C/2026/4090

24.7.2026

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 2 giugno 2026

sulla necessità e sulla proporzionalità del ripristino del controllo di frontiera da parte della Germania alle sue frontiere terrestri conformemente all'articolo 27 bis, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen)

(Il testo in lingua tedesca è il solo facente fede)

(C/2026/4090)

(1) A norma dell'articolo 3, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea, l'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.

(2) A norma dell'articolo 25 del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (codificazione) ([1]), in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro, detto Stato membro può in via eccezionale e temporanea ripristinare il controllo di frontiera in tutte le parti o in parti specifiche delle sue frontiere interne. Il controllo di frontiera dovrebbe essere ripristinato come misura di extrema ratio e la sua estensione e durata non dovrebbero eccedere quanto strettamente necessario per rispondere alla minaccia grave individuata.

(3) L'articolo 25 bis, paragrafo 4, del codice frontiere Schengen specifica che quando uno Stato membro intende ripristinare il controllo di frontiera alle frontiere esterne per affrontare una minaccia grave prevedibile, deve darne notifica al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e agli altri Stati membri entro quattro settimane prima del ripristino previsto del controllo di frontiera, o il prima possibile se le circostanze che rendono necessario il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne sono note meno di quattro settimane prima del ripristino previsto.

(4) A norma dell'articolo 27 bis, paragrafo 3, del codice frontiere Schengen, ricevute le notifiche presentate in relazione alla proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne ai sensi dell'articolo 25 bis, paragrafo 4, risultante nel mantenimento del controllo di frontiera per un totale superiore a dodici mesi, basata sugli stessi motivi, la Commissione deve emettere un parere sulla necessità e sulla proporzionalità di detto controllo di frontiera.

(5) Il quadro per il ripristino e la proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne è stato riveduto in modo sostanziale dal regolamento (UE) 2024/1717 del Parlamento europeo e del Consiglio ([2]), entrato in vigore il 10 luglio 2024. Di conseguenza, l'inizio di tutti i periodi di cui al titolo III, capo II, del codice frontiere Schengen è stato calcolato a partire da tale data.

(6) Con lettera del 9 settembre 2024, le autorità tedesche hanno notificato il ripristino del controllo di frontiera, sulla base dell'articolo 25 bis del codice frontiere Schengen, alle frontiere interne terrestri con il Belgio, la Danimarca, la Francia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi per un periodo di sei mesi, dal 16 settembre 2024 al 15 marzo 2025. Con la stessa lettera le autorità tedesche hanno annunciato il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne terrestri con l'Austria, dal 12 novembre 2024, e con la Polonia, la Cechia e la Svizzera dal 16 dicembre 2024.

([1]) GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1.
([2]) Regolamento (UE) 2024/1717 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice dell'Unione relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (GU L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(7) Con lettera del 15 ottobre 2024, le autorità tedesche hanno presentato il modello per la notifica del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne terrestri con l'Austria per un periodo di quattro mesi e tre giorni, dal 12 novembre 2024 al 15 marzo 2025.

(8) Con lettera del 10 dicembre 2024, le autorità tedesche hanno notificato il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne terrestri con la Cechia, la Polonia e la Svizzera dal 16 dicembre 2024 al 15 marzo 2025.

(9) Con lettera del 12 febbraio 2025, le autorità tedesche hanno notificato la proroga di tutti i suddetti ripristini per un periodo supplementare di sei mesi, dal 16 marzo 2025 al 15 settembre 2025.

(10) Il 7 maggio 2025 le autorità tedesche hanno annunciato pubblicamente una progressiva intensificazione del controllo di frontiera alle frontiere interne terrestri del paese. Contemporaneamente è stata emanata una direttiva ministeriale («Weisung») che consente il respingimento dei richiedenti asilo alla frontiera interna.

(11) Dopo l'annuncio della progressiva intensificazione del controllo di frontiera a tutte le frontiere interne terrestri i servizi della Commissione non hanno ricevuto un aggiornamento della notifica trasmessa il 12 febbraio 2025, ma sono stati informati durante i contatti con il coordinatore Schengen, in particolare in occasione di una riunione con le autorità tedesche del 28 maggio 2025.

(12) Con lettera del 18 agosto 2025, le autorità tedesche hanno notificato una seconda proroga del ripristino del controllo di frontiera a tutte le frontiere interne terrestri per un ulteriore periodo di sei mesi, dal 16 settembre 2025 al 15 marzo 2026.

(13) Con lettera del 12 febbraio 2026, le autorità tedesche hanno notificato una terza proroga del ripristino del controllo di frontiera a tutte le frontiere interne terrestri, per gli stessi motivi, per un ulteriore periodo di sei mesi, dal 16 marzo 2026 al 15 settembre 2026.

(14) Il 18 marzo 2026, conformemente all'articolo 33, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen, la Germania ha presentato una relazione sul ripristino e sulla proroga del controllo di frontiera alle sue frontiere interne terrestri con il Belgio, la Danimarca, la Francia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi per il periodo dal 16 settembre 2024 al 15 settembre 2025, alla sua frontiera terrestre con l'Austria per il periodo dal 12 novembre 2024 all'11 novembre 2025, e alle sue frontiere terrestri con la Cechia, la Polonia e la Svizzera per il periodo dal 16 dicembre 2024 al 15 dicembre 2025.

(15) La Germania è stata inclusa nel dialogo strutturato della Commissione sul ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne. In seguito al ricevimento delle notifiche di proroga della Germania, tale dialogo strutturato è proseguito nell'ambito del processo di consultazione previsto all'articolo 27 bis, paragrafo 4, del codice frontiere Schengen.

(16) L'attuale situazione alle frontiere interne è descritta nella relazione sullo stato di Schengen del 23 aprile 2025 ([3]) ed è oggetto di regolari discussioni in seno al Consiglio Schengen.

(17) Ricevute le notifiche presentate in relazione alla proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne ai sensi dell'articolo 25 bis, paragrafo 4, del codice frontiere Schengen, risultante nel mantenimento del controllo di frontiera per un totale di dodici mesi, la Commissione deve emettere un parere sulla necessità e sulla proporzionalità di detto controllo di frontiera, come previsto all'articolo 27 bis, paragrafo 3, del codice frontiere Schengen. La notifica della proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne terrestri con il Belgio, la Danimarca, la Francia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi è stata presentata il 12 febbraio 2025. La notifica della proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne terrestri con l'Austria, la Cechia, la Polonia e la Svizzera è stata presentata il 18 agosto 2025.

([3]) COM(2025) 185 final.

(18) In seguito alla valutazione di tutte le suddette notifiche e della relazione, completate dalle informazioni trasmesse dalla Germania nel quadro del processo di consultazione e da altri documenti ufficiali pubblicamente disponibili, la Commissione adotta il parere seguente.

VALUTAZIONE DELLE NOTIFICHE E DELLA RELAZIONE

I. REQUISITI FORMALI

(19) Nel quadro del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne, il codice frontiere Schengen impone vari obblighi formali agli Stati membri.

(20) A norma dell'articolo 25 bis, paragrafo 4, del codice frontiere Schengen, quando una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna è prevedibile in uno Stato membro, questi deve darne notifica al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e agli altri Stati membri entro quattro settimane prima del ripristino previsto del controllo di frontiera.

(21) La Commissione osserva che le notifiche del 16 settembre 2024 sono state presentate meno di quattro settimane prima dell'entrata in vigore del ripristino dei controlli alle frontiere interne. La Commissione sottolinea che uno Stato membro può essere dispensato dall'obbligo di presentare tempestivamente la notifica soltanto se viene a conoscenza delle circostanze che rendono necessario il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne meno di quattro settimane prima del ripristino previsto.

(22) Le notifiche delle proroghe dei controlli alle frontiere interne sono state trasmesse mediante il modello appositamente stabilito dalla decisione di esecuzione (UE) 2025/315 della Commissione ([4]).

(23) La Germania non ha indicato nelle notifiche le denominazioni dei valichi di frontiera autorizzati, come previsto all'articolo 27, paragrafo 1, lettera c), del codice frontiere Schengen.

(24) A norma dell'articolo 27, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen, nei casi in cui il controllo di frontiera sia in atto da sei mesi, gli Stati membri devono includere in ogni successiva notifica una valutazione del rischio che presenti la portata e l'evoluzione prevista della minaccia grave su cui si basa il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne. Anche se può essere difficile per le autorità nazionali fornire una valutazione precisa della portata e dell'evoluzione prevista della minaccia grave, la Commissione osserva che le informazioni fornite dalle autorità tedesche nelle notifiche non includono una valutazione del rischio dettagliata a norma dell'articolo 27, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen, che tenga conto delle tendenze di sviluppo della minaccia grave nel precedente periodo di ripristino dei controlli alle frontiere interne, e che si avvalga di analisi del rischio elaborate a livello nazionale e dalle agenzie dell'Unione competenti.

(25) Le notifiche presentate dalla Germania mancano di una valutazione del rischio dettagliata e di informazioni sugli spostamenti non autorizzati improvvisi e su vasta scala di cui all'articolo 27, paragrafo 3, del codice frontiere Schengen. Inoltre, in tale valutazione mancano informazioni pervenute dalle agenzie competenti dell'Unione nell'ambito dei rispettivi mandati e analisi dei dati dei pertinenti sistemi di informazione, richieste dalla stessa disposizione.

(26) La relazione sul ripristino e sulla proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne, di cui all'articolo 33, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen, che la Germania era tenuta a presentare alla scadenza del periodo di dodici mesi (il 16 settembre 2025 per il Belgio, la Danimarca, la Francia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi, il 12 novembre 2025 per l'Austria e il 16 dicembre 2025 per la Cechia, la Polonia e la Svizzera), è stata presentata il 18 marzo 2026.

([4]) Decisione di esecuzione (UE) 2025/315 della Commissione, del 14 febbraio 2025, che stabilisce un modello per la notifica del ripristino temporaneo o della proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne (GU L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

(27) La relazione sul ripristino e sulla proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne è stata presentata secondo il modello uniforme stabilito dalla decisione di esecuzione (UE) 2025/308 della Commissione ([5]).

II. NECESSITÀ E PROPORZIONALITÀ

La posizione delle autorità tedesche

(28) In tutte le loro notifiche le autorità tedesche indicano l'esistenza di una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna derivante da una situazione eccezionale caratterizzata da spostamenti non autorizzati improvvisi e su vasta scala di cittadini di paesi terzi, ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (UE) 2016/399, come giustificazione del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne. Le notifiche fanno inoltre riferimento a problemi generali in materia di migrazione e sicurezza.

(29) Per quanto riguarda la situazione migratoria, le autorità tedesche si riferiscono all'effetto cumulativo del numero elevato di richiedenti asilo, di spostamenti non autorizzati di cittadini di paesi terzi, e dei cittadini ucraini beneficiari della protezione temporanea, e alla conseguente pressione sui servizi pubblici, specialmente sui sistemi di ammissione, integrazione e accoglienza dei Länder e dei comuni, come pure sul sistema giudiziario, sull'istruzione pubblica e sulla protezione sociale, che hanno aumentato le tensioni sociali e la polarizzazione dell'opinione pubblica. Le autorità tedesche sottolineano che è importante tenere conto non solo dell'attuale situazione in materia di migrazione illegale, ma anche del costante afflusso di migranti in posizione irregolare negli ultimi anni e della conseguente pressione sui sistemi di ammissione e integrazione, sulle autorità preposte all'immigrazione e sul sistema giudiziario, sull'istruzione pubblica e sulla protezione sociale. Oltre a colpire sezioni specifiche delle frontiere tedesche, questa situazione si ripercuote sull'intero territorio federale.

(30) Per quanto riguarda la sicurezza, le autorità tedesche si riferiscono agli sviluppi della situazione mondiale, tra cui la guerra di aggressione in corso della Russia contro l'Ucraina, i problemi relativi alla sicurezza in Medio Oriente, la situazione fragile e gli sviluppi in Afghanistan e in Siria e l'escalation tra Israele e Iran.

(31) Il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne permette di individuare precocemente le persone che costituiscono una minaccia (terroristica) e di reagire con pertinenti misure di polizia. Nei rispettivi periodi di riferimento della relazione basata sull'articolo 33, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen, le autorità tedesche hanno fermato quasi 1 500 persone associate a reati con motivazioni politiche.

(32) Le autorità tedesche riferiscono di una successione di attacchi e reati violenti, in particolare comportanti l'uso di coltelli, che hanno alimentato un senso di insicurezza nella cittadinanza.

(33) Le autorità tedesche ritengono che il ripristino dei controlli alle frontiere interne del paese sia necessario e proporzionato alla luce delle attuali carenze nella gestione delle frontiere esterne e del malfunzionamento del sistema Dublino, che impediscono i trasferimenti Dublino verso gli Stati membri interessati.

(34) Le autorità tedesche sottolineano il forte effetto deterrente del ripristino dei controlli alle frontiere interne nei confronti del traffico di migranti e dell'immigrazione illegale. Le autorità tedesche hanno individuato circa 83 600 ingressi non autorizzati nel 2024 e circa 63 000 nel 2025. Inoltre la polizia federale ha registrato 1 500 casi di traffico di migranti a opera di circa 1 600 trafficanti.

(35) A parere delle autorità tedesche, le misure alternative quali le verifiche di polizia nelle zone di frontiera, l'uso di tecnologie (ad esempio droni, telecamere di sorveglianza, riconoscimento automatico delle targhe) e la cooperazione transfrontaliera di polizia e nella riammissione tra Stati membri confinanti sono state sfruttate appieno e non sono abbastanza efficaci per sostituire il ripristino dei controlli alle frontiere interne.

([5]) Decisione di esecuzione (UE) 2025/308 della Commissione, del 14 febbraio 2025, che istituisce un modello uniforme per la relazione sul ripristino o sulla proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne conformemente all'articolo 33 del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L, 2025/308, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/308/oj).

(36) La giurisprudenza della Corte federale costituzionale impone limiti all'uso sistematico dei sistemi di riconoscimento automatico delle targhe. Inoltre gli strumenti tecnici possono essere in grado di identificare veicoli e persone ma non di verificare le condizioni di ingresso dei cittadini di paesi terzi.

(37) Le autorità tedesche dichiarano che, in mancanza del ripristino dei controlli alle frontiere interne, la legislazione nazionale non permette all'autorità di polizia nazionale di svolgere verifiche di frontiera unicamente sulla base dell'attraversamento della frontiera e di prendere provvedimenti immediati per respingere le persone che non soddisfano le condizioni di ingresso. Tali verifiche permettono anche di prevenire e individuare precocemente il traffico di migranti in modo più mirato, proteggendone le vittime.

(38) A parere delle autorità tedesche, le verifiche di frontiera alle frontiere interne terrestri sono svolte in modo moderato e adattate alle singole situazioni di ciascuna sezione di frontiera interna, così da incidere il meno possibile sul traffico transfrontaliero ed evitare di perturbarlo se non necessario, nel rispetto del principio di proporzionalità. L'intensità, l'ubicazione, la durata e la portata delle verifiche di frontiera sono adattate in funzione, fra l'altro, della situazione alla frontiera interna terrestre e all'infrastruttura per il traffico locale. Per tale motivo le autorità tedesche non hanno presentato un elenco di valichi di frontiera autorizzati.

Osservazioni della Commissione

(39) Le autorità tedesche hanno trasmesso informazioni sui vari aspetti delle minacce gravi individuate per la sicurezza interna e l'ordine pubblico e argomenti a giustificazione della necessità e proporzionalità del ripristino dei controlli alle frontiere interne.

(40) La Commissione osserva che, malgrado la situazione difficile relativa alla sicurezza a livello mondiale possa suscitare serie preoccupazioni per la sicurezza nazionale degli Stati membri, le notifiche non forniscono analisi sufficienti per spiegare in che modo il contesto globale in materia di sicurezza incida specificamente sulla Germania, e come questa minaccia si concretizzi nelle specifiche parti delle frontiere interne terrestri in cui sono stati ripristinati i controlli.

(41) Sulla base delle informazioni trasmesse nelle notifiche la Commissione non può stabilire precisamente in che modo il ripristino dei controlli alle frontiere interne affronti la minaccia grave all'ordine pubblico o alla sicurezza nazionale individuata dalla Germania, specialmente in relazione ai reati violenti commessi da persone già presenti sul territorio nazionale.

(42) La Commissione riconosce che la Germania sta affrontando una situazione complessa in materia di migrazione, come dimostrano i dati sul numero totale di domande di asilo, comprese quelle presentate in seguito a ingressi non autorizzati, da richiedenti protezione internazionale registrati in un altro Stato membro o da beneficiari di protezione internazionale in un altro Stato membro, e il numero di permessi rilasciati a familiari di rifugiati riconosciuti a scopo di ricongiungimento familiare. La capacità della Germania di offrire condizioni di accoglienza adeguate ai richiedenti protezione internazionale è stata inoltre compromessa dalla necessità di sostenere i beneficiari di protezione temporanea a seguito della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina.

(43) La Commissione osserva che gli spostamenti non autorizzati di cittadini di paesi terzi possono costituire un motivo di ripristino dei controlli alle frontiere interne se rappresentano una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. A questo proposito l'articolo 25, paragrafo 1, lettera c), del codice frontiere Schengen riveduto fa specifico riferimento al caso in cui spostamenti non autorizzati improvvisi e su vasta scala di cittadini di paesi terzi tra Stati membri mettano a dura prova le risorse e le capacità complessive di autorità competenti ben preparate e potrebbero mettere a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne.

(44) La Commissione riconosce che le carenze nel controllo delle frontiere esterne potrebbero costituire un motivo di ripristino dei controlli alle frontiere interne se rappresentano una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. In proposito occorre notare che l'articolo 29, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen prevede una procedura specifica con cui il Consiglio può, in circostanze eccezionali, raccomandare a uno o più Stati membri di ripristinare il controllo di frontiera in tutte le rispettive frontiere interne o in parti specifiche delle stesse, qualora il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne sia messo a rischio a seguito di carenze gravi e persistenti nel controllo di frontiera alle frontiere esterne e nella misura in cui tali circostanze costituiscono una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna.

(45) I dati recenti mostrano che la situazione migratoria è migliorata in maniera significativa a livello sia europeo che nazionale. Nel 2024 l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera ha registrato un netto calo degli attraversamenti non autorizzati delle frontiere esterne dell'Unione. Nel 2025, secondo la relazione sulla conoscenza e l'analisi integrate della situazione dell'UE, gli attraversamenti non autorizzati delle frontiere esterne dell'Unione sono diminuiti di un quarto rispetto al 2024 (da 240 199 nel 2024 a 180 429 nel 2025). Secondo i dati pubblicati dalle autorità tedesche, nel 2024 il numero di domande di asilo presentate per la prima volta è diminuito del 30,2 % ([6]). La tendenza è accelerata nei primi nove mesi del 2025, durante i quali il numero di domande di asilo presentate per la prima volta è ulteriormente diminuito del 51 % ([7]). Questo calo fa parte di una tendenza generale dovuta all'aumento degli sforzi collettivi di protezione delle frontiere esterne dell'UE e non può essere attribuita unicamente al ripristino dei controlli alle frontiere interne da parte della Germania.

(46) Il ripristino dei controlli alle frontiere interne può contribuire a individuare gli attraversamenti non autorizzati delle frontiere nel territorio di uno Stato membro, favorire la rapida riammissione alla frontiera interna e permettere di individuare prontamente i movimenti secondari dei richiedenti protezione internazionale, consentendo la corretta applicazione delle norme del regolamento Dublino ([8]) sull'attribuzione della competenza per l'esame di una domanda di asilo. Tuttavia, le informazioni trasmesse nelle notifiche sul numero di fermi e di riammissioni non mostrano un aumento di tali numeri nel corso del tempo, né giustificano la proroga generale dei controlli alle frontiere interne e il loro progressivo rafforzamento lungo tutte le frontiere interne terrestri senza distinzione.

(47) La Commissione sottolinea che il ripristino dei controlli alle frontiere interne non modifica gli obblighi imposti alla Germania dalle norme applicabili del diritto dell'UE in materia di asilo e rimpatrio. Il rispetto dell'*acquis* dell'UE in materia di asilo e rimpatrio presso le frontiere interne ripristinate impedisce ulteriori spostamenti non autorizzati e permette un follow-up adeguato qualora una persona sia stata individuata come rischio per la sicurezza.

(48) La Commissione osserva che il 2 giugno 2025 il tribunale amministrativo di Berlino ha adottato un provvedimento provvisorio nei confronti del rifiuto da parte delle autorità tedesche di applicare le disposizioni del regolamento Dublino a tre richiedenti asilo alla frontiera interna con la Polonia ([9]). Tale provvedimento non costituisce ancora una decisione definitiva nel principale procedimento giudiziario.

(49) La Commissione ha ricevuto da Stati membri confinanti con la Germania notizie di respingimenti diretti alle frontiere esterne non previsti dagli attuali accordi o intese di riammissione, che hanno suscitato preoccupazione e domande sull'efficacia e sulla legalità di tale approccio.

([6]) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2024). *Aktuelle Zahlen, Ausgabe: Dezember 2024*. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-dezember-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

([7]) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2025). *Aktuelle Zahlen, Ausgabe: September 2025*. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-september-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

([8]) Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31).

([9]) VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 191/25, ECLI:DE:VGBE:2025:0602.6L191.25.00; VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 192/25, ECLI: DE:VGBE:2025:0602.6L192.25.00; VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 193/25, ECLI:DE:VGBE:2025:0602.6L193.25.00.

(50) Le notifiche non illustrano i motivi specifici della scelta della portata geografica e temporale della decisione di ripristino dei controlli alle frontiere interne. Non spiegano per quale ragione sembri più appropriata una durata di sei mesi piuttosto che un periodo più breve. Non è neanche spiegato il motivo per cui il controllo di frontiera sia stato ripristinato a tutte le frontiere interne terrestri senza distinzione, il che implicherebbe che il livello della minaccia grave all'ordine pubblico e alla sicurezza interna sia lo stesso presso tutte le frontiere interne terrestri.

(51) La Commissione prende nota dell'intenzione espressa dalle autorità tedesche di svolgere i controlli alle frontiere interne in maniera tale da limitare le ripercussioni sul traffico transfrontaliero. Osserva inoltre che la progressiva intensificazione dei controlli alle frontiere interne annunciata il 7 maggio 2025 è stata notificata oralmente ai servizi della Commissione ma non è stata riportata nelle successive notifiche.

(52) Il commissario della Polizia federale, nella sua relazione annuale dell'8 luglio 2025, ha denunciato la pressione cui è sottoposta la polizia nazionale a causa del ripristino generale dei controlli alle frontiere interne, a spese delle normali mansioni di polizia, e ha esortato ad applicare tali controlli in modo più mirato, sulla base delle condizioni regionali ([10]).

III. MISURE ALTERNATIVE

La posizione delle autorità tedesche

(53) Le autorità tedesche affermano che le misure alternative raccomandate dalla Commissione nella sua raccomandazione del 23 novembre 2023 ([11]) sono insufficienti a contrastare la minaccia grave all'ordine pubblico e alla sicurezza interna individuata sul loro territorio.

(54) Inoltre le verifiche di polizia nel territorio in forza della legislazione nazionale di cui all'articolo 23 del codice frontiere Schengen, specialmente le verifiche a campione casuali, continueranno a essere effettuate in tutta la zona di frontiera.

(55) Le autorità tedesche dichiarano che le verifiche di polizia condotte nel territorio nazionale non possono sostituire il ripristino dei controlli alle frontiere interne, in quanto la legislazione tedesca impedisce di avvalersene per verificare le condizioni di ingresso. Soltanto il ripristino dei controlli alle frontiere interne permette di sottoporre una persona a verifiche soltanto sulla base del fatto che attraversa una frontiera interna e di adottare una decisione di respingimento.

(56) Le autorità tedesche dichiarano che, in generale, le decisioni di respingimento dal territorio tedesco sono comunicate agli Stati membri confinanti nel quadro di una stretta cooperazione tra le forze di polizia di frontiera. Lo stesso vale per la riammissione nel quadro degli accordi bilaterali di riammissione.

(57) Secondo le autorità tedesche, l'uso di tecnologie come droni, telecamere di sorveglianza e riconoscimento automatico delle targhe (ANPR) si basa sulla legislazione nazionale e, a seconda della tecnologia usata, può essere soggetto a requisiti più stretti rispetto ai controlli alle frontiere interne. Sono già in uso sei sistemi di telecamere di sorveglianza e ANPR per attività di sorveglianza ad hoc e non sistematiche. Tali sistemi tuttavia, secondo le autorità tedesche, non possono sostituire il ripristino dei controlli alle frontiere interne, poiché non sono specificamente destinate all'individuazione e alla prevenzione della migrazione illegale e possono soltanto sostenere le mansioni di controllo della polizia federale.

(58) La polizia federale tedesca collabora strettamente con le autorità partner dei paesi confinanti. Ha sottoscritto accordi in materia di contrasto con tutti gli Stati membri confinanti e sta svolgendo attive discussioni per aggiornare gli accordi esistenti con l'Austria, la Danimarca, la Francia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi.

([10]) Deutscher Bundestag Drucksache 21/750 --- Tätigkeitsbericht des Polizeibeauftragten über den Zeitraum vom 1. Juli 2024 bis zum 30. Juni 2025.

([11]) Raccomandazione (UE) 2024/268 della Commissione, del 23 novembre 2023, sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle minacce gravi per la sicurezza interna e l'ordine pubblico nello spazio senza controlli alle frontiere interne (GU L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

(59) Secondo le autorità tedesche, la cooperazione di polizia può variare nelle diverse regioni ed è adattata alle esigenze su entrambi i lati della frontiera. Tale cooperazione transfrontaliera comprende una regolare condivisione delle informazioni e il coordinamento delle misure (congiunte) lungo le frontiere comuni e nella zona di frontiera, in particolare pattugliamenti congiunti, ma anche formazioni e valutazioni dei rischi congiunte.

(60) Lungo tutte le frontiere interne terrestri della Germania sono stati istituiti in maniera permanente centri comuni di cooperazione di polizia e doganale e/o uffici di collegamento comuni, dove le autorità incaricate della sicurezza delle regioni frontaliere collaborano, coordinano e sostengono le operazioni transfrontaliere e lo scambio di informazioni sulla situazione in corso. Inoltre, presso il centro di cooperazione di polizia di Thörl-Maglern operano funzionari di collegamento con Austria, Slovenia e Italia.

(61) La polizia federale crea prodotti di valutazione congiunta a livello centrale, locale e regionale con le autorità di paesi partner.

Osservazioni della Commissione

(62) La Commissione prende nota del fatto che la Germania applica attivamente le misure alternative che accompagnano il ripristino dei controlli alle frontiere interne e ne limitano le ripercussioni.

(63) La Commissione è stata informata dagli Stati membri confinanti della mancanza di scambi di informazioni presso le frontiere interne ripristinate, in particolare nell'applicazione degli accordi bilaterali di riammissione.

(64) La Commissione accoglie con favore le iniziative volte ad aggiornare gli accordi bilaterali sulla collaborazione di polizia con l'Austria, la Danimarca, la Francia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi.

(65) La Commissione osserva che la Germania ha sottoscritto accordi di riammissione con tutti gli Stati membri confinanti. Accoglie con favore le iniziative recentemente avviate con la Francia e il Lussemburgo per concludere intese pratiche per l'applicazione della procedura di trasferimento di cui all'articolo 23 bis del codice frontiere Schengen.

(66) La Commissione ricorda che, anche in mancanza di un ripristino dei controlli alle frontiere interne, le autorità degli Stati membri possono continuare a esercitare poteri pubblici, compresi quelli intesi a ridurre la migrazione illegale nelle zone di frontiera interne. A tale proposito osserva che i limiti del ricorso a misure alternative, in particolare dell'uso di tecnologie e verifiche di polizia nelle zone di frontiera, sono stabiliti dalla legislazione nazionale.

IV. MISURE DI ATTENUAZIONE

La posizione delle autorità tedesche

(67) Le autorità tedesche dichiarano che le verifiche alle frontiere interne sono svolte in modo proporzionato e sulla base della situazione a livello locale, con un adattamento della portata e dell'intensità alle condizioni del traffico, così da ridurre al minimo le perturbazioni per i pendolari, le attività economiche e i viaggiatori.

(68) Le autorità tedesche sono impegnate in uno stretto dialogo in corso a diversi livelli con le autorità locali delle regioni transfrontaliere e con le autorità dei paesi confinanti, specialmente per quanto riguarda l'incidenza del ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne.

(69) Le autorità tedesche hanno adottato misure per la sicurezza del traffico, tra cui riduzioni della velocità incrementali sulle strade trafficate, che sono attuate quando necessario e coordinate con i partner nazionali, regionali e internazionali.

(70) Le autorità tedesche adattano costantemente le misure di gestione del traffico locale in consultazione con le autorità per ridurre la congestione del traffico, introducendo prontamente provvedimenti di attenuazione laddove necessario.

(71) Le autorità tedesche hanno istituito un sistema di monitoraggio a livello nazionale per individuare e contrastare l'effetto negativo a breve termine sul traffico transfrontaliero. Finora non sono state osservate perturbazioni gravi o durature e non sono stati registrati ritardi di più di 30 minuti dovuti alla congestione causata dalle verifiche effettuate sul traffico transfrontaliero in entrata nel paese.

(72) Le autorità tedesche hanno informato il settore logistico del ripristino dei controlli alle frontiere interne tramite il ministero dei Trasporti ed è stato messo a disposizione un apposito punto di contatto. Non si registrano reclami significativi.

(73) Le autorità tedesche hanno ottimizzato laddove possibile l'infrastruttura del traffico. Hanno proposto di spostare i punti di controllo nel territorio dei paesi confinanti per facilitare i flussi. Adattamenti strutturali delle autostrade tedesche possono essere presi in considerazione, ma non attuati a breve termine.

Osservazioni della Commissione

(74) La Commissione prende nota dell'impegno profuso dalle autorità tedesche affinché le ripercussioni dei controlli alle frontiere interne rimangano limitate, come previsto all'articolo 26, paragrafo 3, del codice frontiere Schengen.

(75) La Germania ha notificato le sue regioni transfrontaliere a norma dell'articolo 42 ter del codice frontiere Schengen.

(76) Sotto la guida della Commissione e in stretta cooperazione con gli Stati membri confinanti, la Germania ha introdotto misure per migliorare la fluidità del traffico ai valichi di frontiera interni terrestri in cui sono stati ripristinati i controlli.

(77) Malgrado l'impegno posto in essere dalle autorità tedesche per attenuare le ripercussioni dei controlli alle frontiere interne, la Commissione ha ricevuto molte denunce da cittadini e imprese che affermano di subire ripercussioni negative del ripristino dei controlli alle frontiere interne.

(78) Specialmente alle frontiere tra la Germania e, rispettivamente, il Lussemburgo, la Polonia e i Paesi Bassi, il ripristino dei controlli alle frontiere interne ha causato difficoltà per le comunità frontaliere locali, soprattutto i lavoratori transfrontalieri.

(79) La Commissione accoglie con favore i progressi compiuti a seguito dei contatti bilaterali per migliorare la situazione alla frontiera tra Germania e Lussemburgo. Tra questi l'adozione di una nuova procedura operativa al posto di controllo Schengen (Markusbierg) sull'autostrada A13 e l'annuncio congiunto della fine del controllo di frontiera fisso al posto di controllo di Trier (Sauertalbrücke), che sarà sostituito da verifiche mobili nel territorio tedesco. Contatti analoghi, finalizzati a migliorare strutturalmente la situazione alla frontiera interna, hanno avuto luogo con le autorità dei Paesi Bassi e della Polonia.

(80) La Commissione invita le autorità tedesche a concentrare l'attenzione sulle regioni transfrontaliere interessate dal ripristino dei controlli alle frontiere interne terrestri e a valutare in quale misura possano essere proposte soluzioni tecnologiche o mirate per ciascuna regione frontaliera o categoria di viaggiatori essenziali al fine di rendere più fluidi i viaggi transfrontalieri, in stretta cooperazione con gli Stati membri confinanti.

V. RACCOMANDAZIONI

(81) Il buon funzionamento dello spazio Schengen si basa sull'attuazione piena ed efficace dell'*acquis* in materia di migrazione e asilo. L'inizio dell'applicazione del patto sulla migrazione e l'asilo nel giugno 2026 sarà un fattore importante per affrontare le preoccupazioni circa gli spostamenti non autorizzati di cittadini di paesi terzi o le preoccupazioni in materia di migrazione e sicurezza connesse alla migrazione illegale, che sono state addotte dalla Germania come uno degli aspetti della giustificazione del ripristino dei controlli alle frontiere interne.

(82) La Commissione fa notare che a norma del regolamento sugli accertamenti ([12]), uno degli elementi del patto sulla migrazione e l'asilo, il controllo di sicurezza di tutte le pertinenti banche dati fa parte degli accertamenti sia alle frontiere esterne, sia all'interno del territorio.

(83) Le preoccupazioni in materia di sicurezza sono uno dei motivi citati dalla Germania per giustificare il ripristino dei controlli alle frontiere interne. Il diritto dell'UE prevede già una vasta gamma di strumenti per contribuire ad affrontare le preoccupazioni sollevate dalle autorità tedesche. Gli Stati membri dovrebbero avvalersi pienamente dei meccanismi esistenti per rafforzare la sicurezza e la cooperazione in materia di contrasto, tra cui il regolamento Prüm II, il nuovo sistema di informazione Schengen e la nuova legislazione sulle informazioni anticipate sui passeggeri e sui dati del codice di prenotazione ([13]). L'entrata in funzione dell'EES e dell'ETIAS aumenterà ulteriormente la sicurezza delle frontiere esterne ([14]).

(84) La Commissione ribadisce l'esigenza di rispettare gli obblighi imposti dalle disposizioni applicabili del diritto dell'UE in materia di asilo e rimpatrio alle frontiere interne dove è stato ripristinato il controllo di frontiera.

(85) Le autorità tedesche dovrebbero sviluppare ulteriormente la cooperazione e lo scambio di informazioni con gli Stati membri confinanti, anche tramite una revisione appropriata degli accordi o delle intese bilaterali di riammissione vigenti e/o la conclusione di intese pratiche per l'applicazione della procedura di trasferimento di cui all'articolo 23 bis del codice frontiere Schengen, nonché gli accordi bilaterali sulla cooperazione di polizia con gli Stati membri vicini.

([12]) Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817 (GU L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

([13]) Regolamento (UE) 2024/982 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024, sulla consultazione e lo scambio automatizzati di dati per la cooperazione di polizia e che modifica le decisioni 2008/615/GAI e 2008/616/GAI del Consiglio e i regolamenti (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio (regolamento Prüm II) (GU L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Regolamento (UE) 2018/1862 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, che modifica e abroga la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 1986/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2010/261/UE della Commissione (GU L 312 del 7.12.2018, pag. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Regolamento (UE) 2025/13 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2024, sulla raccolta e sul trasferimento di informazioni anticipate sui passeggeri a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale riguardo ai reati di terrorismo e ai reati gravi, e che modifica il regolamento (UE) 2019/818 (GU L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([14]) Rettifica del regolamento (UE) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri e che determina le condizioni di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto e che modifica la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (UE) n. 1077/2011 (GU L 327 del 9.12.2017, pag. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Regolamento (UE) 2018/1240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 settembre 2018, che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 1077/2011, (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226 (GU L 236 del 19.9.2018, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

(86) Le autorità tedesche dovrebbero continuare ad affrontare tutti gli ostacoli giuridici o operativi che impediscono il ricorso efficace a misure alternative, quali le limitazioni imposte dalla legislazione nazionale alla richiesta di identificazione e alla verifica del rispetto delle condizioni di ingresso e soggiorno legale nel territorio, o l'uso di mezzi tecnologici, come il riconoscimento delle targhe, alle sue frontiere interne terrestri a fini di gestione della migrazione.

(87) La Commissione sottolinea che il ricorso a misure alternative, comprese soluzioni tecnologiche, può costituire un mezzo più efficace ed efficiente per garantire un livello elevato di sicurezza senza dover ripristinare i controlli alle frontiere interne.

(88) Le autorità tedesche dovrebbero adoperarsi per sopprimere gradualmente i controlli alle frontiere interne, secondo un approccio mirato per ciascuna parte della frontiera interna e per ciascuna minaccia, avvalendosi pienamente delle misure alternative disponibili come previsto dalla raccomandazione (UE) 2024/268 della Commissione e delle possibilità introdotte dal codice frontiere Schengen riveduto. Tali misure dovrebbero rafforzare e completare le misure esistenti. Verifiche a campione non statiche, non sistematiche e basate sui rischi, comprese verifiche di polizia nella zona frontaliera e una cooperazione rafforzata di polizia e in materia di riammissione con gli Stati membri confinanti, costituirebbero una prima tappa verso tale soppressione graduale dei controlli alle frontiere interne.

(89) La Commissione ritiene che la cooperazione fruttuosa con gli Stati membri confinanti e l'applicazione di misure alternative costituiscano una solida base su cui la Germania può appoggiarsi per procedere alla graduale soppressione dei controlli alle frontiere interne, senza dover compromettere il controllo della situazione in materia di sicurezza o migrazione. La Commissione rimarrà in stretto contatto con tutti gli Stati membri interessati per conseguire tale obiettivo.

Fatto a Bruxelles, il 2 giugno 2026.

Per la Commissione
Magnus BRUNNER
Membro della Commissione