Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale
ISSN 2975-2698 - Fascicolo n. 3/2026

BlogDUE

Schengen e il ripristino dei controlli alle frontiere, tra regole ed eccezioni

Sara Morlotti (Dottoressa di ricerca, Università degli Studi di Milano e ricercatrice della Fondazione ISMU) – 6 novembre 2026

SOMMARIO: 1. Lo stato di Schengen dopo la riforma del 2024. – 2. I presupposti del ripristino e il vaglio della Commissione. – 3. Il caso Ceuta e i controlli tra Italia e Spagna. – 4. Riflessioni conclusive.

1. Negli ultimi mesi le numerose notifiche degli Stati membri pubblicate dalla Commissione europea sul ripristino temporaneo delle frontiere interne restituiscono uno spazio comune attraversato da misure nazionali di chiusura fondate su motivazioni diverse, dalla minaccia terroristica alla criminalità transfrontaliera, fino ai movimenti migratori non autorizzati. Ai controlli mantenuti, fra gli altri, da Germania, Austria e Francia si sono aggiunti quelli sui collegamenti aerei e marittimi tra Italia e Spagna, adottati dopo gli eventi di Ceuta del luglio scorso. La frontiera esterna dell'Unione è così divenuta il luogo e presupposto di nuove restrizioni all'interno dello spazio comune, che sembra essere ad oggi piuttosto frammentato.

Questa dinamica si colloca nel quadro modificato dal regolamento (UE) 2024/1717, entrato in vigore il 10 luglio 2024. La riforma ha effettivamente ampliato le possibilità temporali di ripristino, rafforzando contestualmente gli obblighi di motivazione e i meccanismi di controllo. Non ha, tuttavia, formalmente rovesciato il rapporto fra regola ed eccezione: l'assenza di verifiche sulle persone alle frontiere interne resta un obiettivo primario stabilito dall'art. 77, par. 1, lett. a), TFUE, indipendentemente dalla nazionalità delle stesse.

La questione è dunque se il nuovo equilibrio normativo sia in grado di preservare il carattere eccezionale e temporaneo del ripristino dei controlli alle frontiere interne. Il ricorso sempre più frequente alle deroghe rischia infatti di consolidare una prassi nella quale il controllo diviene una componente quasi ordinaria del funzionamento dello spazio Schengen, pur conservando formalmente la natura di misura temporanea. La tensione non riguarda soltanto la durata dei controlli, ma anche la funzione che essi assumono. Come osservato dalla dottrina, la trasformazione di Schengen si manifesta anche

nella progressiva attribuzione alla frontiera interna di una funzione di "gestione della migrazione" (D. VITIELLO, *Nel nome della libertà di circolazione: la riforma di Schengen e le alternative al ripristino dei controlli interni*, in questa *Rivista*, n. 4, 2024, p. 49). I recenti pareri della Commissione e la vicenda di Ceuta offrono, da prospettive diverse, l'occasione per esaminare come questa tensione si traduca nella prassi e quale spazio rimanga per un controllo effettivo sui presupposti e sui limiti delle deroghe.

2. Nel codice frontiere Schengen, come modificato, il ripristino costituisce una misura di ultima istanza, subordinata a una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. L'art. 25, par. 1, lett. c), contempla ora espressamente una situazione eccezionale di spostamenti non autorizzati, improvvisi e su vasta scala di cittadini di Paesi terzi fra Stati membri. Occorre, però, che essa metta a dura prova le risorse e le capacità complessive di autorità competenti ben preparate e possa compromettere il funzionamento globale dello spazio senza controlli interni. Tali circostanze devono essere dimostrate mediante l'analisi delle informazioni e dei dati disponibili, inclusi quelli delle agenzie dell'Unione.

L'arrivo di un numero elevato di persone alla frontiera esterna e la situazione qualificata dalla disposizione non sono, pertanto, sovrapponibili. La norma richiede di accertare la dimensione dei successivi spostamenti non autorizzati e le loro conseguenze sulle capacità delle autorità. Dunque, il richiamo alla pressione migratoria non esaurisce l'onere di dimostrare l'effettività della minaccia tale da giustificare la sospensione delle regole Schengen.

Sul piano temporale, l'art. 25 *bis* distingue fra eventi imprevedibili, che consentono un ripristino immediato per un mese, prorogabile fino a tre mesi complessivi, e minacce prevedibili, per le quali sono ammessi periodi fino a sei mesi, rinnovabili entro un massimo di due anni. In una situazione eccezionale di particolare gravità, la persistenza della minaccia può giustificare due ulteriori periodi fino a sei mesi ciascuno, alle condizioni rafforzate previste dal par. 6. Sono termini massimi, non durate automaticamente disponibili: ogni misura resta subordinata alla necessità e alla proporzionalità rispetto alla minaccia individuata.

Restano distinti i meccanismi che coinvolgono il Consiglio: l'art. 28 disciplina il ripristino in caso di emergenza di sanità pubblica su vasta scala, mentre l'art. 29 riguarda circostanze eccezionali che mettano a rischio il funzionamento globale di Schengen a causa di carenze gravi e persistenti nel controllo delle frontiere esterne. In quest'ultimo caso, il Consiglio può raccomandare il ripristino su proposta della Commissione. La distinzione tra queste ipotesi riflette la diversa funzione delle misure: rispondere a una minaccia che interessa un singolo Stato e tutelare il funzionamento dello spazio Schengen nel suo complesso sono finalità soggette a presupposti e procedure differenti.

La riforma va inoltre letta alla luce della sentenza della Corte di giustizia del 26 aprile 2022, cause riunite C-368/20 e C-369/20, *Landespolizeidirektion*

Steiermark, punti 77-94. Interpretando la disciplina allora vigente, la Corte aveva chiarito che la persistenza della medesima minaccia non consentiva di prolungare i controlli oltre il limite massimo di sei mesi. Né gli Stati potevano invocare le proprie responsabilità in materia di ordine pubblico e sicurezza interna, richiamate dall'art. 72 TFUE, per sottrarsi ai limiti stabiliti dal legislatore dell'Unione.

L'ampliamento dei termini introdotto dalla riforma modifica il quadro normativo sul quale si fondava la pronuncia, ma lascia aperta la questione di come garantire che il ripristino dei controlli conservi un carattere effettivamente temporaneo. La dottrina ha peraltro discusso l'efficacia di una garanzia affidata alla rigidità dei limiti temporali: un esame concreto e rafforzato della proporzionalità, accompagnato da un controllo rigoroso della Commissione, potrebbe offrire una tutela più efficace. In questa prospettiva, lo Stato dovrebbe dimostrare l'effettiva utilità dei controlli e l'insufficienza delle alternative meno restrittive, anziché limitarsi a qualificare come "nuova" la minaccia per giustificare il rinnovo della misura (J.-Y. CARLIER, E. FRASCA, *For a Wiser and Effective Management of Reintroducing Internal Border Controls: Comments on the NW Judgment*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 26 June 2023).

Al maggiore spazio temporale riconosciuto agli Stati corrisponde un rafforzamento dei meccanismi di verifica, che occorre tuttavia distinguere in ragione dei rispettivi presupposti. L'art. 27 *bis*, par. 3, impone alla Commissione di emettere un parere quando le notifiche di proroga effettuate ai sensi dell'art. 25 *bis*, par. 4, comportino il mantenimento dei controlli per dodici mesi complessivi. Il par. 2 prevede invece l'obbligo di pronunciarsi qualora la Commissione nutra preoccupazioni sulla necessità o sulla proporzionalità del ripristino o della proroga, indipendentemente dal raggiungimento di quella soglia temporale. Il primo meccanismo collega, dunque, il parere alla durata dei controlli; il secondo all'emergere di dubbi sulla loro giustificazione. Entrambi affiancano, senza sostituirlo, il sindacato giurisdizionale sulla legittimità delle misure nazionali.

Il 2 giugno 2026 la Commissione ha adottato nove pareri, ai sensi dell'art. 27 *bis*, par. 3, relativi ad Austria, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Slovenia e Svezia, pubblicati successivamente in Gazzetta ufficiale. Pur riconoscendo la legittimità delle preoccupazioni nazionali, essa richiama la necessità di limitare gli effetti sui territori confinanti e di procedere verso la rimozione dei controlli attraverso misure alternative. Il riconoscimento delle esigenze di sicurezza poste a fondamento dei controlli non si traduce, pertanto, in un'approvazione incondizionata delle misure adottate: la loro necessità e proporzionalità devono essere valutate rispetto alle specifiche frontiere interessate e all'evoluzione delle minacce invocate.

Nel parere sull'Italia, relativo alla frontiera slovena, la Commissione rileva informazioni insufficienti sul modo in cui il contesto internazionale incida specificamente su quel confine; osserva inoltre la limitata analisi dell'inadeguatezza delle alternative, pur riconoscendo i progressi nella cooperazione regionale. Raccomanda infine una rimozione graduale, calibrata

sulla situazione e sulla singola minaccia. Il parere sull'Austria richiede analogamente di spiegare come le minacce interessino le diverse sezioni delle frontiere e ricorda che la diminuzione degli attraversamenti non può essere attribuita soltanto ai controlli ripristinati. Nel parere sulla Francia, il riconoscimento delle preoccupazioni antiterroristiche si accompagna alla constatazione che mancano ulteriori dettagli sui risultati dei controlli rispetto a quella minaccia.

Ne emerge un'esigenza comune: dimostrare il nesso fra minaccia, tratto di frontiera e utilità specifica della misura. Tali pareri, come noto privi di efficacia vincolante ai sensi dell'art. 288 TFUE, non sostituiscono ovviamente il sindacato giurisdizionale né una possibile procedura d'infrazione: rendono però conoscibili le carenze della giustificazione statale e offrono elementi per valutarne la compatibilità con il codice.

Anche le alternative richiedono attenzione. Le verifiche di polizia previste dall'art. 23 non devono avere effetto equivalente ai controlli di frontiera; la nuova procedura di trasferimento dell'art. 23 *bis* presuppone un quadro di cooperazione bilaterale e condizioni specifiche, ed esclude, fra gli altri, i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale. La tutela della circolazione può quindi accompagnarsi a strumenti più selettivi di controllo della mobilità, il cui impatto sui diritti deve essere autonomamente valutato (sul punto si veda M. MORARU, C. LÓPEZ ESQUITINO, *The Impact of the 2024 CEAS Reform on the EU's Return System: Amending the Return Directive Through the Backdoor*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 25 September 2024).

3. Gli eventi del 30 e 31 luglio 2026 a Ceuta hanno riaperto il dibattito pubblico sulla questione del rapporto fra pressione alla frontiera esterna e controlli interni. Introdotti all'inizio di agosto e successivamente prorogati, i controlli sui collegamenti aerei e marittimi tra Italia e Spagna hanno accompagnato per quasi tre mesi la controversia tra i due Stati. Il 22 ottobre 2026 i rispettivi Ministri dell'interno hanno concordato di non prolungare ulteriormente le misure, accompagnandone la cessazione con il potenziamento dello scambio informativo. Nell'audizione del 13 agosto, il Ministro dell'interno ha ricondotto la decisione italiana al rischio per l'intero spazio Schengen derivante dagli ingressi potenzialmente provenienti dall'enclave.

Il regime giuridico di Ceuta impedisce tuttavia di assimilare l'arrivo a Ceuta all'accesso indistinto allo spazio senza controlli. Se non altro, poiché l'art. 41 del codice preserva il regime previsto dalla dichiarazione spagnola allegata all'accordo di adesione del 1991, mantenendo l'obbligo di verifiche d'identità e dei documenti sui collegamenti marittimi e aerei da Ceuta e Melilla verso altri punti del territorio spagnolo (e quindi dell'Unione). Il Ministero degli affari esteri spagnolo ha richiamato proprio questo ulteriore filtro: la peculiarità territoriale non esclude l'applicazione delle garanzie del diritto dell'Unione, ma incide sulla valutazione della possibilità di successivi spostamenti.

Anche la ricostruzione dei fatti richiede cautela. I documenti pubblicati dalla Moncloa il 9 settembre mostrano che, già il 29 luglio, il CNI aveva segnalato alle autorità iniziative sui social network volte a promuovere attraversamenti il giorno successivo. L'esistenza di avvertimenti non dimostra che la dimensione dell'evento fosse prevedibile, né prova una regia statale marocchina. Invita però a distinguere l'imprevedibilità dell'episodio, quella della sua intensità e quella della minaccia addotta da un altro Stato membro: sono valutazioni differenti, rilevanti per la scelta della base giuridica del ripristino.

Il punto decisivo è il passaggio dagli ingressi nell'enclave alla minaccia invocata dall'Italia. La dimensione dell'afflusso, pur rilevante per le capacità locali, non dimostra da sola spostamenti non autorizzati verso il territorio italiano. Occorre distinguere attraversamenti, persone rimaste, domande di protezione e successivi movimenti: grandezze diverse, che non possono confluire automaticamente in un'unica misura dell'emergenza. Il regime specifico di Ceuta rende inoltre necessario spiegare perché i controlli già esistenti e la cooperazione con le autorità spagnole siano stati valutati insufficienti.

Il confronto con i pareri del giugno 2026 richiede una precisazione. Questi riguardano controlli prolungati e sono stati adottati nell'ambito del meccanismo previsto dall'art. 27 *bis*, par. 3; la vicenda italo-spagnola concerne invece un nuovo ripristino, rispetto al quale il par. 2 consente un intervento della Commissione qualora emergano preoccupazioni sulla necessità o sulla proporzionalità delle misure. Il richiamo ai pareri ha pertanto una funzione interpretativa: quali dati documentano la minaccia? Perché essa richiede controlli sui collegamenti diretti? Quali alternative sono state considerate? Le proroghe devono confrontarsi con l'evoluzione effettiva della situazione, senza assumere che il dato iniziale conservi indefinitamente la medesima capacità giustificativa. Analogamente, la risposta spagnola necessita di una motivazione autonoma: la reciprocità politica non costituisce un presupposto previsto dal codice, ma ha un peso innegabile dal punto di vista mediatico e di rapporti tra Stati membri.

4. L'esame dei fatti di Ceuta non consente naturalmente un giudizio esaustivo sulla riforma del codice. Mostra però quanto facilmente una situazione alla frontiera esterna possa tradursi in una controversia sulla fiducia reciproca. La relazione sullo stato di Schengen del 2026 indica fra le priorità il rafforzamento della cooperazione di sicurezza e il dialogo finalizzato alla progressiva rimozione dei controlli. La prassi estiva evidenzia quanto questo obiettivo resti esposto, forse troppo spesso, alle risposte nazionali: in questa prospettiva la riforma preserva il carattere eccezionale del ripristino dei controlli interni solo in via formale, mentre sembra invertire tale tendenza dal punto di vista pratico.

Anche il rapporto con il Patto sulla migrazione e l'asilo deve essere precisato. Il regolamento (UE) 2024/1351 affianca alle regole di responsabilità un sistema di solidarietà: il sostegno allo Stato sottoposto a

pressione e la disciplina dei controlli interni rispondono a funzioni diverse. L'eventuale ricorso agli strumenti del Patto non dimostra di per sé la necessità dei controlli; specularmente, questi ultimi non sostituiscono gli obblighi di cooperazione e solidarietà. Leggere Ceuta soltanto attraverso il rischio di movimenti secondari lascerebbe quindi sullo sfondo la distribuzione delle responsabilità, che l'art. 80 TFUE pone a fondamento delle politiche comuni in questo settore, mettendo ancora una volta alla prova la mutua fiducia che il Patto cerca di sostenere attraverso i nuovi meccanismi di solidarietà.

La riforma ha spostato parte del problema dal limite temporale alla qualità della giustificazione. Termini più ampi possono consentire deroghe prolungate; obblighi più stringenti possono contrastarle soltanto se producono verifiche effettive. In questa valutazione devono trovare spazio anche le conseguenze sulle persone: gli ostacoli agli spostamenti per lavoro, studio e ragioni familiari, gli effetti sulla vita delle comunità transfrontaliere e le garanzie di chi è sottoposto ai controlli.

Queste garanzie conservano un'autonoma rilevanza anche quando il ripristino dei controlli sia legittimamente disposto. Nella sentenza del 21 settembre 2023, causa C-143/22, *ADDE e a.*, la Corte ha chiarito che l'allontanamento dei cittadini di Paesi terzi resta soggetto alle norme e alle procedure della direttiva rimpatri. Il ripristino dei controlli non trasforma dunque la frontiera interna in una frontiera esterna, né consente di attenuare le garanzie applicabili alle persone interessate.

La sicurezza dello spazio comune deve quindi essere perseguita entro regole che consentano di verificare tanto la giustificazione delle misure quanto il rispetto delle garanzie individuali. È su questa capacità di mantenere giuridicamente delimitata l'eccezione, anche sotto pressione politica, che si misura oggi la tenuta di Schengen.

ABSTRACT (ITA)

Il contributo esamina il ripristino dei controlli alle frontiere interne nel quadro del codice frontiere Schengen, come modificato dal regolamento (UE) 2024/1717. Muovendo dalla tensione fra l'ampliamento dei termini delle deroghe e il rafforzamento degli obblighi di motivazione e controllo, l'analisi considera i pareri adottati dalla Commissione nel giugno 2026 e le misure introdotte sui collegamenti tra Italia e Spagna a seguito degli eventi di Ceuta.

ABSTRACT (ENG)

This article examines the reintroduction of internal border controls under the Schengen Borders Code as amended by Regulation (EU) 2024/1717. Focusing on the tension between longer derogation periods and stronger justification and scrutiny requirements, it considers the Commission's opinions of June 2026 and the controls introduced on connections between Italy and Spain following the events in Ceuta.