Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

21 giugno 2017*

«Rinvio pregiudiziale — Spazio di libertà, sicurezza e giustizia — Regolamento (CE) n. 562/2006 — Codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) — Articoli 20 e 21 — Attraversamento delle frontiere interne — Verifiche all'interno del territorio — Normativa nazionale che autorizza controlli al fine di determinare l'identità delle persone fermate in una zona sino a 30 chilometri dalla frontiera comune con altri Stati contraenti della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen — Possibilità di controllo indipendentemente dal comportamento della persona interessata o dall'esistenza di circostanze particolari — Normativa nazionale che permette determinate misure di controllo delle persone all'interno delle stazioni ferroviarie»

Nella causa C-9/16,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'Amtsgericht Kehl (tribunale circoscrizionale di Kehl, Germania), con decisione del 21 dicembre 2015, pervenuta in cancelleria il 7 gennaio 2016, nel procedimento penale contro

A,

con l'intervento di:

Staatsanwaltschaft Offenburg,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, E. Regan (relatore), J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev e S. Rodin, giudici,

avvocato generale: M. Wathelet

cancelliere: I. Illéssy, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 17 novembre 2016,

considerate le osservazioni presentate:

— per il governo tedesco, da T. Henze e J. Möller, in qualità di agenti;

— per il governo ceco, da J. Vláčil e M. Smolek, in qualità di agenti;

— per il governo ellenico, da T. Papadopoulou, in qualità di agente;

* Lingua processuale: il tedesco.

— per il governo svizzero, da R. Balzaretti, in qualità di agente;

— per la Commissione europea, da C. Cattabriga e G. Wils, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 67, paragrafo 2, TFUE nonché degli articoli 20 e 21 del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU 2006, L 105, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 (GU 2013, L 182, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento n. 562/2006»).

2 Questa domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento penale avviato contro A, un cittadino tedesco, accusato di una serie di illeciti ai sensi della legislazione tedesca in materia di sostanze stupefacenti e di resistenza a un pubblico ufficiale.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Ai sensi del preambolo del Protocollo (n. 19) sull'acquis di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea, allegato al Trattato di Lisbona (GU 2010, C 83, pag. 290):

«Le Alte Parti contraenti

rilevando che gli accordi relativi all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni firmati da alcuni Stati membri dell'Unione europea a Schengen il 14 giugno 1985 e il 19 giugno 1990, nonché gli accordi connessi e le norme adottate sulla base dei suddetti accordi, sono stati integrati nell'ambito dell'Unione europea dal trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997;

desiderose di preservare l'acquis di Schengen, sviluppato dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, e di sviluppare tale acquis per contribuire alla realizzazione dell'obiettivo di offrire ai cittadini dell'Unione uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, senza frontiere interne;

(…)

hanno convenuto le disposizioni seguenti, che sono allegate al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

4 L'articolo 2 di tale Protocollo enuncia quanto segue:

«L'acquis di Schengen si applica agli Stati membri di cui all'articolo 1, fatte salve le disposizioni dell'articolo 3 dell'atto di adesione del 16 aprile 2003 e dell'articolo 4 dell'atto di adesione del 25 aprile 2005. Il Consiglio si sostituisce al comitato esecutivo istituito dagli accordi di Schengen».

5 Fa parte di detto acquis, segnatamente, la 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 (GU 2000, L 239, pag. 19), firmata a Schengen (Lussemburgo) il 19 giugno 1990 (in prosieguo: la «CAAS»), il cui articolo 2 riguardava l'attraversamento delle frontiere interne.

6 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafi da 1 a 3, della CAAS:

«1. Le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque luogo senza che venga effettuato il controllo delle persone.

2. Tuttavia, per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale, una Parte contraente può, previa consultazione delle altre Parti contraenti, decidere che, per un periodo limitato, alle frontiere interne siano effettuati controlli di frontiera nazionali adeguati alla situazione. Se per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale s'impone un'azione immediata, la Parte contraente interessata adotta le misure necessarie e ne informa il più rapidamente possibile le altre Parti contraenti.

3. La soppressione del controllo delle persone alle frontiere interne non pregiudica l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 22, né l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti in applicazione della legislazione di ciascuna Parte contraente in tutto il suo territorio, né l'obbligo di essere in possesso, di portare con sé e di esibire titoli e documenti previsti dalla legislazione di detta Parte contraente».

7 L'articolo 2 della CAAS è stato abrogato a decorrere dal 13 ottobre 2006, in conformità all'articolo 39, paragrafo 1, del regolamento n. 562/2006.

8 A termini dell'articolo 2, punti da 9 a 11, di tale regolamento:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(…)

9) "controllo di frontiera": l'attività svolta alla frontiera, in conformità e per gli effetti del presente regolamento, in risposta esclusivamente all'intenzione di attraversare la frontiera o al suo effettivo attraversamento e indipendentemente da qualunque altra ragione, e che consiste in verifiche di frontiera e nella sorveglianza di frontiera;

10) "verifiche di frontiera": le verifiche effettuate ai valichi di frontiera al fine di accertare che le persone, compresi i loro mezzi di trasporto e gli oggetti in loro possesso, possano essere autorizzati ad entrare nel territorio degli Stati membri o autorizzati a lasciarlo;

11) "sorveglianza di frontiera": la sorveglianza delle frontiere tra i valichi di frontiera e la sorveglianza dei valichi di frontiera al di fuori degli orari di apertura stabiliti, allo scopo di evitare che le persone eludano le verifiche di frontiera».

9 L'articolo 20 del regolamento n. 562/2006, rubricato «Attraversamento delle frontiere interne», così dispone:

«Le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità».

10 L'articolo 21 di tale regolamento, rubricato «Verifiche all'interno del territorio», così prevede:

«La soppressione del controllo di frontiera alle frontiere interne non pregiudica:

a) l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti degli Stati membri in forza della legislazione nazionale, nella misura in cui l'esercizio di queste competenze non abbia effetto equivalente alle verifiche di frontiera; ciò vale anche nelle zone di frontiera. Ai sensi della prima frase, l'esercizio delle competenze di polizia può non essere considerato equivalente, in particolare, all'esercizio delle verifiche di frontiera quando le misure di polizia:
   i) non hanno come obiettivo il controllo di frontiera;
   ii) si basano su informazioni e l'esperienza generali di polizia quanto a possibili minacce per la sicurezza pubblica e sono volte, in particolare, alla lotta contro la criminalità transfrontaliera;
   iii) sono ideate ed eseguite in maniera chiaramente distinta dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne;
   iv) sono effettuate sulla base di verifiche a campione;

(…)

c) la possibilità per uno Stato membro di prevedere nella legislazione nazionale l'obbligo di possedere o di portare con sé documenti d'identità;

d) la possibilità per uno Stato membro di prevedere nel diritto nazionale l'obbligo per i cittadini di paesi terzi di dichiarare la loro presenza sul suo territorio ai sensi dell'articolo 22 della [CAAS]».

Normativa tedesca

Legge sulla polizia federale

11 Nella sezione 1, rubricata «Funzioni e assegnazioni», del Gesetz über die Bundespolizei (legge sulla polizia federale), del 19 ottobre 1994 (BGBl. 1994 I, pag. 2978; in prosieguo il «BPolG») figura l'articolo 2 di questa legge, esso stesso rubricato «Protezione delle frontiere», che dispone come segue:

«1) La polizia federale è incaricata della protezione del territorio federale mediante la sorveglianza della polizia di frontiera (protezione delle frontiere) salvo che un Land, in accordo con lo Stato federale, svolga le funzioni di polizia di frontiera mediante sue risorse proprie.

2) La protezione delle frontiere comprende:

1. la sorveglianza da parte della polizia di frontiera,

2. il controllo di polizia sul traffico transfrontaliero, compreso
   a) il controllo dei documenti che consentono di attraversare la frontiera e del diritto di attraversare la frontiera,
   b) le ricerche alla frontiera,
   c) la prevenzione di minacce;

3. la prevenzione di minacce che pregiudicano la sicurezza della frontiera, in una zona che si estende fino a 30 chilometri al di là della frontiera e, a partire dalla frontiera marittima, fino ad un raggio di 50 chilometri.

Al fine di garantire la sicurezza della zona di frontiera, il ministero federale degli Interni è autorizzato ad estendere, a partire dalla frontiera marittima, il territorio definito alla prima frase, punto 3, con decreto, previa approvazione del Bundesrat, qualora la sorveglianza delle frontiere nella zona costiera

tedesca lo richieda. Il decreto deve identificare precisamente il tracciato della linea esterna che delimita la zona di frontiera allargata. A partire dalla frontiera marittima, tale linea non deve superare l'ampiezza di 80 chilometri.

3) L'accordo di cui al paragrafo 1 deve essere concluso sotto forma di un accordo scritto tra il ministero federale degli Interni e il Land interessato, e pubblicato sul *Bundesanzeiger* [gazzetta ufficiale tedesca]. L'accordo deve disciplinare le modalità di cooperazione tra la polizia federale e la polizia del Land.

4) Se la polizia di un Land espleta le funzioni di cui al paragrafo 1 mediante sue risorse proprie, in accordo con il Bund, l'esecuzione di tali funzioni è soggetta alla normativa che si applica alla polizia del Land».

12 Alla detta sezione 1, l'articolo 3 della citata legge, rubricato «Polizia ferroviaria», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«La polizia federale è incaricata, negli impianti ferroviari appartenenti alle ferrovie federali, di prevenire i rischi per la sicurezza pubblica o l'ordine pubblico che

1. minacciano gli utenti, gli impianti o il funzionamento delle ferrovie, o

2. possono verificarsi durante il funzionamento dei treni o degli impianti ferroviari».

13 Parimenti, alla sezione 1, l'articolo 12 del BPolG, rubricato «Perseguimento dei reati», al paragrafo 1 enuncia quanto segue:

«La polizia federale assolve le funzioni di polizia nel perseguimento dei reati (articolo 161 e 163 del codice di procedura penale) qualora si abbia un presunto reato (articolo 12, paragrafo 2, del codice penale) che

1. minacci la sicurezza delle frontiere o l'espletamento dei compiti di cui all'articolo 2,

2. sia perseguibile in conformità alle disposizioni della legge sul passaporto, della legge sul soggiorno o della legge sull'asilo, qualora tale reato sia stato commesso mediante l'attraversamento della frontiera o in rapporto diretto con tale attraversamento,

3. nel caso in cui sia constatato durante un controllo del traffico transfrontaliero, sia atto a permettere un attraversamento della frontiera attraverso artifici, minacce, violenza o un'altra maniera illegale,

4. consenta il trasporto di un bene oltre la frontiera senza autorizzazione amministrativa in quanto elemento costitutivo della disposizione penale, nei limiti in cui non sia stato attribuito alla polizia federale, con o per legge, il controllo sul divieto di importazione,

(…)».

14 Nella sezione 2 del BPolG, rubricato «Competenze», sottosezione 2, parte 1, figura l'articolo 22 di tale legge, a sua volta rubricato «Interrogatorio e dovere di fornire informazioni» che, ai suoi paragrafi 1 e 1 bis dispone quanto segue:

«1) La polizia federale può interrogare una persona se vi sono elementi per ritenere che essa possa fornire informazioni pertinenti per l'esecuzione di una funzione spettante alla polizia federale. Ai fini dell'interrogatorio, la persona può essere fermata. Su richiesta, ai fini di controllo, la persona deve presentare i documenti d'identità in suo possesso.

1 bis) Al fine di prevenire o impedire un ingresso irregolare nel territorio della Repubblica federale di Germania, la polizia federale può fermare qualsiasi persona per un breve periodo e procedere al suo interrogatorio, richiedendo, a fini di controllo, i documenti d'identità che porta con sé o i documenti necessari per l'attraversamento della frontiera, ed esaminare gli oggetti in suo possesso, sui treni e negli impianti ferroviari appartenenti alle ferrovie dello Stato federale (articolo 3), nonché negli impianti per il trasporto aereo o in strutture di un aeroporto civile (articolo 4) internazionale, qualora supponga legittimamente, in base a informazioni sulla situazione o all'esperienza di polizia di frontiera, che tali impianti vengano utilizzati per l'ingresso irregolare».

15 Nella medesima sezione 2, sottosezione 2, parte 1, figura l'articolo 23 della citata legge, esso stesso rubricato «Identificazione e controllo dei documenti», i cui paragrafi 1 e 3 sono così formulati:

«1) La polizia federale può accertare l'identità di una persona

1. al fine di prevenire un pericolo,

2. durante il controllo di polizia del traffico transfrontaliero,

3. in una zona che si estende fino a 30 chilometri al di là della frontiera, al fine di prevenire o impedire qualunque ingresso irregolare nel territorio federale o di prevenire reati ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, punti da 1 a 4,

4. qualora la persona sia presente in un locale della polizia federale (articolo 1, paragrafo 3), in una struttura o un locale ferroviario federale (articolo 3), nelle strutture aeroportuali destinate al traffico aereo (articolo 4), presso la sede di un organo costituzionale o di un ministero federale (articolo 5), a un valico di frontiera (articolo 61) o nelle immediate vicinanze di tali strutture, e in presenza di fatti che facciano supporre il rischio che vi siano commessi reati atti a minacciare direttamente le persone che si trovano in tali strutture o presso di esse, nonché a pregiudicare tali stesse strutture, e che l'accertamento dell'identità sia necessaria a causa di un pericolo imminente o di indicazioni relative alla persona, o

5. per la tutela di diritti privati.

(…)

3) Ai fini dell'identificazione, la polizia può prendere le misure necessarie. Questa può, in particolare, fermare l'interessato, interrogarlo riguardo alla sua identità e richiedere che presenti i suoi documenti d'identità ai fini di controllo. Durante un controllo di polizia del traffico transfrontaliero, la polizia federale può ugualmente richiedere che l'interessato fornisca i documenti che permettono l'attraversamento della frontiera. L'interessato può essere fermato e condotto alla stazione di polizia se la sua identità o il suo diritto di varcare il confine non possano essere accertati in altro modo o possano esserlo solo con gravi difficoltà. Alle condizioni di cui alla quarta frase, l'interessato e gli oggetti da questi trasportati possono essere sottoposti a perquisizione alla ricerca di elementi utili ad accertare la sua identità.

(…)».

Codice penale

16 Ai sensi dell'articolo 113, paragrafo 1, dello Strafgesetzbuch (codice penale, BGBl 1998 I, pag. 3322), è punito con la pena detentiva fino a tre anni o con una pena pecuniaria chiunque, con atti di violenza o minacce, faccia resistenza a un pubblico ufficiale o a un soldato dell'esercito federale tedesco nell'esercizio delle sue funzioni per l'applicazione di leggi, regolamenti, decreti, sentenze, delibere del tribunale o ordinanze, o lo aggredisca.

17 In forza del paragrafo 3 di tale articolo 113, il comportamento non è punibile se l'azione svolta nell'ambito dell'esercizio delle funzioni è illecita.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

18 Il 1º aprile 2014, A ha attraversato a piedi il Pont de l'Europe, da Strasburgo (Francia) verso Kehl (Germania), e si è recato direttamente alla stazione della Deutsche Bahn AG, distante circa 500 m.

19 Due funzionari di una pattuglia della polizia federale tedesca lo hanno osservato dal piazzale antistante la stazione. Sul fondamento dell'articolo 23, paragrafo 1, punto 3, del BPolG, tali funzionari hanno sottoposto A ad un controllo d'identità.

20 Poiché A si è opposto con violenza, gli è stato contestato di aver commesso il reato di resistenza a pubblico ufficiale di cui all'articolo 113, paragrafo 1, del codice penale.

21 L'Amtsgericht Kehl (tribunale circoscrizionale di Kehl, Germania) ha ritenuto che l'atto di resistenza a pubblico ufficiale fosse accertato e che A dovesse essere punito a condizione che le azioni eseguite dagli ufficiali di polizia nell'esercizio delle loro funzioni fossero state lecite. Detto giudice ritiene che, alla luce dell'articolo 23, paragrafo 1, punto 3, o dell'articolo 22, paragrafo 1 bis, del BPolG, il controllo dell'identità di A effettuato dai funzionari della polizia federale sia stato lecito.

22 Il giudice del rinvio solleva tuttavia dei dubbi riguardo alla compatibilità di tali disposizioni con il diritto dell'Unione, che dev'essere applicato in via prioritaria. A tal riguardo questi rinvia alla sentenza del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli (C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363). Secondo tale giudice, se questi dubbi dovessero essere fondati, il tentativo di A di sottrarsi mediante violenza alla sua identificazione non sarebbe perseguibile ai sensi dell'articolo 113 del codice penale.

23 In tali circostanze, l'Amtsgericht Kehl (tribunale circoscrizionale di Kehl) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 67, paragrafo 2, TFUE e gli articoli 20 e 21 del regolamento [n. 562/2006], o ulteriori disposizioni dell'Unione (…), debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che concede alle autorità di polizia dello Stato membro interessato, allo scopo di prevenire o impedire l'ingresso irregolare nel territorio dello Stato membro o di prevenire determinati reati contro la sicurezza delle frontiere nonché quelli volti a ostacolare l'esercizio dei controlli di frontiera o compiuti all'atto dell'attraversamento delle frontiere, la facoltà di accertare, entro una fascia larga massimo 30 chilometri lungo il confine dello Stato membro in questione con gli Stati contraenti della [CAAS], l'identità di qualsiasi persona, indipendentemente dal comportamento della stessa e dalla presenza di particolari circostanze, senza con ciò procedere al ripristino temporaneo del controllo di frontiera alla frontiera interna interessata, ai sensi degli articoli 23 e segg. del [regolamento n. 562/2006].

2) Se l'articolo 67, paragrafo 2, TFUE e gli articoli 20 e 21 del regolamento [n. 562/2006], o ulteriori disposizioni dell'Unione (…), debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che concede alle autorità di polizia dello Stato membro interessato, allo scopo di

prevenire o impedire l'ingresso irregolare nel territorio di tale Stato membro, a bordo dei treni e negli impianti ferroviari di tale Stato membro, la facoltà di fermare per breve tempo e di interrogare qualsiasi persona, di esigere la presentazione a fini di controllo dei documenti di identità o dei documenti che consentono di attraversare la frontiera in suo possesso, nonché di ispezionare i bagagli, qualora informazioni sulla situazione o l'esperienza della polizia di frontiera consentano di presumere che questi treni o impianti ferroviari vengano utilizzati per l'ingresso irregolare e tale ingresso avvenga da uno Stato contraente della [CAAS], senza con ciò procedere al ripristino temporaneo del controllo di frontiera alla frontiera interna interessata ai sensi degli articoli 23 e segg. del [regolamento n. 562/2006]».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità

24 Il governo tedesco eccepisce l'irricevibilità delle questioni pregiudiziali sostenendo, nel corso dell'udienza, che anche qualora la Corte dovesse rispondere in maniera affermativa alle questioni sottoposte e se, pertanto, il controllo di cui trattasi nel procedimento principale sia ritenuto contrario agli articoli 20 e 21 del regolamento n. 562/2006, una siffatta risposta non riguarderebbe la liceità dell'azione della polizia tedesca. Perciò, secondo questo governo, le questioni sottoposte non sono rilevanti.

25 A tale riguardo, occorre rilevare che il giudice del rinvio, nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, indica di aver bisogno di una risposta alle questioni sottoposte al fine di poter decidere se l'imputato debba essere perseguito per resistenza a un pubblico ufficiale, in forza del diritto nazionale di cui trattasi nel procedimento principale, in particolare l'articolo 113, paragrafo 1, del codice penale. Detto giudice muove dall'interpretazione del diritto nazionale secondo la quale l'imputato non sarebbe perseguibile penalmente per resistenza a pubblico ufficiale ai sensi dell'articolo 113, paragrafo 1, del codice penale nell'ipotesi in cui il controllo d'identità di cui trattasi fosse stato privo di fondamento giuridico, a causa del fatto che le disposizioni nazionali sulle quali si è basato il pubblico ufficiale siano giudicate contrarie al diritto dell'Unione.

26 A tale proposito occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di fatto e di diritto che egli individua sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto, da parte della Corte, di pronunciarsi su una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con l'effettività o l'oggetto del procedimento principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (v., in tal senso, sentenze del 22 dicembre 2008, Regie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punto 46; dell'8 settembre 2009, Budějovický Budvar, C-478/07, EU:C:2009:521, punto 63, nonché del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 27).

27 Pertanto, nel caso di specie, nonostante i dubbi che sono stati espressi al riguardo dal governo tedesco, secondo la Corte occorre ritenere accertate le circostanze di fatto e di diritto esposte dal giudice del rinvio. Orbene, alla luce di tali circostanze, non si può escludere che la risposta della Corte alle questioni riguardanti l'interpretazione dell'articolo 67 TFUE e degli articoli 20 e 21 del regolamento n. 562/2006 possa permettere al giudice del rinvio di dirimere la controversia principale.

28 La domanda di pronuncia pregiudiziale deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

Sulla prima questione

29 Con la sua prima questione il giudice del rinvio domanda, sostanzialmente, se l'articolo 67, paragrafo 2, TFUE e gli articoli 20 e 21 del regolamento n. 562/2006 debbano essere interpretati nel senso che ostano a una legislazione nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che concede alle autorità di polizia dello Stato membro interessato la competenza a controllare l'identità di qualsiasi persona, in una zona di 30 chilometri a partire dalla frontiera terrestre di tale Stato membro con gli Stati contraenti della CAAS, allo scopo di prevenire o impedire l'ingresso o il soggiorno irregolari nel territorio di detto Stato membro o di prevenire determinati reati contro la sicurezza delle frontiere nonché quelli volti a ostacolare l'esercizio dei controlli di frontiera o compiuti all'atto dell'attraversamento della frontiera indipendentemente dal comportamento della persona controllata o dall'esistenza di circostanze particolari, senza con ciò procedere al ripristino temporaneo del controllo di frontiera alla frontiera interna interessata ai sensi degli articoli da 23 a 26 del regolamento n. 562/2006.

30 A titolo preliminare, si deve ricordare che l'articolo 67, paragrafo 2, TFUE, che rientra nel titolo V del Trattato FUE relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, prevede che l'Unione garantisca che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne. L'articolo 77, paragrafo 1, lettera a), TFUE prevede che l'Unione sviluppa una politica volta a garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento di tali frontiere (sentenza del 19 luglio 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punto 48).

31 Come risulta dal considerando 1 del regolamento n. 562/2006, la soppressione del controllo alle frontiere interne è un elemento costitutivo dell'obiettivo dell'Unione, enunciato nell'articolo 26 TFUE, diretto ad instaurare uno spazio senza frontiere interne nel quale sia assicurata la libera circolazione delle persone (sentenza del 19 luglio 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punto 49).

32 L'articolo 20 di tale regolamento dispone che le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità. Ai sensi dell'articolo 2, punto 10, del citato regolamento, l'espressione «verifiche di frontiera» indica le verifiche effettuate ai valichi di frontiera al fine di accertare che le persone possano essere autorizzate ad entrare nel territorio degli Stati membri o autorizzate a lasciarlo (sentenze del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 67, e del 19 luglio 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punto 51).

33 L'articolo 72 TFUE stabilisce che il titolo V del Trattato FUE non pregiudica l'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna (sentenza del 19 luglio 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punto 52).

34 Ai sensi dell'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006 la soppressione del controllo alle frontiere interne non pregiudica l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti dello Stato membro in forza della legislazione nazionale, nei limiti in cui l'esercizio di queste competenze non abbia un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera, e che ciò si applichi anche nelle zone di frontiera (sentenze del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 69, e del 19 luglio 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punto 53).

35 Ai sensi della seconda frase di questa disposizione, l'esercizio delle competenze di polizia non può essere considerato equivalente, segnatamente, all'esercizio delle verifiche di frontiera quando le misure di polizia non hanno come obiettivo il controllo di frontiera, si basano su informazioni generali e sull'esperienza dei servizi di polizia quanto a possibili minacce per la sicurezza pubblica e sono volte, in particolare, alla lotta contro la criminalità transfrontaliera, sono ideate ed eseguite in maniera

chiaramente distinta dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne e sono effettuate sulla base di verifiche a campione (sentenze del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 70, e del 19 luglio 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punto 54).

36 Inoltre, la possibilità per uno Stato membro di prevedere nella propria legislazione nazionale l'obbligo di possedere e di portare con sé titoli e documenti, in forza dell'articolo 21, lettera c), del regolamento n. 562/2006, non è pregiudicata dalla soppressione del controllo alle frontiere interne (sentenza del 19 luglio 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punto 63 e giurisprudenza citata).

37 In tali circostanze, il rispetto del diritto dell'Unione e, in particolare, degli articoli 20 e 21 del regolamento n. 562/2006 deve essere assicurato dall'attuazione e dal rispetto di una delimitazione normativa la quale garantisca che l'esercizio pratico della competenza consistente nell'effettuare controlli d'identità non possa avere un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera (v., in tal senso, sentenza del 19 luglio 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punto 68).

38 In particolare, in presenza di indizi sull'esistenza di un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera, la conformità di tali controlli con l'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006 dovrebbe essere garantita dalle precisazioni e limitazioni che indirizzano l'applicazione pratica delle competenze di polizia delle quali gli Stati membri dispongono, delimitazione che dovrebbe essere tale da evitare un effetto equivalente siffatto (v. sentenza del 19 luglio 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punto 70, e giurisprudenza citata).

39 A tale riguardo, una normativa nazionale che conferisce la competenza alle autorità di polizia ad effettuare controlli di identità – competenza che, da un lato, è limitata alla zona frontaliera dello Stato membro con altri Stati membri e, dall'altro, è indipendente dal comportamento della persona controllata e da circostanze particolari che dimostrino una minaccia per l'ordine pubblico – deve segnatamente indirizzare il margine di discrezionalità di cui dispongono tali autorità nell'applicazione pratica di siffatta competenza (sentenza del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 74).

40 La Corte ha parimenti sottolineato che, quanto più numerosi sono gli indizi sull'esistenza di un possibile effetto equivalente ai sensi dell'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006, derivanti dall'obiettivo perseguito dai controlli eseguiti in una zona di frontiera, dall'ambito di applicazione territoriale di tali controlli e dall'esistenza di una distinzione tra il fondamento di detti controlli e quello dei controlli eseguiti nel resto del territorio dello Stato membro di cui trattasi, tanto più le precisazioni e le limitazioni che condizionano l'esercizio da parte degli Stati membri della loro competenza di polizia in una zona di frontiera devono essere rigide e rigidamente rispettate, al fine di non compromettere la realizzazione dell'obiettivo di soppressione dei controlli alle frontiere interne sancito dagli articoli 3, paragrafo 2, TUE, 26, paragrafo 2, TFUE e 67, paragrafo 1, TFUE e previsto dall'articolo 20 del regolamento n. 562/2006 (sentenza del 19 luglio 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punto 75).

41 Infine, la delimitazione richiesta deve essere sufficientemente precisa e dettagliata affinché sia la necessità dei controlli sia le misure di controllo concretamente autorizzate possano esse stesse essere controllate (sentenza del 19 luglio 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punto 76).

42 In primo luogo, per quanto riguarda i controlli come quelli previsti dall'articolo 23, paragrafo 1, punto 3, del BPolG, che costituisce la disposizione presa in considerazione dal giudice del rinvio nella sua prima questione, occorre constatare che tali controlli non hanno luogo «alle frontiere» o al momento dell'attraversamento della frontiera, bensì all'interno del territorio nazionale. Inoltre, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che il controllo di cui trattasi nel procedimento principale ha avuto luogo alla stazione della Deutsche Bahn, a Kehl, situata circa 500 metri dalla frontiera interna tra la Germania e la Francia.

43 I citati controlli costituiscono, perciò, verifiche all'interno del territorio di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 21 del regolamento n. 562/2006 (v., in tal senso, sentenze del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 68, e del 19 luglio 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punto 56).

44 In secondo luogo, per quanto riguarda l'obiettivo perseguito dalla normativa tedesca, che disciplina i controlli nell'articolo 23, paragrafo 1, punto 3, del BpolG, risulta dagli elementi d'informazione forniti alla Corte, la cui verifica compete al giudice del rinvio, che gli obiettivi perseguiti dai controlli previsti da tale disposizione si distinguono in relazione ad alcuni punti essenziali da quelli perseguiti dalle verifiche di frontiera ai sensi dell'articolo 2, punto 10, del regolamento n. 562/2006.

45 A tale riguardo, occorre ricordare che, secondo quest'ultima disposizione, l'espressione «verifiche di frontiera» indica le verifiche effettuate ai valichi di frontiera al fine di accertare che le persone possano essere autorizzate a entrare nel territorio degli Stati membri o a lasciarlo.

46 Orbene, i controlli dell'identità e dei titoli di cui all'articolo 23, paragrafo 1, punto 3, del BPolG mirano non solo a prevenire o impedire l'ingresso irregolare nel territorio tedesco, ma altresì a prevenire i reati di cui all'articolo 12, paragrafo 1, punti da 1 a 4, del BPolG. Dalla decisione di rinvio risulta che tale disposizione riguarda, segnatamente, le infrazioni contro la sicurezza delle frontiere, nonché quelle asseritamente commesse mediante l'attraversamento delle frontiere e contrarie alle disposizioni della legge sul passaporto, della legge sul soggiorno o della legge sull'asilo.

47 Il fatto che i controlli basati sull'articolo 23, paragrafo 1, punto 3, del BPolG mirino perciò a prevenire o impedire l'ingresso irregolare nel territorio della Repubblica federale di Germania o a prevenire reati, come gli atti contro la sicurezza delle frontiere o gli atti volti a ostacolare l'esercizio delle funzioni della polizia federale, mentre l'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006 non persegue espressamente tale obiettivo, non comporta l'esistenza di un obiettivo di controllo di frontiera contrario al medesimo articolo 21, lettera a), i) (v. per analogia, sentenza del 19 luglio 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punto 64).

48 Da un lato, l'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006 non prevede né un elenco esaustivo di presupposti che le misure di polizia devono soddisfare per non essere considerate come aventi un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera, né un elenco esaustivo di obiettivi che tali misure di polizia possono perseguire. Tale interpretazione è suffragata dall'utilizzo delle espressioni «in particolare», all'articolo 21, lettera a), seconda frase, del regolamento n. 562/2006, e «in particolare», al medesimo articolo 21, lettera a), ii) (sentenza del 19 luglio 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punto 65).

49 D'altro lato, né l'articolo 79, paragrafi 1 e 2, lettera c), TFUE – il quale prevede che l'Unione sviluppi una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, segnatamente, una prevenzione dell'immigrazione clandestina e del soggiorno irregolare – né il regolamento n. 562/2006 escludono la competenza degli Stati membri in tema di lotta all'immigrazione clandestina ed al soggiorno irregolare, benché sia chiaro che questi ultimi devono fare in modo che la propria legislazione in materia rispetti il diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 6 dicembre 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punti 30 e 33).

50 Infatti, le disposizioni dell'articolo 21, lettere da a) a d), del regolamento n. 562/2006 nonché la formulazione dell'articolo 72 TFUE confermano che la soppressione dei controlli alle frontiere interne non ha pregiudicato le responsabilità che incombono sugli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna (sentenza del 19 luglio 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punto 66).

51 Ne consegue che l'obiettivo di prevenire o impedire l'ingresso irregolare nel territorio federale tedesco o di prevenire determinati reati, perseguito dall'articolo 23, paragrafo 1, punto 3, del BPolG, non implica, di per sè, che i controlli eseguiti in applicazione di tale disposizione abbiano un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera, vietato dall'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006.

52 In terzo luogo, per quanto riguarda la questione se l'esercizio delle competenze in tema di controllo accordate, nel caso di specie, dall'articolo 23, paragrafo 1, punto 3, del BpolG, abbia un effetto equivalente ai sensi dell'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006, occorre ricordare che il fatto che l'ambito di applicazione territoriale di dette competenze sia limitato ad una zona frontaliera non è, di per sé, sufficiente a constatare un effetto simile. Infatti, la prima frase di quest'ultima disposizione si riferisce esplicitamente all'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti dello Stato membro in forza del diritto nazionale, del pari nelle zone di frontiera (v., per analogia, sentenze del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 72, e del 19 luglio 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punto 69).

53 Tuttavia, i controlli sanciti all'articolo 23, paragrafo 1, punto 3, del BPolG sono soggetti, relativamente al loro ambito di applicazione territoriale, a regole particolari, rispetto alle altre disposizioni dello stesso articolo 23, elemento che potrebbe, di per sé, costituire un indizio per l'esistenza di un siffatto effetto equivalente (v., per analogia, sentenza del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 72).

54 A tal riguardo, dalla decisione di rinvio non risulta che i controlli disciplinati dall'articolo 23, paragrafo 1, punto 3, del BPolG si basino su informazioni sulla situazione o sull'esperienza della polizia, come previsto dall'articolo 21, lettera a), ii) del regolamento n. 562/2006.

55 Pertanto, sembra che i detti controlli siano autorizzati indipendentemente dal comportamento della persona interessata e da circostanze che dimostrino una minaccia per l'ordine pubblico.

56 Inoltre, dal fascicolo sottoposto alla Corte non risulta che i controlli previsti dall'articolo 23, paragrafo 1, punto 3, del BPolG siano eseguiti, conformemente all'articolo 21, lettera a), iii), del regolamento n. 562/2006, in modo chiaramente distinto dalle verifiche sistematiche delle persone effettuate alle frontiere esterne dell'Unione.

57 In particolare, l'articolo 23, paragrafo 1, punto 3, del BPolG non contiene né precisazioni, né limitazioni della competenza così accordata, riguardante, segnatamente, l'intensità e la frequenza dei controlli che possono essere effettuati in base a tale fondamento giuridico, avente come scopo di evitare che l'applicazione e l'esercizio pratico di questa facoltà, da parte delle autorità competenti, conduca a controlli aventi un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera, ai sensi dell'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006 (v., per analogia, sentenza del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 73). Tuttavia, spetta al giudice del rinvio, solo competente ad accertare i fatti, verificare se ciò ricorra nel caso di specie.

58 Pertanto, sembra che i controlli effettuati in applicazione del citato articolo 23, paragrafo 1, punto 3, del BPolG possano essere eseguiti in una zona di frontiera fino ad un raggio di 30 chilometri senza che venga prevista, da tale disposizione, alcuna precisione o limitazione.

59 In tali circostanze, occorre constatare che le competenze derivanti dall'articolo 23, paragrafo 1, punto 3, del BPolG devono essere oggetto di una delimitazione normativa che soddisfi i requisiti di cui ai punti da 38 a 41 della presente sentenza. Infatti, in assenza di precisazioni e limitazioni simili, esse stesse sufficientemente precise e dettagliate, nella legislazione nazionale ai fini di condizionare l'intensità, la frequenza e la selettività dei controlli, non si può escludere che l'esercizio pratico delle

competenze di polizia attribuite dal diritto tedesco conduca, in violazione dell'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006 a controlli che abbiano un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera.

60 In quarto luogo, il governo tedesco fa valere, a questo proposito, che le disposizioni di legge oggetto del procedimento principale sono integrate da altre disposizioni di diritto nazionale, segnatamente dall'articolo 15 del BPolG che prevede l'applicazione del principio di proporzionalità alle misure prese dalla polizia, nonché una regolamentazione amministrativa, denominata la «BRAS 120», e un decreto amministrativo. Secondo questo governo, queste disposizioni completano la delimitazione dei controlli effettuati in applicazione del BPolG e sono sufficienti a garantire che l'esercizio pratico della competenza della polizia per l'effettuazione dei controlli dell'identità non possa avere un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera.

61 Tuttavia, spetta al giudice del rinvio, solo competente ad accertare i fatti, determinare, da un lato, se siffatte disposizioni fossero in vigore alla data dei fatti in causa e, dall'altro, verificare se tali disposizioni prevedessero una delimitazione dei controlli effettuati in applicazione del BPolG, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte, al fine di evitare che controlli simili possano essere considerati come aventi un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera.

62 In assenza di una siffatta delimitazione nella normativa nazionale, non sarebbe possibile ritenere che detti controlli, da un lato, si svolgano in maniera selettiva, sfuggendo in tal modo alla sistematicità delle verifiche di frontiera e, dall'altro, costituiscano misure di polizia applicate sulla base di verifiche a campione, come richiesto dall'articolo 21, lettera a), iii) e iv), del regolamento n. 562/2006.

63 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima domanda dichiarando che l'articolo 67, paragrafo 2, TFUE e gli articoli 20 e 21 del regolamento n. 562/2006 devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che attribuisce alle autorità di polizia dello Stato membro interessato la competenza a controllare l'identità di qualsiasi persona, in una zona di 30 chilometri a partire dalla frontiera terrestre di tale Stato membro con altri Stati aderenti alla CAAS, allo scopo di prevenire o impedire l'ingresso o il soggiorno irregolari nel territorio di detto Stato membro o di prevenire determinati reati contro la sicurezza delle frontiere, indipendentemente dal comportamento della persona interessata o dall'esistenza di circostanze particolari, a meno che tale normativa preveda la necessaria delimitazione di tale competenza, garantendo che l'esercizio pratico della stessa non possa avere un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulla seconda questione

64 Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'articolo 67, paragrafo 2, TFUE, e gli articoli 20 e 21 del regolamento n. 562/2006 debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che consente alle autorità di polizia dello Stato membro interessato di effettuare, a bordo dei treni e negli impianti ferroviari di tale Stato membro, controlli dell'identità o dei documenti che consentono di attraversare la frontiera di qualunque persona, nonché la facoltà di fermare per breve tempo e di interrogare qualunque persona per questo scopo, qualora informazioni concrete o l'esperienza della polizia di frontiera consentano di presumere che i citati treni o impianti ferroviari vengano utilizzati per l'ingresso irregolare nel territorio di detto Stato membro e qualora tale ingresso avvenga da uno Stato membro contraente della CAAS, allo scopo di prevenire o impedire l'ingresso irregolare nel territorio dello Stato membro interessato, senza con ciò procedere al ripristino temporaneo del controllo di frontiera alla frontiera interna interessata ai sensi degli articoli da 23 a 26 del regolamento n. 562/2006.

65 Tale questione è sottoposta per il caso in cui la Corte, riguardo alla prima questione, ritenga che i controlli previsti dall'articolo 23, paragrafo 1, punto 3, del BPolG siano contrari agli articoli 20 e 21 del regolamento n. 562/2006.

66 Tenuto conto della risposta alla prima questione, occorre constatare, in primo luogo, che i controlli previsti dall'articolo 22, paragrafo 1 bis, del BPolG, che costituisce la disposizione presa in considerazione dal giudice del rinvio nella sua seconda questione e, in particolare, il controllo di cui trattasi nel procedimento principale, non sono effettuati «alle frontiere» o al momento dell'attraversamento della frontiera, bensì all'interno del territorio nazionale.

67 In secondo luogo, occorre verificare se l'obiettivo dei controlli previsti da questa disposizione sia lo stesso di quello dei controlli di frontiera ai sensi del regolamento n. 562/2006. A tale riguardo, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che detta disposizione mira a prevenire o impedire l'ingresso irregolare nel territorio della Repubblica federale di Germania.

68 Così come risulta dal punto 51 della presente sentenza, l'obiettivo di prevenire o impedire l'ingresso irregolare nel territorio federale tedesco, perseguito dalla disposizione in oggetto nel procedimento principale, non implica, di per sé, che i controlli eseguiti in applicazione del BPolG abbiano un effetto equivalente alle verifiche di frontiera, vietato dall'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006. Tuttavia, a differenza dei controlli previsti dall'articolo 23, paragrafo 1, punto 3, del BPolG, i controlli di cui all'articolo 22, paragrafo 1 bis, di tale legge hanno come unico obiettivo quello di prevenire o impedire l'ingresso irregolare nel territorio federale tedesco, il che potrebbe costituire un indizio del fatto che tali controlli abbiano un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera, vietato da detto articolo 21, lettera a).

69 In terzo luogo, per quanto riguarda l'ambito di applicazione territoriale dell'articolo 22, paragrafo 1 bis, del BPolG, occorre rilevare che questa disposizione non prevede alcuna regola particolare riguardo al citato ambito di applicazione nel quale le verifiche previste da detta disposizione possono avere luogo e non distingue, pertanto, tra l'esercizio di siffatti controlli in una zona di frontiera e il loro esercizio nel resto del territorio nazionale.

70 In quarto luogo, dagli atti sottoposti alla Corte risulta che i controlli previsti dall'articolo 22, paragrafo 1 bis, del BPolG si basano sul fatto che la polizia federale sia legittimata a supporre, in base a informazioni sulla situazione o all'esperienza della polizia di frontiera, che gli impianti menzionati in tale disposizione vengano utilizzati ai fini di un ingresso irregolare, il che, a norma dell'articolo 21, lettera a), ii), del regolamento n. 562/2006, è parimenti un indizio del fatto che detta disposizione non abbia un effetto equivalente ad una verifica di frontiera.

71 In quinto luogo, dagli atti sottoposti alla Corte non risulta se e in quale misura i controlli previsti dall'articolo 22, paragrafo 1 bis, del BPolG siano eseguiti in modo chiaramente distinto dalle verifiche sistematiche delle persone eseguite alle frontiere esterne dell'Unione.

72 Così, come è già stato ricordato al punto 40 della presente sentenza, quanto più numerosi sono gli indizi sull'esistenza di un possibile effetto equivalente, ai sensi dell'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006, tanto più le precisazioni e le limitazioni che condizionano l'esercizio da parte degli Stati membri della loro competenza di polizia in una zona di frontiera devono essere rigide e rigidamente rispettate. Nella fattispecie, un siffatto indizio si riscontra nell'obiettivo perseguito dai controlli previsti dall'articolo 22, paragrafo 1 bis, del BPolG che non si distingue da quelli perseguiti dalle verifiche di frontiera, segnatamente in quanto tali controlli mirano a prevenire o impedire l'ingresso irregolare nel territorio tedesco, il che si ricollega in parte alla definizione di cui all'articolo 2, punto 10, del regolamento n. 562/2006, il quale dispone che le verifiche di frontiera hanno come obiettivo quello di accertare che le persone possano essere autorizzate ad entrare nel territorio dello Stato membro.

73 In sesto luogo, in tali circostanze spetta al giudice del rinvio, solo competente ad accertare i fatti, verificare se la normativa tedesca contenga precisazioni e limitazioni, esse stesse sufficientemente precise e dettagliate, tali da condizionare l'intensità, la frequenza e la selettività dei controlli previsti dall'articolo 22, paragrafo 1 bis, del BPolG, al fine di garantire che l'esercizio pratico delle competenze di polizia attribuite dal diritto tedesco non conduca, in violazione dell'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006, a controlli che abbiano un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera.

74 Così, solo dopo aver accertato che una delimitazione simile esiste nella normativa tedesca si potrà considerare che detti controlli, da un lato, si svolgono in maniera selettiva, sfuggendo in tal modo alla sistematicità delle verifiche di frontiera e, dall'altro, costituiscono misure di polizia applicate sulla base di verifiche a campione, come richiesto dall'articolo 21, lettera a), punti iii) e iv), del regolamento n. 562/2006.

75 Sulla scorta delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 67, paragrafo 2, TFUE e gli articoli 20 e 21 del regolamento n. 562/2006 devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che permette alle autorità di polizia dello Stato membro interessato di effettuare, a bordo dei treni e negli impianti ferroviari di tale Stato membro, controlli dell'identità o dei documenti che consentono di attraversare la frontiera di qualunque persona, nonché di fermare per breve tempo e d'interrogare qualunque persona per questo scopo, qualora tali controlli si basino su informazioni concrete o sull'esperienza della polizia di frontiera, a condizione che il diritto nazionale assoggetti l'esercizio di detti controlli a precisazioni e limitazioni che indichino l'intensità, la frequenza e la selettività di tali medesimi controlli, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulle spese

76 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

1) **L'articolo 67, paragrafo 2, TFUE e gli articoli 20 e 21 del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), come modificato dal regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che attribuisce alle autorità di polizia dello Stato membro interessato la competenza a controllare l'identità di qualunque persona, in una zona di 30 chilometri a partire dalla frontiera terrestre di tale Stato membro con altri Stati aderenti alla convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, tra i governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese, relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmata a Schengen (Lussemburgo) il 19 giugno 1990, allo scopo di prevenire o impedire l'ingresso o il soggiorno illegale nel territorio di detto Stato membro o di prevenire determinati reati contro la sicurezza delle frontiere, indipendentemente dal comportamento della persona interessata o dall'esistenza di circostanze particolari, a meno che tale normativa preveda la necessaria delimitazione di tale competenza, garantendo che l'esercizio pratico della stessa non possa avere un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.**

2) **L'articolo 67, paragrafo 2, TFUE nonché gli articoli 20 e 21 del regolamento n. 562/2006, come modificato dal regolamento n. 610/2013, devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che permette alle autorità di polizia dello Stato membro interessato di effettuare, a bordo dei treni e negli impianti ferroviari di tale Stato membro, controlli dell'identità o dei documenti che consentono di attraversare la frontiera di qualunque persona, nonché di fermare per breve tempo e d'interrogare qualunque persona per questo scopo, qualora tali controlli siano fondati su informazioni concrete o sull'esperienza della polizia di frontiera, a condizione che il diritto nazionale assoggetti l'esercizio di detti controlli a precisazioni e limitazioni che indichino l'intensità, la frequenza e la selettività di tali medesimi controlli, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.**

Firme