

IMMIGRAZIONE

Come la magistratura spagnola ha aperto le porte di Ceuta (e d'Europa)

ESTERI

06_08_2026

**Daniele
Trabucco**



Con la sentenza n. 814/2026, la V Sezione della Sala del contenzioso amministrativo del Tribunale Supremo spagnolo ha stabilito che il regime speciale previsto per Ceuta e Melilla non può essere applicato alle persone intercettate in mare, mentre tentano di

raggiungere a nuoto una delle due città. Il caso riguardava un cittadino algerino fermato nelle acque di Ceuta e immediatamente consegnato alle autorità marocchine, senza una decisione amministrativa individuale, senza assistenza legale e senza la possibilità di rappresentare la propria situazione personale.

Ora, la questione non riguarda il potere della Spagna di impedire gli ingressi irregolari, ma lo strumento giuridico attraverso il quale tale potere può essere esercitato, poiché la legge organica n. 4/2000 distingue la procedura ordinaria di "devolución" dal particolare istituto del "rechazo en frontera" previsto per Ceuta e Melilla. La "devolución" è una misura amministrativa di restituzione alla frontiera applicabile allo straniero sorpreso mentre tenta di entrare irregolarmente in Spagna. Non costituisce una sanzione di espulsione e non richiede il relativo procedimento, presupponendo una decisione riferita alla singola persona. Materialmente, lo straniero viene fermato, condotto negli uffici competenti e identificato, mentre l'amministrazione deve esaminarne la posizione, garantire l'assistenza legale e, quando necessaria, quella di un interprete, verificando inoltre l'eventuale esistenza di condizioni che impediscano la restituzione.

Il "rechazo en frontera" è, invece, un respingimento immediato introdotto nel 2015 dalla decima disposizione aggiuntiva della legge organica n. 4/2000 per le sole città di Ceuta e Melilla. Quando una persona viene individuata sulla linea di confine mentre tenta di superare gli elementi di contenimento frontaliero, gli agenti possono bloccarne l'avanzata e ricondurla dall'altra parte della frontiera senza avviare preventivamente la procedura di "devolución". Si tratta, dunque, di un'attività materiale e immediata, diretta a impedire che il tentativo di ingresso irregolare venga portato a compimento.

Il Tribunale costituzionale spagnolo ha esaminato tale disciplina con la sentenza n. 172/2020, il cui orientamento è stato successivamente ribadito dalla sentenza n. 13/2021. Il giudice costituzionale ha qualificato il respingimento come una misura di immediato ripristino della legalità frontaliera e non come una sanzione amministrativa, ritenendo giustificata una disciplina specifica in considerazione della condizione geografica eccezionale di Ceuta e Melilla, che costituiscono le sole frontiere terrestri esterne dello spazio Schengen situate nel continente africano. La disciplina è stata ritenuta conforme alla Costituzione: 1) se il respingimento viene applicato tenendo conto della posizione individuale della persona intercettata; 2) se l'operato dell'amministrazione rimane assoggettato a un controllo giurisdizionale pieno ed effettivo; 3) se sono rispettati gli obblighi internazionali della Spagna, il principio di non respingimento e le garanzie previste per i minori, i richiedenti protezione internazionale

e le persone vulnerabili.

Il Tribunale Supremo ha, tuttavia, ristretto l'ambito di applicazione di questo regime, affermando che esso può operare soltanto quando venga tentato il superamento di un vero elemento materiale di contenimento. La recinzione terrestre rientrerebbe in tale nozione, mentre il mare, pur costituendo una frontiera geografica e giuridica, non rappresenterebbe di per sé una barriera materiale, poiché gli strumenti collocati nelle acque svolgerebbero una funzione di sorveglianza e non di contenimento.

È precisamente questa impostazione a rendere la sentenza profondamente discutibile, perché il Tribunale trasforma un elemento tecnico, come la recinzione, nel presupposto decisivo del potere amministrativo, quasi che la finalità della legge fosse quella di proteggere la barriera fisica e non di impedire l'ingresso irregolare lungo una frontiera sottoposta a una pressione eccezionale. La disposizione viene così interpretata senza considerare adeguatamente la sua funzione complessiva, facendo dipendere il regime applicabile non dalla natura del tentativo di ingresso, ma dalla modalità materiale scelta per attraversare il confine. Ne deriva una distinzione difficilmente conciliabile con il principio di ragionevolezza, poiché due condotte identiche nella finalità e ancora in corso nel momento dell'intervento degli agenti ricevono un trattamento diverso soltanto perché una persona tenta di superare la recinzione e un'altra cerca di aggirarla passando dal mare.

L'interpretazione adottata finisce, quindi, per rendere l'efficacia della disciplina speciale dipendente dalla tecnica utilizzata da chi tenta di eludere il controllo della frontiera. La decisione in commento incide anche sull'equilibrio costituzionale tra legislatore, amministrazione e giudice. È certamente compito dell'autorità giudiziaria controllare che l'esercizio del potere amministrativo avvenga nel rispetto della legge, ma quando l'interpretazione di una disciplina speciale ne restringe in modo sostanziale l'ambito applicativo, il rischio è che il giudice non si limiti più a sindacare la legalità dell'azione amministrativa, finendo per ridefinire lo strumento predisposto dal legislatore.

L'ordinamento costituzionale spagnolo attribuisce, infatti, allo Stato la responsabilità della politica migratoria e affida al Governo la direzione dell'amministrazione e della sicurezza pubblica, mentre al giudice spetta verificare la conformità dell'azione amministrativa alla legge, non sostituire alla scelta legislativa una diversa configurazione della funzione di controllo della frontiera.

Anche le conseguenze europee sono rilevanti, poiché Ceuta e Melilla costituiscono una frontiera esterna dell'Unione e dello spazio Schengen. L'obbligo di applicare la

procedura ordinaria a tutte le intercettazioni marittime comporta maggiori tempi, costi e adempimenti amministrativi, ma soprattutto introduce un precedente che può indebolire l'effettività del controllo delle frontiere esterne, facendo dipendere la risposta dello Stato non dall'esistenza di un tentativo di ingresso irregolare ancora in corso, ma dal percorso concretamente scelto per realizzarlo.