare, dall'articolo 27, par. 1, che, oltre ai motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, inserisce anche i motivi legati alla sanità pubblica tra le cause di limitazione della libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini europei (o dei loro familiari). Alle misure restrittive della libera circolazione per motivi di sanità pubblica è specificamente dedicato l'articolo 29, par. 1, che puntualizza quali patologie possono giustificare simili provvedimenti (ossia, quelle definite con potenziale epidemico dall'OMS o comunque infettive o parassitarie contagiose). La lettura dei suddetti articoli della direttiva tratteggia un contesto che sembra combaciare, senza particolari difficoltà esegetiche, con la situazione nazionale cui si riferivano i fatti del

procedimento principale, circostanziati, alla luce di quanto aveva definito l'OMS per la malattia infettiva contagiosa del COVID-19, in un periodo di crisi pandemica tale da giustificare l'introduzione di limitazioni alla libertà di circolazione, con l'obiettivo di proteggere la popolazione dalla diffusione della malattia.

Se sulla legittimità delle restrizioni ai viaggi, in forza delle clausole derogatorie individuate dalla direttiva, non emergessero particolari dubbi, la ricostruzione afferente all'ambito di applicazione delle relative previsioni normative necessitava, d'altro canto, di una valutazione più articolata, che ne chiarisse l'applicabilità al solo diritto d'ingresso ovvero anche al diritto d'uscita. La Corte, sul punto, si è rifatta alle [conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou](#), che avevano chiarito come l'espressione "libertà di circolazione" sia sufficientemente ampia da ricomprendere anche il diritto d'uscita perché, nonostante l'articolo 29, par. 2, si occupi segnatamente del diniego d'ingresso, le restrizioni al diritto d'ingresso non sono le sole ad essere ammesse per motivi di sanità pubblica. La ragione di questa soluzione interpretativa è insita nello scopo intrinseco di detta disposizione: non elencare semplicemente tutte le restrizioni ammissibili alla libera circolazione ai sensi dell'articolo 27, par. 1, e dell'articolo 29, par. 1, bensì circoscrivere l'impiego di tale misura.

Inoltre, la Corte ha proceduto con la ricostruzione delle componenti essenziali della libertà di circolazione e, per il tramite della lettura in combinato disposto dell'articolo 1, lettera a), degli articoli 4 e 5 della direttiva e degli articoli 20 e 21 TFUE, ha chiarito come eventuali limitazioni della libertà in esame si riflettano necessariamente sulla contrazione di un duplice diritto: quello di lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro Stato membro (diritto di uscita) e quello di essere ammessi nel territorio di uno Stato membro (diritto di ingresso).

Se il riferimento all'articolo 1, lettera a), permette di delimitare l'oggetto giuridico della direttiva, "le modalità d'esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri da parte dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari", gli articoli 20 e 21 del TFUE, dedicati all'istituzione della cittadinanza dell'Unione e al riconoscimento del diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini europei, rappresentano il presupposto attuativo degli articoli 4 e 5 della direttiva, che definiscono le caratteristiche dei derivanti diritti, rispettivamente, di uscita e di ingresso ([sentenza della Corte del 4 ottobre 2012, causa C-249/11, Byankov, punti da 30 a 36 e giurisprudenza ivi citata](#)). Su quest'ultimo punto è opportuno citare ancora le conclusioni dell'Avvocato generale, il quale precisava come proprio l'articolo 5 della direttiva non possa giustificare l'indiscriminato rifiuto d'ingresso nel territorio, da parte dello Stato membro, ai propri cittadini, non solo perché la direttiva non trova applicazione in questa situazione (non disciplina l'ingresso dei cittadini dell'Unione nel proprio Stato membro, come precisato anche dall'articolo 3, par. 1, della direttiva stessa, che ne delimita l'ambito di applicazione: "La presente direttiva si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di

cui ha la cittadinanza [...])”, ma anche per quanto affermato dal principio sancito [dall’articolo 3, par. 2, del Protocollo n. 4 alla CEDU](#).

Sulle prerogative connesse al diritto d’ingresso, *ad abundantiam*, sempre l’Avvocato generale evidenziava come dall’articolo 29, par. 2, della direttiva non discenda nemmeno la possibilità per uno Stato membro di vietare l’ingresso nel proprio territorio, per motivi di sanità pubblica, ai cittadini di altri Stati membri che ivi risiedono; siffatta previsione non preclude però la facoltà d’imporre altri tipi di restrizione che non generino un effetto equivalente al diniego, come gli obblighi di quarantena e di tampone, a quei cittadini dell’Unione ai quali non può essere vietato l’ingresso nel territorio nazionale.

La Corte ha puntualizzato poi come né l’articolo 27, par. 1, né l’articolo 29, par. 1, ostassero alla portata generale delle misure introdotte dal decreto ministeriale belga: d’altronde, malattie dall’impatto epidemiologico così importante da configurare una problematica di sanità pubblica, per loro stessa natura incidono necessariamente su intere popolazioni, senza dipendere da comportamenti individuali.

Un aspetto fondamentale nella disamina del caso è rivestito dalle condizioni e dalle garanzie di cui devono essere corredate le misure restrittive della libera circolazione, compresi l’obbligo di sottoporsi a test diagnostici e di osservare una quarantena al rientro da una “zona rossa”. Come ha ritenuto la Corte, principi generali come il principio della certezza del diritto, il principio di buona amministrazione e il principio di effettività della tutela giurisdizionale trovano la loro attuazione proprio nel complesso delle condizioni e delle garanzie previste agli articoli da 30 a 32 della direttiva, i quali valgono per misure restrittive adottate sia sotto forma di decisioni individuali sia sotto forma di atti di portata generale. Cosicché, lo Stato membro è tenuto a conformare la propria azione a tali principi (e alle norme della CDFUE che li consacrano) nel momento in cui restringe o delimita la libertà di circolazione in virtù di particolari circostanze ([sentenza della Corte del 6 ottobre 2020, cause riunite C-245/19 e C-246/19, *État luxembourgeois*, punto 66 e giurisprudenza ivi citata](#)).

Sul presupposto di questa analisi, appare evidente come il tema della proporzionalità giochi un ruolo decisivo nella valutazione di una qualsiasi misura restrittiva della libera circolazione, stabilita per questioni di sanità pubblica ([sentenza della Corte dell’8 marzo 2022, causa C-205/20, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, punto 31](#)). Il test di proporzionalità, come ha argomentato la Corte, impone, nel caso di specie, una riflessione sulla posizione di preminenza che la salute e la vita delle persone occupano fra i beni e gli interessi protetti dai Trattati. In altre parole, l’idoneità dei provvedimenti adottati al fine di limitare l’espandersi del contagio può essere giudicata solo alla luce dell’obiettivo di interesse generale quale la tutela della salute pubblica; obiettivo che deve essere conciliato con la tutela dei diritti fondamentali, come, ad esempio, l’articolo 45 CDFUE ([sentenza della Corte del 22 novembre 2022, cause riunite C-37/20 e C-601/20, *Luxembourg Business Registers*, punto 64, nonché sentenza della](#)

[Corte del 26 aprile 2022, causa C-401/19, Polonia c. Parlamento e Consiglio, punto 66\).](#)

La Corte, fatte queste premesse, ha risposto alla prima questione pregiudiziale dichiarando che gli articoli 27 e 29 della direttiva, letti in combinato disposto con gli articoli 4 e 5, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano alla normativa di portata generale dello Stato del Belgio per fronteggiare la pandemia da COVID-19. Analogo giudizio di conformità è stato espresso dalla Corte con riferimento specifico all'obbligo di sottoporsi a test diagnostici e di osservare una quarantena all'entrata nel territorio belga in provenienza da uno di tali altri Stati membri ad alto rischio, purché la disciplina nazionale in discussione soddisfi le condizioni e le garanzie di cui agli articoli da 30 a 32 della direttiva e i diritti e i principi fondamentali sanciti dalla Carta, segnatamente il principio del divieto di discriminazioni, nonché il principio di proporzionalità.

4. Quanto alla seconda questione pregiudiziale, la ricorrente aveva ritenuto che le restrizioni applicate ai c.d. “viaggi non essenziali” fossero equiparabili a una verifica di frontiera, in violazione dell'articolo 23 del Codice Schengen, e comportassero un illegittimo ripristino del controllo alle frontiere interne nello spazio Schengen in violazione dell'articolo 25 del Codice. La Corte, in merito, ha da subito ricordato che la creazione di uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle persone costituisce un caposaldo solidissimo nell'architettura del diritto dell'Unione europea. Pur senza pregiudicare l'esercizio delle necessarie competenze di polizia da parte degli Stati membri (a norma dell'articolo 23, lett. a) del Codice), l'area Schengen rappresenta infatti uno dei massimi risultati dell'integrazione europea, teso a eliminare qualsivoglia controllo alle frontiere (secondo quanto stabilito dagli articoli 67, par. 2, e 77, par. 1, TFUE).

Una deroga a tale sistema, pienamente rilevante rispetto ai fatti del procedimento principale, è riportata dall'articolo 25 del Codice Schengen. È difatti prevista, in via eccezionale e solo temporaneamente, la possibilità di ripristinare, in tutti o solo alcuni punti, controlli alle frontiere interne dell'Unione in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna degli Stati membri. Un siffatto ripristino può avvenire solo come misura di *extrema ratio* e va ispirato al principio di proporzionalità sicché, per ogni eventualità, la durata di una temporanea restrizione del tipo in commento non deve superare quanto è strettamente necessario per rispondere alla minaccia e deve essere commisurata a quest'ultima ([sentenza della Corte del 26 aprile 2022, cause riunite C-368/20 e C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark, punti 54, 63, 67 e 68](#)). Gli accertamenti dei divieti di entrata e di uscita dal territorio belga erano effettuati, all'epoca dei fatti, in modo che i viaggiatori tra il Belgio e gli Stati dello spazio Schengen, se classificati come zone ad alto rischio, venissero sottoposti a controlli aleatori negli aeroporti, nelle stazioni ferroviarie e alle frontiere.

Secondo i giudici di Lussemburgo, gli obiettivi perseguiti dai controlli introdotti con il decreto ministeriale presentano delle essenziali differenze

rispetto a quelli perseguiti dalle verifiche di frontiera. Non può dubitarsi, invero, che tali controlli avevano lo scopo di verificare se persone intenzionate ad attraversare le frontiere, o che avessero attraversato le frontiere, fossero autorizzate a lasciare il territorio belga o ad entrarvi. Tuttavia, a scongiurare l'equiparazione alle verifiche di frontiera, è la formulazione stessa del decreto ministeriale che, in maniera chiara, individua l'obiettivo principale di detti controlli nella necessità di limitare, con urgenza, la diffusione del COVID-19 nel territorio nazionale. Obiettivo di matrice sanitaria che è corroborato dall'obbligo, previsto per tutti i viaggiatori in entrata in Belgio e provenienti da uno Stato dello spazio Schengen classificato come zona rossa, di sottoporsi a test diagnostici e di osservare una quarantena, in modo da provvedere, solo come conseguenza diretta della verifica epidemiologica, alla loro identificazione e al loro monitoraggio.

Inoltre, secondo la Corte, una differenza fondamentale va tracciata tra le previsioni normative inserite all'articolo 23, da un lato, e all'articolo 25, dall'altro. L'articolo 23 si caratterizza, dal canto suo, per un'impostazione normativa improntata alla generalità del contenuto: non è specificato l'oggetto sul quale le misure di polizia possono vertere, non è previsto un elenco esaustivo dei presupposti che queste devono soddisfare per non essere considerate come misure dotate di un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera e manca, infine, un elenco degli obiettivi perseguibili attraverso le stesse ([sentenza della Corte del 21 giugno 2017, causa C-9/16, A, punto 48](#)). Siffatta previsione, quindi, ammette che si preservi il diritto degli Stati membri di esercitare competenze di polizia a prescindere dalla materia (e, dunque, anche nel settore in commento).

A contrario, l'articolo 25 del Codice Schengen fa esplicito riferimento, con una formulazione apparentemente chiusa, alla facoltà degli Stati membri di ripristinare temporaneamente controlli di frontiera in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. Il processo interpretativo della disposizione in esame si è focalizzato proprio sulla definizione della portata che può assumere il concetto di ordine pubblico e su come possa giustificare talune limitazioni della libera circolazione (sul tema v. [sentenza della Corte del 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau, punto 34](#)). L'Avvocato generale, in linea di continuità con la giurisprudenza in materia di libera circolazione ([sentenza della Corte del 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn, punto 18](#) e [Byankov, cit., punto 40](#)), ne faceva presupporre l'esistenza in presenza di una "minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società". La pandemia di COVID-19, una malattia particolarmente contagiosa, potenzialmente mortale e in grado addirittura di saturare i sistemi sanitari nazionali, è certamente, secondo quanto dedotto dalla Corte, qualificabile come fenomeno tale da ledere un interesse fondamentale della società: una minaccia sanitaria può costituire una minaccia grave anche per l'ordine pubblico e/o la sicurezza interna ([sentenza della Corte del 16 dicembre, causa C-137/09, Josemans, punto 65](#)).

La risposta alla seconda questione pregiudiziale che hanno elaborato i giudici di Lussemburgo ha portato quindi a dichiarare che gli articoli 22, 23 e 25 del Codice Schengen devono essere interpretati nel senso che essi non ostano alla normativa di uno Stato membro che, mediante il controllo delle autorità competenti, per esigenze legate a ragioni di sanità pubblica come quelle generate dalla pandemia di COVID-19, vieta l'attraversamento delle frontiere interne per viaggi non essenziali da o verso Stati dello spazio Schengen classificati come zone ad alto rischio. Tali misure di controllo devono rientrare nell'esercizio delle competenze di polizia senza replicare un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera, ai sensi dell'articolo 23, lettera a), del Codice o, alternativamente, nel caso di un ripristino temporaneo di controlli alle frontiere interne, lo Stato membro deve garantire il rispetto delle condizioni poste dagli articoli da 25 a 28 del Codice, considerato che la minaccia causata da una pandemia come quella di COVID-19 è equiparata a una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, come da previsioni di cui all'articolo 25, par. 1, del medesimo Codice.

5. Il principale portato innovativo della pronuncia in commento non è determinato tanto dalle peculiarità del contesto emergenziale in cui i fatti si collocano, né dal giudizio di legittimità sulle misure adottate a livello nazionale, quanto piuttosto dall'essenza stessa dell'oggetto della limitazione. In passato, la Corte di giustizia si era già occupata della valutazione sulla legittimità delle misure adottate per controllare la diffusione di una malattia epidemica - nello specifico trattavasi dell'encefalopatia spongiforme bovina (BSE) - ([sentenza della Corte del 5 maggio 1998, causa C-180/96, Regno Unito c. Commissione](#)) ma, nel caso che ora ci occupa, i giudici del Kirchberg sono stati chiamati per la prima volta a pronunciarsi, in circostanze di contagio ancor più gravi, sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea delle restrizioni nazionali di carattere generale impattanti sulla libera circolazione delle persone.

La chiave di volta per addivenire ad una soluzione della vicenda, da ricercare nell'equilibrio tra gli interessi coinvolti e, in particolare, nella contrapposizione tra la lotta alle minacce alla sicurezza della società e le garanzie riconosciute dagli ordinamenti interni alle persone colpite dai provvedimenti adottati a tal fine, si concretizza in quella delicata operazione giuridica che è il bilanciamento dei diritti (sul tema v. I. ANRÒ, *Il margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei Diritti dell'uomo*, in A. ODENNINO, E. RUOZZI, A. VITERBO, F. COSTAMAGNA, L. MOLA, L. POLI (a cura di), *La funzione giurisdizionale nell'ordinamento internazionale e nell'ordinamento comunitario: atti dell'Incontro di studio tra i giovani cultori delle materie internazionalistiche*, Napoli, 2010, p. 7 ss.). Se già la Corte si era confrontata con le limitazioni alla libertà in questione, segnatamente anche in riferimento alla risposta contro i reati e il terrorismo (v. [sentenza della Corte del 26 febbraio 1975, causa 67/74, Bonsignore](#); [sentenza della Corte del 10 luglio 2008, causa C-33/07, Jipa](#); [sentenza della Corte del 6 ottobre 2020, cause](#)

[riunite C-511/18, C-512/18 e C-520/18, La Quadrature du Net e a.](#)), in *Nordic Info BV c. Belgische Staat* è stata portata ad intervenire in un nuovo e complesso scenario di straordinarietà, rappresentato dalla pandemia di COVID-19.

La pronuncia ammette chiaramente la possibilità, per uno Stato membro, di intervenire in ragione di una necessità preminente, quale il contenimento della crisi sanitaria, con disposizioni limitative della libertà di circolazione, la quale va estrinsecata nella sua duplice dimensione del diritto di ingresso e del diritto di uscita. I giudici di Lussemburgo riprendono la base dell'articolo 21 TFUE e superano così il confine della barriera letterale del capo VI della direttiva che, *prima facie*, appare restringere il campo di applicazione dell'articolo 27 e dell'articolo 29 alla sola facoltà di entrata nel Paese. Chiarito il perimetro d'attuazione della libertà di circolazione, come sancita anche dall'articolo 45 della Carta (sul tema v. A. ADINOLFI, O. PALLOTTA, *Commento all'art. 45 della Carta*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 827 ss.), possono essere approfonditi i criteri che guidano l'apposizione degli argini al diritto in commento.

Gli ostacoli introdotti sul fronte nazionale possono essere compatibili con le norme dell'Unione, e quindi con l'articolo 21 TFUE, se perseguono un interesse legittimo e sono proporzionati e necessari all'obiettivo (A. LANG, *Commento all'articolo 21 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, II ed., Milano, 2014, p. 504; sul tema v. C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2010; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2017, 362 ss.). È proprio sul disegno del profilo di legittimità configurato dall'avvenimento pandemico che la Corte costruisce la sua risposta ai quesiti pregiudiziali sottoposti al suo giudizio. L'articolo 29, par. 1, della direttiva, corrobora inequivocabilmente l'assunto per il quale il verificarsi di una crisi sanitaria, come quella generata dalla malattia di COVID-19, non può sollevare particolari dubbi sulla giustificabilità di misure restrittive non discriminatorie. La natura del fenomeno in esame non integra soltanto un limite di sanità pubblica, che si sostiene sulle radici della preminenza della salvaguardia di un bene collettivo, ma prospetta addirittura la formazione di un limite generale alla circolazione che va oltre il potere discrezionale d'intervento degli Stati membri e che l'Unione europea stessa ha favorito, nel rispetto delle sue competenze, nel periodo dei fatti di causa. Limite generale in quanto limite che esorbita dalle codificate fattispecie derogatorie invocabili sugli spostamenti delle persone, limite formalmente invisibile ma sostanzialmente percepibile in virtù di un indirizzamento comunitario e comune. È così che le istituzioni europee, avvalendosi di atti di *soft law*, hanno esortato un atteggiamento coordinato e collaborativo da parte dei Paesi coinvolti nella lotta alla pandemia senza paventare possibili scenari d'intervento differenti rispetto a quello della compressione del diritto sancito dall'art. 21 TFUE: il Consiglio, ad esempio, ha riconosciuto l'importanza di un approccio europeo

finalizzato al rafforzamento dell'efficacia delle misure nazionali adottate ai confini e ai punti di entrata dell'Unione e la Commissione ha ribadito come le disposizioni restrittive della libertà di circolazione dovessero ispirarsi agli inderogabili principi di proporzionalità e non discriminazione ([raccomandazione \(UE\) 2020/1475](#); [COM\(2020\)1753](#) e [COM\(2020\)3250; doc. 6038/20](#), conclusioni del Consiglio sulla Covid-19, riunione del 13 febbraio 2020, punto 15, lett. b; sul tema v. G. CAGGIANO, *COVID-19. Competenze dell'Unione, libertà di circolazione e diritti umani in materia di controlli delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale*, in *I Post di AISDUE*, n. 7, 2020).

Ecco che il caso di specie va calato necessariamente in un più ampio quadro di gestione dell'emergenza che, nell'ottica d'insieme, coinvolge gli analoghi provvedimenti adottati da altri Stati membri e permette di analizzare come nella pratica, alla luce di una strategia politica posta in essere a livello europeo, la derogabilità dei diritti in oggetto abbia rappresentato, in assenza di alternative, una regola dell'agire comune legittimata dalle stesse istituzioni - per il tramite di atti di *soft law* (sul tema v. M. ELIANTONIO, O. ȘTEFAN, *The Elusive Legitimacy of EU Soft Law: An Analysis of Consultation and Participation in the Process of Adopting COVID-19 Soft Law in the EU*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2021). L'Unione europea ha così tratteggiato un limite generale agli spostamenti, salvo eccezioni (sul tema v. [G. DI FEDERICO, Unione europea della salute, emergenze e professioni critiche: verso una disciplina ad hoc per gli operatori sanitari?](#), in [rivista.eurojus.it](#), 2023, p. 147 ss.), che i singoli Paesi hanno provveduto a trascrivere andando incontro al chiaro bisogno di protezione delle popolazioni.

Sono gli articoli 51 e 47 della Carta e gli articoli da 30 a 32 della direttiva, come avviene in *Nordic Info BV c. Belgische Staat*, a controbilanciare le limitazioni previste, inquadrando nel rispetto delle garanzie fornite dai principi di certezza del diritto, di buona amministrazione e di effettività della tutela giurisdizionale.

E la visione prospettica sottesa al ragionamento della Corte coinvolge, a maggior ragione, oltre alla disamina sulla direttiva, sui Trattati e sulla Carta, quella che concerne le previsioni del Codice Schengen. Appare evidente, come già chiarito, che il Codice stesso ammetta, a ben determinate condizioni, addirittura la reintroduzione temporanea del controllo alle frontiere interne ex articolo 25, par. 1 e, nel rispetto delle garanzie e delle condizioni tipizzate dagli articoli da 25 a 28, un superamento circoscritto degli articoli 22, 23 e 25. La diffusione del COVID-19 ha prodotto una veicolata sospensione alla libera circolazione e quindi una sospensione degli accordi di Schengen che, rendendo esplicita la chiusura delle frontiere esterne, nella sostanza, ha comportato una ricaduta anche sui confini interni (sul tema v. [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 [europeanpapers.eu](#), 2020, pp. 523-531). Se gli Stati membri, come sancito anche dalla direttiva, non possono negare l'ingresso ai soli cittadini

dell'Unione che risiedono sul loro territorio, essi possono, tuttavia, adottare misure di controllo, monitoraggio e contenimento opportune nei confronti delle persone che entrano nel loro territorio da una zona ad alto rischio, a condizione che impongano le stesse misure ai propri cittadini (G. FIENGO, *Le misure di contenimento della diffusione del COVID-19: la sospensione dell'accordo di Schengen*, in *DPCE online*, 2020). L'esercizio delle competenze di polizia tramite giustificati controlli a campione nelle zone di frontiera esclude, come confermato dalle vicende del presente caso e dall'interpretazione in commento, il ricorso ad una reintegrazione effettiva del sistema di controllo interno, cosicché l'effetto potenzialmente simile alla reintroduzione di verifiche di frontiera si posiziona in completa conformità all'articolo 23 del Codice.

Il bilanciamento tra i diritti fondamentali e le esigenze di tutela della collettività, ancora una volta, funge da bussola per la valutazione di legittimità che è funzionale all'orientamento nella confusione della crisi sanitaria. La stessa formulazione dell'articolo 67 TFUE, non a caso, mette in luce la necessità di temperamento tra le esigenze di libertà di circolazione e quelle di sicurezza, sia ai confini esterni dell'Unione, sia al suo interno (B. NASCIMBENE, A. DI PASCALE, *Le frontiere nel diritto dell'Unione europea: norme, evoluzione, significato*, in *rivista.eurojus.it*, 2020, p. 52).

La sentenza del 5 dicembre 2023, per i risultati cui addiviene, è destinata ad impattare sul futuro della giurisprudenza legata alla libera circolazione dei cittadini, andando oltre le disposizioni della direttiva 2004/38/CE e del Codice Schengen. Se l'immediato scenario post-pandemico già sembrava ispirare delle riflessioni su un possibile aggiornamento del Codice volto all'inserimento della salute pubblica tra i motivi che giustificano, *ex* articoli 25 ss., la reintroduzione dei controlli (F. SPITALERI, *Covid-19 e ripristino dei controlli alle frontiere interne*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 389), tali valutazioni stanno attualmente trovando continuità nelle discussioni istituzionali sulla [riforma del regolamento \(UE\) 2016/399](#). Il nuovo Codice Schengen, infatti, dovrebbe prevedere, oltre alle modifiche finalizzate al miglioramento della gestione dei flussi migratori (sul tema v. F. MATTHIES, *Schengen's Paper Pushbacks*, in *verfassungsblog.de*, 2024), l'introduzione della giustificazione per emergenza di sanità pubblica su vasta scala quale nuova ipotesi di legittimazione delle restrizioni temporanee di viaggio alle frontiere esterne. Sarà il Consiglio, tramite decisione, a consentire siffatta limitazione, con la possibilità di includervi anche misure di carattere sanitario (come test, quarantena e autoisolamento), salvando l'esenzione dalle restrizioni all'ingresso riconosciuta ai beneficiari del diritto alla libera circolazione, di protezione internazionale e ai soggiornanti di lungo periodo.

Durante la pandemia di COVID-19, l'Unione europea, come accennato, ha potuto rivolgere agli Stati membri solo raccomandazioni non vincolanti che, in concreto, ne hanno comunque avallato l'operato interno, senza osteggiare le limitazioni imposte sul piano nazionale o proporre a queste delle soluzioni alternative: riformare Schengen permetterebbe di codificare quanto

la Corte, con il suo ragionamento, conformemente al quadro d'azione implicitamente caldeggiato dalle istituzioni europee, ha quindi già legittimato.

Il *fil rouge* che collega, tramite le vicende di *Nordic Info BV c. Belgische Staat*, le criticità emerse con la crisi sanitaria in tema di tutela dei diritti alla prossima modifica del Codice, acquisisce particolare rilievo anche in virtù della recente pubblicazione degli [Orientamenti sulla libertà di circolazione dei cittadini europei e dei loro familiari](#) da parte della Commissione europea, ove l'intera sezione 13.2 è dedicata alle restrizioni per ragioni di sanità pubblica e, con una ricostruzione esaustiva della disciplina applicabile, si ribadisce il ruolo centrale che gioca il bilanciamento dei diritti nel rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione (P. CARBINI, *La Corte di giustizia si pronuncia sulla legittimità delle misure restrittive della libertà di circolazione durante il Covid-19*, in rivista.eurojus.it, 2023).

È verosimile, per quanto ricostruito, che la pronuncia della Corte, intercettando le esigenze proprie della straordinarietà di un momento critico, possa fungere da precedente giurisprudenziale di riferimento: non solo per il chiarimento fornito sull'ammissibilità, a fronte del riconoscimento delle dovute garanzie per il cittadino - discendenti dal bilanciamento di interessi e diritti in gioco, della generalizzata compressione di un diritto fondamentale in circostanze emergenziali, ma anche per la sottesa visione di un comune e superiore limite europeo di legittimazione che vada oltre le previsioni normative esistenti. Lo sviluppo del caso C-128/22 potrebbe così rappresentare la base di partenza per la soluzione di eventuali casi analoghi, specie se contestualizzati nel medesimo periodo storico segnato dalla pandemia da COVID-19.

ABSTRACT (ITA)

Il presente contributo si propone di analizzare la causa C-128/22, con la quale la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi sul tema della limitazione della libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione europea in un contesto emergenziale come quello rappresentato dalla pandemia da COVID-19. Nello specifico, la Corte ha dovuto valutare la compatibilità di una simile restrizione, per come disposta dal governo belga, con la direttiva 2004/38/CE e con il regolamento (UE) 2016/399. Alla centralità del tema in esame si aggiungono anche le riflessioni sulla legittimità delle misure correlate, nel caso di specie, alla compressione di un diritto fondamentale come quello sancito dall'art. 21 TFUE. Il bilanciamento degli interessi coinvolti rappresenta la chiave interpretativa per risolvere la contrapposizione tra la necessità d'intervento, che scaturisce dalla lotta alle minacce alla sicurezza della società, ed il riconoscimento ai cittadini delle libertà e delle garanzie sancite dall'Unione europea e dagli stessi Stati membri. La pronuncia della Corte, e quindi il ragionamento prodotto sulle questioni pregiudiziali che le sono state sottoposte, potrebbe rappresentare un precedente di riferimento nella giurisprudenza sul tema, una base di partenza per esplorare l'effettiva consistenza dei limiti e delle opportunità presenti nel sistema sorretto dalla direttiva sulla libera circolazione e dal regolamento Schengen.

ABSTRACT (ENG)

This article aims to analyze Case C-128/22, wherein the Court of Justice was called upon to address the issue of restricting the free movement of EU citizens during an emergency context, specifically the COVID-19 pandemic. In particular, the Court had to assess the compatibility of such a restriction, imposed by the Belgian government, with Directive 2004/38/EC and Regulation (EU) 2016/399. At the heart of this discussion are thoughts on the legitimacy of measures associated with the restriction of a fundamental right, as enshrined in Article 21 TFEU. Balancing the interests involved is crucial to solving the conflict between the need for action arising from the fight against threats to the security of society and the recognition of the freedoms and guarantees granted to citizens by the European Union and its Member States. The Court's ruling, and therefore the reasoning developed on the preliminary questions before it, could set a significant precedent in jurisprudence on this matter, serving as a basis for exploring the actual scope of limitations and opportunities within the framework supported by the Directive 2004/38/EC and the Schengen Regulation.