

Introduzione.

Il tema del controllo delle frontiere esterne rappresenta uno degli aspetti più rilevanti e, allo stesso tempo, più problematici del Nuovo Patto europeo su migrazione e asilo. È stato al centro dell'incontro tenuto il 3 marzo dal professor Miguel Acosta Sánchez, cattedratico di diritto internazionale pubblico presso l'università di Cadice. La conferenza ha posto particolare attenzione alla nuova disciplina dello screening, alla procedura di rimpatrio alla frontiera e alle peculiarità delle frontiere meridionali europee e spagnole, con riferimento a Ceuta, Melilla, Canarie e Gibilterra.

L'argomento è di grande attualità poiché il Patto, adottato nel 2024 dopo un lungo e complesso negoziato tra le istituzioni europee e gli Stati membri, è entrato in applicazione il 12 giugno 2026. Esso si compone di dieci atti legislativi e modifica in modo significativo l'assetto europeo della gestione della migrazione e dell'asilo. Tra le novità più importanti vi è la costruzione di un sistema comune di controlli alle frontiere esterne, caratterizzato da procedure più uniformi per l'identificazione e la registrazione delle persone che arrivano irregolarmente nel territorio dell'Unione, da procedure di asilo più rapide e da un collegamento più stretto con i meccanismi di rimpatrio.

Le frontiere esterne dell'Unione europea non possono essere considerate soltanto come luoghi fisici in cui si verifica l'ingresso nel territorio degli Stati membri. Esse costituiscono anche uno spazio giuridico particolarmente delicato, dove convergono esigenze diverse e talvolta contrapposte. Da un lato, gli Stati devono controllare l'attraversamento delle frontiere, contrastare l'ingresso irregolare e tutelare la sicurezza interna; dall'altro, sono tenuti a rispettare obblighi internazionali ed europei relativi alla dignità della persona, al diritto di chiedere asilo, al divieto di respingimento verso Paesi non sicuri e alla protezione delle persone vulnerabili.

Il Nuovo Patto interviene proprio su questo punto di equilibrio. Il suo obiettivo non è solo rendere più efficaci i controlli di frontiera, ma creare una fase preliminare comune in cui le persone intercettate alla frontiera vengano identificate, sottoposte a controlli sanitari e di sicurezza, informate sui propri diritti e indirizzate verso la procedura più appropriata. Il Regolamento (UE) 2024/1356 introduce, a tal fine, lo screening dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne. Tale disciplina riguarda, in particolare, le persone fermate dopo un attraversamento non autorizzato della frontiera, quelle sbarcate a seguito di operazioni di ricerca e soccorso in mare e coloro che presentano domanda di protezione internazionale alla frontiera senza possedere i requisiti ordinari per l'ingresso.

Lo screening costituisce quindi il primo anello di una catena procedurale che può condurre alla procedura ordinaria di asilo, alla procedura di asilo alla frontiera oppure alla procedura di rimpatrio. La frontiera assume così una funzione nuova: non è più soltanto il luogo in cui si controlla l'ingresso, ma diventa uno spazio di selezione giuridica iniziale, nel quale viene definito il percorso amministrativo della persona migrante.

Questa trasformazione impone di interrogarsi sul rapporto tra efficienza delle procedure e garanzie individuali. Una maggiore rapidità nell'identificazione e nella decisione può ridurre l'incertezza e favorire una gestione più ordinata degli arrivi; tuttavia, se applicata senza adeguate risorse e senza controlli indipendenti effettivi, può anche comportare il rischio di un esame troppo sommario delle situazioni personali.

La presente relazione intende analizzare il nuovo sistema di controllo delle frontiere esterne previsto dal Patto, concentrandosi anzitutto sul contesto che ha portato alla riforma. In seguito verranno esaminati il funzionamento dello screening, la procedura di asilo alla frontiera e la procedura di rimpatrio alla frontiera. Una parte specifica sarà dedicata alle garanzie dei diritti

fondamentali e alle principali criticità del sistema, mentre l'ultima parte analizzerà il caso delle frontiere meridionali spagnole, particolarmente significativo per comprendere le difficoltà concrete dell'attuazione delle nuove regole.

L'ipotesi di fondo è che il Nuovo Patto cerchi di superare la frammentazione delle precedenti discipline nazionali attraverso un sistema più coordinato e uniforme. Tuttavia, la sua effettiva legittimità e la sua efficacia dipenderanno dalla capacità degli Stati membri di non trasformare le procedure di frontiera in strumenti esclusivamente orientati al contenimento degli arrivi, ma di garantire, anche nelle situazioni di maggiore pressione migratoria, il rispetto dei diritti fondamentali delle persone coinvolte.

Dal sistema precedente al nuovo patto su migrazione e asilo.

Prima dell'entrata in applicazione del Nuovo Patto su migrazione e asilo, la disciplina europea si basava sul cosiddetto **Sistema europeo comune di asilo** (*Common European Asylum System*, CEAS). Tale sistema non era contenuto in un unico atto normativo, ma risultava dall'insieme di regolamenti e direttive volti a stabilire standard comuni in materia di protezione internazionale, accoglienza dei richiedenti asilo, individuazione dello Stato competente a esaminare la domanda e raccolta dei dati biometrici.

All'interno di questo sistema, un ruolo centrale era svolto dal **Regolamento Dublino III**, ossia il Regolamento (UE) n. 604/2013. Esso fissava i criteri per individuare quale Stato membro fosse responsabile dell'esame di una domanda di protezione internazionale. In generale, il sistema attribuiva rilievo a elementi come la presenza di familiari in uno Stato membro, il possesso di un visto o di un permesso di soggiorno e, soprattutto, il primo ingresso irregolare nel territorio dell'Unione europea.

Proprio quest'ultimo criterio ha prodotto negli anni una conseguenza significativa: gli Stati situati alle frontiere esterne dell'Unione, come Italia, Grecia, Spagna, Malta e Cipro, si sono trovati spesso a sostenere una parte molto ampia delle attività di identificazione, accoglienza e gestione delle domande di asilo. Il problema non riguardava solo il numero degli arrivi, ma anche il fatto che la responsabilità amministrativa e giuridica ricadeva in misura prevalente sugli Stati di primo ingresso. Il sistema di Dublino, inoltre, non impediva che molte persone cercassero di raggiungere altri Stati membri dopo il loro arrivo nel territorio europeo. Si verificavano così i cosiddetti **movimenti secondari**, cioè gli spostamenti di richiedenti asilo da uno Stato membro a un altro prima della conclusione della procedura. Questo fenomeno rendeva più difficile l'applicazione delle regole sulla competenza e provocava frequenti conflitti tra gli Stati membri.

Accanto a tali difficoltà, esisteva un ulteriore problema: pur essendo previste norme comuni a livello europeo, le procedure di asilo e di accoglienza continuavano a essere applicate in modo non del tutto uniforme nei diversi ordinamenti nazionali. Le differenze riguardavano, per esempio, la durata dell'esame delle domande, le condizioni materiali di accoglienza, l'accesso all'assistenza legale e l'uso delle procedure accelerate o di frontiera. Questa disomogeneità incideva sia sull'effettività dei diritti dei richiedenti sia sul funzionamento complessivo del sistema europeo.

La riforma è maturata nel contesto delle difficoltà emerse durante gli anni di maggiore pressione migratoria, in particolare dopo il 2015. L'Unione europea ha progressivamente riconosciuto che il sistema precedente non era adeguato a garantire una gestione realmente condivisa degli arrivi, né a evitare che gli Stati membri di frontiera sopportassero un onere eccessivo rispetto agli altri Paesi dell'Unione.

La Commissione europea ha presentato la proposta del Nuovo Patto su migrazione e asilo nel settembre 202. L'obiettivo dichiarato era quello di creare un sistema più coordinato, fondato su tre elementi principali: controlli più ordinati alle frontiere esterne, procedure comuni più rapide per l'asilo e il rimpatrio, e un meccanismo di solidarietà tra gli Stati membri sottoposti a maggiore pressione migratoria.

Dopo un lungo negoziato politico e legislativo, il Parlamento europeo ha approvato i dieci atti del Patto il 10 aprile 2024; il Consiglio dell'Unione europea li ha adottati il 14 maggio 2024. Gli atti sono stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione il 22 maggio 2024, sono entrati in vigore il 12 giugno 2024 e diverranno applicabili, dopo un periodo transitorio di due anni, il 12 giugno 2026. È importante ricordare che il Patto non coincide con una singola legge europea. Esso rappresenta un **pacchetto normativo**, composto da regolamenti e direttive collegati tra loro. I diversi atti disciplinano aspetti differenti della gestione migratoria: la determinazione dello Stato responsabile della domanda di asilo, lo screening alle frontiere esterne, le procedure di protezione internazionale, il rimpatrio, la raccolta e il confronto dei dati biometrici attraverso Eurodac, nonché la gestione delle situazioni di crisi.

Uno degli aspetti centrali della riforma è il superamento del Regolamento Dublino III. Il nuovo **Regolamento (UE) 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione** abroga formalmente il Regolamento n. 604/2013 e introduce nuove regole per individuare lo Stato membro responsabile dell'esame della domanda di protezione internazionale.

Il nuovo regolamento non elimina del tutto il collegamento tra responsabilità e primo ingresso, ma cerca di attenuarne gli effetti attraverso un sistema più ampio di solidarietà. L'idea di fondo è che la responsabilità degli Stati membri debba essere accompagnata da forme di sostegno reciproco, soprattutto quando uno o più Paesi si trovano a fronteggiare una pressione migratoria significativa. Il Patto prevede dunque un meccanismo europeo di solidarietà che può assumere forme diverse: ricollocamenti di richiedenti asilo da uno Stato membro a un altro, contributi finanziari oppure altre forme di supporto operativo. In questo modo, l'Unione tenta di superare la logica secondo cui la gestione degli arrivi sarebbe una responsabilità esclusiva degli Stati collocati alle frontiere esterne. Tuttavia, il nuovo sistema non sostituisce completamente la responsabilità nazionale con una gestione interamente europea. Gli Stati di frontiera continuano a svolgere un ruolo decisivo nell'identificazione delle persone, nella registrazione delle domande e nell'applicazione iniziale delle procedure previste dal Patto. Per questo motivo, il tema delle frontiere esterne resta centrale: è proprio in questi luoghi che il nuovo modello europeo viene concretamente messo alla prova.

Il Nuovo Patto si fonda su una logica diversa rispetto al sistema precedente. L'obiettivo non è soltanto stabilire quale Stato sia competente a esaminare una domanda di asilo, ma creare una sequenza procedurale comune fin dal momento dell'arrivo alla frontiera. In altri termini, il Patto collega tra loro il controllo dell'ingresso, l'identificazione della persona, la raccolta dei dati biometrici, l'eventuale domanda di protezione internazionale e, nei casi previsti, l'avvio della procedura di rimpatrio.

In questa prospettiva assumono un ruolo essenziale il Regolamento (UE) 2024/1356 sullo screening, il Regolamento (UE) 2024/1348 sulle procedure comuni di protezione internazionale e il Regolamento (UE) 2024/1349 sulla procedura di rimpatrio alla frontiera. Questi tre strumenti formano una sorta di percorso progressivo: prima l'identificazione e la verifica iniziale, poi l'eventuale esame della domanda di asilo e, nel caso di esito negativo, l'organizzazione del rimpatrio.

La riforma mira dunque a rendere il sistema più prevedibile, uniforme e rapido. Tuttavia, tale impostazione solleva anche interrogativi rilevanti. Il rischio è che la ricerca di efficienza e di velocità trasformi le zone di frontiera in spazi nei quali le garanzie dei richiedenti asilo risultino più deboli. La questione centrale non è quindi soltanto se il nuovo sistema riesca a controllare meglio gli arrivi, ma anche se riesca a farlo rispettando il diritto di asilo, il principio di non-refoulement e la tutela delle persone vulnerabili.

La nuova fase di pre-ingresso: screening e identificazione alla frontiera.

Tra le innovazioni più rilevanti introdotte dal Nuovo Patto su migrazione e asilo vi è la creazione di una fase preliminare di controllo, chiamata **screening**, regolata dal Regolamento (UE) 2024/1356.

Lo scopo dello screening è assicurare che, subito dopo l'arrivo o l'intercettazione alla frontiera esterna, le autorità nazionali dispongano delle informazioni necessarie per indirizzare ogni persona verso la procedura più adeguata.

Lo screening non coincide con l'esame della domanda di asilo e non rappresenta neppure una procedura di rimpatrio. È piuttosto una fase iniziale comune, nella quale vengono verificate l'identità della persona, le sue condizioni sanitarie e di vulnerabilità, eventuali profili di sicurezza e la possibile necessità di protezione internazionale. Al termine di questa fase, la persona viene rinviata alla procedura successiva: procedura di asilo, di rimpatrio oppure, in casi specifici, ingresso regolare nel territorio dello Stato membro.

La logica alla base di questa disciplina è quella di evitare che le persone giunte irregolarmente nell'Unione europea restino a lungo in una situazione giuridica incerta. Secondo il legislatore europeo, la raccolta tempestiva delle informazioni dovrebbe rendere più rapida la gestione dei casi, facilitare l'individuazione di persone vulnerabili e ridurre i movimenti secondari tra Stati membri. Allo stesso tempo, lo screening punta a creare una procedura uniforme, applicabile in tutti gli Stati membri, superando le differenze che in passato caratterizzavano le pratiche nazionali di identificazione e registrazione.

La centralità di questa fase mostra come il Patto attribuisca alle frontiere esterne una funzione più ampia rispetto al passato. La frontiera non è più soltanto il luogo dove viene controllato il possesso di un passaporto o di un visto, ma diventa il punto iniziale di una vera selezione amministrativa. Attraverso lo screening, le autorità decidono quale percorso procedurale debba seguire la persona: protezione internazionale, accoglienza, ricollocamento o rimpatrio.

Il Regolamento (UE) 2024/1356 stabilisce che lo screening si applica ai cittadini di Paesi terzi che non soddisfano le condizioni di ingresso previste dal Codice frontiere Schengen e che rientrano in determinate situazioni.

In primo luogo, sono sottoposte allo screening le persone fermate in relazione a un attraversamento non autorizzato della frontiera esterna, sia esso avvenuto via terra, via mare o via aerea. Si pensi, ad esempio, a una persona intercettata dopo avere attraversato irregolarmente una frontiera terrestre o a chi venga rintracciato dopo uno sbarco non autorizzato.

In secondo luogo, lo screening si applica alle persone sbarcate nel territorio di uno Stato membro dopo un'operazione di ricerca e soccorso in mare. Questa previsione è particolarmente significativa per Paesi come Italia, Grecia e Spagna, nei quali gli arrivi via mare costituiscono una parte rilevante dei flussi migratori. La disciplina europea chiarisce che l'applicazione dello screening non può incidere sugli obblighi internazionali in materia di ricerca e soccorso: il dovere di salvare le persone in pericolo in mare resta dunque prioritario rispetto alla successiva gestione amministrativa del loro arrivo.

Infine, lo screening riguarda coloro che presentano una domanda di protezione internazionale presso un valico di frontiera esterna o in una zona di transito, ma non possiedono i requisiti ordinari per essere ammessi nel territorio dello Stato membro. In questo caso, la richiesta di asilo non comporta l'automatico ingresso nel territorio nazionale: la persona viene dapprima sottoposta allo screening e poi indirizzata verso la procedura prevista dalla normativa europea.

Il regolamento considera quindi sia chi entra irregolarmente nel territorio dell'Unione, sia chi manifesta la volontà di chiedere protezione internazionale direttamente alla frontiera. Questa scelta evidenzia un tratto fondamentale del Patto: controllo dell'immigrazione irregolare e protezione internazionale non sono più trattati come ambiti completamente separati, ma vengono inseriti in una sequenza procedurale unica.

Lo screening deve svolgersi in luoghi adeguati designati dagli Stati membri. In generale, tali luoghi devono trovarsi alla frontiera esterna o nelle sue immediate vicinanze; tuttavia, il regolamento consente agli Stati di utilizzare anche altre strutture presenti nel territorio nazionale, quando ciò sia necessario per ragioni geografiche, organizzative o infrastrutturali.

La procedura deve essere svolta senza ritardo e conclusa entro un termine massimo di **sette giorni**.

Il termine decorre dal momento dell'intercettazione nella zona di frontiera, dallo sbarco nel territorio dello Stato membro o dalla presentazione della persona presso un valico di frontiera. Per le persone rintracciate irregolarmente già all'interno del territorio nazionale, che non siano state sottoposte in precedenza allo screening in un altro Stato membro, il termine massimo è invece di tre giorni.

La durata limitata è un aspetto rilevante della disciplina. Da un lato, mira a evitare che le persone rimangano per tempi indefiniti in strutture di frontiera senza sapere quale sarà il loro destino. Dall'altro, pone una sfida concreta agli Stati membri, che dovranno predisporre personale qualificato, interpreti, strutture sanitarie, sistemi informatici e collegamenti efficienti con le autorità competenti in materia di asilo e rimpatrio.

Durante lo screening, le persone interessate non sono autorizzate a entrare formalmente nel territorio dello Stato membro. Questa previsione è spesso definita come logica del "**non ingresso**". Tuttavia, è importante chiarire che tale formula non significa che la persona si trovi fuori dall'ordinamento giuridico o che non possa far valere diritti fondamentali. La persona è fisicamente presente sul territorio o alla frontiera dello Stato, e lo Stato resta quindi vincolato dal diritto dell'Unione, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Convenzione di Ginevra sui rifugiati e dagli obblighi internazionali in materia di diritti umani.

Il regolamento prevede inoltre che le persone sottoposte a screening rimangano a disposizione delle autorità competenti per tutta la durata della procedura. Tale obbligo serve a prevenire il rischio di allontanamento e a garantire lo svolgimento effettivo dei controlli. La detenzione non è automaticamente prevista dallo screening, ma può essere adottata solo quando risulti necessaria, proporzionata e non sostituibile con misure meno coercitive. In ogni caso, durante la procedura lo Stato deve assicurare condizioni di vita idonee a tutelare la sussistenza, la salute fisica e mentale e i diritti riconosciuti dalla Carta.

Il contenuto dello screening è definito dall'articolo 8 del Regolamento (UE) 2024/1356. La procedura comprende una serie di attività che devono essere condotte in modo coordinato.

Il primo elemento è il **controllo sanitario preliminare**. Deve essere effettuato da personale medico qualificato e serve a individuare eventuali necessità di assistenza sanitaria o di isolamento per ragioni di salute pubblica. Alle persone sottoposte a screening devono essere garantite cure di emergenza e trattamenti essenziali per le malattie. Il controllo sanitario non ha quindi solo una funzione di tutela della collettività, ma anche di protezione della persona migrante.

Il secondo elemento è la verifica delle **situazioni di vulnerabilità**. Le autorità devono accertare se la persona sia particolarmente vulnerabile, apolide, vittima di tortura, di trattamenti inumani o degradanti, di tratta di esseri umani oppure se presenti specifiche esigenze di accoglienza o di assistenza procedurale. Quando emergono indizi di vulnerabilità, lo Stato membro deve garantire un sostegno tempestivo e adeguato, in strutture idonee a tutelare le condizioni fisiche e psicologiche della persona.

Una tutela specifica è prevista per i minori. Il regolamento stabilisce che, durante lo screening, il superiore interesse del minore deve costituire una considerazione prioritaria. I minori non accompagnati devono essere assistiti il prima possibile da un rappresentante o da una persona specificamente formata per tutelarne il benessere e gli interessi.

Il terzo elemento consiste nell'**identificazione o verifica dell'identità**. Le autorità possono utilizzare documenti di viaggio, documenti di identità, informazioni fornite dalla persona e dati biometrici. Lo screening è inoltre collegato al nuovo sistema Eurodac, che rafforza la raccolta e l'uso dei dati biometrici dei cittadini di Paesi terzi. L'obiettivo è rendere più efficace l'identificazione della persona e consentire alle autorità di verificare eventuali precedenti registrazioni in altri Stati membri.

Un ulteriore passaggio è rappresentato dal **controllo di sicurezza**. Le autorità consultano le banche dati europee e internazionali rilevanti, tra cui il Sistema d'informazione Schengen, il sistema di ingressi e uscite, il sistema d'informazione sui visti, il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi, Eurodac, Europol e, nei casi previsti, le banche dati di Interpol. Lo scopo è

verificare se la persona possa costituire una minaccia per la sicurezza interna, l'ordine pubblico o la salute pubblica.

Questa parte dello screening mostra il crescente rilievo attribuito dall'Unione europea all'interoperabilità tra banche dati. Il controllo della frontiera non si basa più soltanto sull'attività delle autorità nazionali, ma anche sulla capacità di incrociare rapidamente informazioni provenienti da diversi sistemi europei e internazionali.

Al termine delle verifiche, le autorità compilano un apposito **modulo di screening**. Il documento contiene le principali informazioni raccolte: dati identificativi della persona, nazionalità, lingue conosciute, motivi dello screening, eventuali esigenze sanitarie o vulnerabilità, informazioni sulla presenza di familiari nell'Unione europea, indicazione dell'eventuale domanda di protezione internazionale e risultati dei controlli effettuati nelle banche dati.

Il modulo può includere anche informazioni relative al viaggio compiuto dalla persona, ai Paesi attraversati, ai documenti posseduti e a possibili elementi collegati al traffico o alla tratta di esseri umani. Tuttavia, il regolamento prevede che le informazioni siano raccolte in modo tale da poter essere sottoposte a controllo amministrativo e giudiziario nelle successive procedure di asilo o rimpatrio. Inoltre, la persona interessata deve ricevere copia delle informazioni rilevanti e poter segnalare eventuali inesattezze prima della trasmissione del modulo alle autorità competenti.

Dopo lo screening, sono possibili diversi esiti. Se la persona ha presentato domanda di protezione internazionale, viene rinviata alle autorità competenti per la registrazione e l'esame della domanda. Se invece non ha presentato domanda di asilo, viene indirizzata verso le autorità competenti ad avviare la procedura di rimpatrio. In determinate situazioni, può essere prevista anche la ricollocazione in un altro Stato membro nell'ambito dei meccanismi di solidarietà introdotti dal Patto. Se, durante i controlli, emerge che la persona possiede effettivamente le condizioni richieste per l'ingresso, lo screening termina e l'ingresso deve essere autorizzato.

Lo screening rappresenta quindi una fase decisiva, perché segna il passaggio dalla gestione iniziale dell'arrivo alla successiva procedura di asilo o di rimpatrio. Mira a rendere più ordinata e uniforme la gestione delle frontiere esterne, ma concentra anche in pochi giorni decisioni e verifiche di grande importanza per la vita della persona interessata. Per questo, la tutela effettiva dei diritti fondamentali durante questa fase sarà essenziale per valutare la compatibilità del nuovo sistema con i principi sui quali si fonda l'Unione europea.

La procedura di asilo alla frontiera.

Dopo lo screening, una persona che abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale può essere indirizzata verso la procedura ordinaria di asilo oppure, nei casi previsti dal Regolamento (UE) 2024/1348, verso la **procedura di asilo alla frontiera**. Quest'ultima rappresenta uno degli strumenti centrali del Nuovo Patto, poiché consente di esaminare alcune domande di protezione internazionale senza autorizzare formalmente l'ingresso del richiedente nel territorio dello Stato membro.

La procedura di frontiera non costituisce una forma autonoma di protezione né una procedura completamente separata dall'asilo. È piuttosto una modalità speciale e più rapida di esame della domanda, alla quale continuano ad applicarsi le garanzie fondamentali previste dal Regolamento sulle procedure di asilo: diritto all'informazione, assistenza linguistica, colloquio personale, accesso all'assistenza legale e diritto a un ricorso effettivo davanti a un giudice.

La funzione principale della procedura è duplice. Da un lato, l'Unione europea mira a rendere più veloce l'esame delle domande che, secondo il legislatore, possono essere valutate senza ricorrere alla procedura ordinaria. Dall'altro, il Patto intende collegare strettamente la decisione sull'asilo all'eventuale procedura di rimpatrio, evitando che una decisione negativa resti priva di conseguenze concrete. In questo senso, la procedura di frontiera costituisce il passaggio intermedio tra lo screening iniziale e la successiva procedura di rimpatrio alla frontiera.

È importante distinguere questa procedura dallo screening. Lo screening ha natura preliminare e

serve soprattutto a identificare la persona, verificare eventuali vulnerabilità, svolgere controlli sanitari e di sicurezza e indirizzare il soggetto verso il percorso appropriato. La procedura di asilo alla frontiera, invece, riguarda il merito della domanda di protezione internazionale oppure la sua eventuale inammissibilità.

La procedura di asilo alla frontiera può essere applicata, dopo lo screening quando necessario, a cittadini di Paesi terzi o apolidi che non soddisfano le condizioni di ingresso previste dal Codice frontiere Schengen e che presentano domanda di protezione internazionale.

Essa può svolgersi in quattro situazioni principali: quando la domanda viene presentata presso un valico di frontiera esterna o in una zona di transito; dopo l'intercettazione della persona in seguito a un attraversamento non autorizzato della frontiera; dopo lo sbarco conseguente a un'operazione di ricerca e soccorso in mare; oppure dopo un trasferimento verso un altro Stato membro nell'ambito del nuovo meccanismo di solidarietà.

Non tutte le domande presentate alla frontiera vengono però automaticamente sottoposte a questa procedura. Il Regolamento distingue tra ipotesi nelle quali la procedura può essere utilizzata e ipotesi nelle quali essa deve essere applicata.

La procedura può essere impiegata, ad esempio, per decidere sull'inammissibilità della domanda quando il richiedente abbia già ottenuto protezione internazionale in un altro Stato membro, quando possa beneficiare di protezione in un Paese terzo sicuro oppure quando la domanda sia successiva e non presenti nuovi elementi rilevanti. Può inoltre essere utilizzata per esaminare nel merito alcune domande riconducibili alle circostanze previste per la procedura accelerata.

La disciplina assume una portata più incisiva nelle ipotesi di **applicazione obbligatoria**. Gli Stati membri devono utilizzare la procedura di frontiera quando ricorra una delle seguenti condizioni:

1. il richiedente abbia intenzionalmente ingannato le autorità mediante documenti o informazioni false, oppure abbia occultato o distrutto documenti rilevanti per impedire l'accertamento della propria identità o nazionalità;
2. esistano ragionevoli motivi per considerare il richiedente un pericolo per la sicurezza nazionale o per l'ordine pubblico;
3. il richiedente provenga da un Paese per il quale il tasso medio europeo di riconoscimento della protezione internazionale sia pari o inferiore al 20%, salvo che la situazione concreta del Paese o le caratteristiche personali del richiedente rendano quel dato non rappresentativo del suo effettivo bisogno di protezione.

Quest'ultima previsione è particolarmente significativa. Il tasso di riconoscimento inferiore al 20% non consente, da solo, di respingere automaticamente la domanda; rappresenta soltanto il criterio che rende obbligatorio il ricorso alla procedura di frontiera. L'autorità competente deve comunque svolgere una valutazione individuale della situazione personale del richiedente e delle condizioni effettive del Paese di origine. Questo elemento è essenziale per evitare che il sistema trasformi dati statistici generali in una presunzione assoluta di infondatezza della domanda.

Durante lo svolgimento della procedura di asilo alla frontiera, il richiedente non è autorizzato a entrare formalmente nel territorio dello Stato membro. Si applica quindi, anche in questa fase, la logica giuridica del "**non ingresso**", già presente nello screening.

Il richiedente deve normalmente risiedere alla frontiera esterna, nelle sue vicinanze o in una zona di transito. Gli Stati membri possono utilizzare anche altri luoghi designati nel proprio territorio, tenendo conto delle specifiche esigenze geografiche e organizzative. Il fatto di essere trasferiti in tali strutture non equivale comunque a un'autorizzazione a entrare e soggiornare regolarmente nello Stato.

La permanenza in un luogo determinato non comporta automaticamente detenzione. Tuttavia, nella

pratica, la libertà di movimento della persona può risultare fortemente limitata. Per questo motivo, l'eventuale trattenimento deve rispettare le garanzie previste dalla direttiva sulle condizioni di accoglienza: deve essere necessario, proporzionato, disposto individualmente e non sostituibile con misure meno coercitive.

Questa è una delle questioni più delicate della disciplina. La finzione del non ingresso non può significare che la persona sia collocata in una zona sottratta al diritto dell'Unione o agli obblighi internazionali dello Stato. Anche durante la procedura di frontiera restano applicabili la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il principio di dignità umana, il diritto di asilo e il divieto di *refoulement*.

Il Regolamento stabilisce che la procedura di asilo alla frontiera deve essere il più breve possibile, pur garantendo un esame completo e corretto della domanda. Il limite massimo è di **dodici settimane**, calcolate dalla registrazione della domanda fino al momento in cui il richiedente non ha più il diritto di rimanere o non è più autorizzato a rimanere nello Stato membro. In caso di trasferimento verso un altro Stato membro che applichi la procedura di frontiera, il termine può arrivare fino a sedici settimane.

Se entro il termine massimo non viene adottata una decisione definitiva, il richiedente deve in linea generale essere autorizzato a entrare nel territorio dello Stato membro e la sua domanda prosegue secondo la procedura ordinaria. Fa eccezione il caso nel quale, dopo una decisione negativa, sia già applicabile la procedura di rimpatrio alla frontiera.

Il Patto collega inoltre la procedura alla capacità effettiva delle strutture degli Stati membri. A livello dell'Unione europea, la capacità adeguata complessiva è fissata in **30.000 posti**. Tale numero non indica un limite assoluto alle persone che possono arrivare alle frontiere, ma costituisce un parametro per stabilire quante domande gli Stati membri devono essere in grado di trattare contemporaneamente mediante le procedure di frontiera.

La previsione di una capacità determinata riflette il tentativo dell'Unione di evitare che la procedura di frontiera venga applicata senza limiti, in contesti nei quali l'elevato numero di arrivi renderebbe impossibile garantire un esame individuale effettivo. Tuttavia, la capacità delle strutture resta un elemento problematico, soprattutto per gli Stati maggiormente esposti agli arrivi via mare o alle pressioni lungo le frontiere terrestri esterne.

Il Regolamento dedica particolare attenzione ai minori e alle persone con bisogni specifici. Per i minori non accompagnati, la procedura di frontiera è ammessa soltanto in circostanze limitate: in particolare, quando il minore sia considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o per l'ordine pubblico. Negli altri casi, la normativa tende a evitare che il minore non accompagnato sia sottoposto alla procedura di frontiera.

Per le famiglie con minori, la procedura può essere applicata soltanto se siano garantite strutture di accoglienza adeguate alle esigenze dei minori e un tenore di vita idoneo al loro sviluppo fisico, mentale, morale e sociale. Quando tali condizioni non possono essere assicurate, lo Stato deve cessare di applicare la procedura di frontiera e autorizzare l'ingresso della persona nel territorio, proseguendo l'esame secondo la procedura appropriata.

Lo stesso vale per le persone con particolari esigenze di accoglienza o con necessità di specifiche garanzie procedurali. Se la struttura di frontiera non è in grado di fornire il supporto necessario, oppure se esistono ragioni mediche rilevanti, comprese quelle relative alla salute mentale, la procedura di frontiera non deve essere applicata o deve essere interrotta.

Il richiedente conserva inoltre il diritto a un ricorso effettivo contro una decisione di inammissibilità o di rigetto della domanda. Il ricorso deve consentire a un giudice di riesaminare in modo completo e aggiornato sia i fatti sia le questioni di diritto. Il Regolamento prevede anche il diritto all'interpretazione durante l'eventuale udienza e disciplina l'effetto sospensivo del ricorso, cioè la possibilità di restare nel territorio fino alla decisione giudiziaria nei casi previsti.

La procedura di asilo alla frontiera mostra con chiarezza la nuova impostazione del Patto. L'Unione europea tenta di rendere più rapido e prevedibile l'esame di alcune domande, soprattutto nei casi in cui ritenga più probabile un rigetto o un successivo rimpatrio. Tuttavia, questa finalità di efficienza deve restare subordinata al carattere individuale dell'esame della domanda di protezione internazionale.

Il rischio principale è che la procedura venga percepita come un sistema di filtraggio automatico degli arrivi, specialmente quando viene applicata sulla base della nazionalità o di dati statistici relativi ai tassi di riconoscimento. Per essere compatibile con il diritto d'asilo e con il principio di non-refoulement, la procedura deve invece garantire una valutazione concreta della storia personale del richiedente, del rischio di persecuzione o danno grave e delle sue eventuali condizioni di vulnerabilità.

La procedura di rimpatrio alla frontiera.

Il Regolamento (UE) 2024/1349 introduce una specifica **procedura di rimpatrio alla frontiera**, pensata per collegare in modo diretto il rigetto di una domanda di protezione internazionale all'eventuale allontanamento della persona dal territorio dell'Unione europea.

La procedura si applica ai cittadini di Paesi terzi e agli apolidi la cui domanda di protezione internazionale sia stata respinta nel contesto della procedura di asilo alla frontiera disciplinata dal Regolamento (UE) 2024/1348. Non si tratta quindi di una procedura generale applicabile a tutti i rimpatri, ma di una disciplina specifica destinata ai casi nei quali la domanda di asilo sia stata esaminata direttamente alla frontiera e abbia avuto esito negativo.

La finalità principale è garantire continuità tra le diverse fasi previste dal Patto. Secondo il legislatore europeo, una persona che abbia ricevuto una decisione negativa nella procedura di asilo alla frontiera non dovrebbe essere automaticamente ammessa nel territorio dello Stato membro per avviare successivamente un ordinario procedimento di rimpatrio. Il sistema, invece, mira a mantenere la persona all'interno della stessa fase di pre-ingresso, evitando interruzioni tra la decisione sull'asilo e l'esecuzione dell'eventuale rimpatrio.

In questo modo, il Patto costruisce una sequenza procedurale unica:

1. screening iniziale;
2. eventuale procedura di asilo alla frontiera;
3. procedura di rimpatrio alla frontiera, nel caso di rigetto della domanda.

Il collegamento tra questi tre momenti costituisce uno degli elementi più caratteristici della nuova disciplina. L'obiettivo dichiarato è rendere il sistema più rapido e coerente, limitando il rischio che le persone rimangano per lungo tempo in una situazione amministrativa incerta o che si spostino verso altri Stati membri prima dell'esecuzione della decisione di rimpatrio.

La procedura di rimpatrio alla frontiera può essere avviata soltanto quando la domanda di protezione internazionale sia stata respinta nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera e la persona non abbia più il diritto di rimanere nello Stato membro, né sia autorizzata a rimanervi durante l'eventuale fase di ricorso.

L'articolo 4 del Regolamento (UE) 2024/1349 stabilisce espressamente che, in tali casi, la persona non è autorizzata a entrare nel territorio dello Stato membro interessato. Si applica quindi ancora una volta la logica del **“non ingresso”**, già presente nello screening e nella procedura di asilo alla frontiera.

Questa previsione ha un'importanza rilevante. La persona si trova fisicamente nel territorio dello Stato o nelle sue immediate vicinanze, ma non viene considerata formalmente ammessa nel

territorio nazionale. Ciò consente allo Stato di mantenere la procedura nell'ambito della frontiera, senza dover trasformare automaticamente la situazione in un ordinario soggiorno irregolare all'interno del Paese.

Tuttavia, la mancata autorizzazione all'ingresso non elimina gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea e dal diritto internazionale. Il regolamento richiama espressamente il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, compresi il rispetto della dignità umana, il divieto di trattamenti inumani o degradanti, il diritto di asilo, il principio di non-refoulement e il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva.

La procedura di rimpatrio alla frontiera deve svolgersi entro un periodo massimo di **dodici settimane**. Il termine decorre dal momento in cui la persona non ha più il diritto di rimanere nello Stato membro oppure non è più autorizzata a rimanervi durante il ricorso contro la decisione negativa sulla domanda di asilo.

Durante questo periodo, lo Stato membro può richiedere alla persona di risiedere in luoghi situati alla frontiera esterna, nelle sue vicinanze o nelle zone di transito. Se non è possibile ospitare la persona in tali strutture, lo Stato può utilizzare anche altri luoghi presenti nel territorio nazionale. Tuttavia, il trasferimento in un'altra struttura non equivale a un'autorizzazione a entrare o soggiornare regolarmente nel territorio dello Stato.

Il regolamento prevede che le condizioni materiali nelle strutture utilizzate debbano essere equivalenti agli standard previsti per l'accoglienza e l'assistenza sanitaria dei richiedenti protezione internazionale. Questa disposizione è particolarmente importante, poiché evita che le persone sottoposte alla procedura di rimpatrio si trovino in una condizione di totale assenza di tutela solo perché non sono più formalmente richiedenti asilo.

Se il rimpatrio non può essere eseguito entro il termine massimo di dodici settimane, la procedura di frontiera termina e lo Stato membro deve proseguire il rimpatrio secondo le regole generali previste dalla direttiva 2008/115/CE, nota come direttiva rimpatri.

Questa previsione evidenzia un limite concreto del nuovo sistema. La procedura di frontiera può rendere più rapido il passaggio amministrativo dalla decisione negativa al rimpatrio, ma non può eliminare gli ostacoli pratici che spesso impediscono l'effettiva esecuzione dell'allontanamento: difficoltà nell'identificazione, mancanza di documenti di viaggio, assenza di cooperazione da parte del Paese di origine o condizioni di sicurezza che rendano impossibile il rimpatrio.

La disciplina non esclude la possibilità del rimpatrio volontario. La persona sottoposta alla procedura di rimpatrio alla frontiera può chiedere un termine per lasciare spontaneamente il territorio. Tale termine può essere concesso soltanto su richiesta e non può superare i quindici giorni. Inoltre, esso non attribuisce alcun diritto di ingresso o di soggiorno nel territorio dello Stato membro.

Il termine per la partenza volontaria non viene concesso quando esiste rischio di fuga, quando la domanda di asilo sia stata respinta come manifestamente infondata oppure quando la persona rappresenti un pericolo per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sicurezza nazionale.

La scelta di limitare il periodo di partenza volontaria a un massimo di quindici giorni conferma la finalità accelerata della procedura. Nel sistema ordinario di rimpatrio, infatti, il termine concesso per lasciare volontariamente il territorio può essere più ampio. Nel contesto della procedura di frontiera, invece, l'Unione privilegia la rapidità dell'esecuzione.

Tuttavia, anche in questa fase resta necessario rispettare il principio di non-refoulement. Nessuno può essere rinvio verso un Paese nel quale rischi persecuzioni, torture, trattamenti inumani o degradanti, oppure altre violazioni gravi dei diritti fondamentali. La procedura di rimpatrio, pertanto, non può essere applicata in modo automatico sulla base del semplice rigetto della domanda di asilo, ma deve tenere conto della situazione individuale della persona e delle condizioni effettive del Paese di destinazione.

Uno degli aspetti più delicati riguarda la possibile detenzione della persona sottoposta alla procedura di rimpatrio alla frontiera. Il regolamento stabilisce che la detenzione può essere disposta solo come **misura di ultima istanza**, sulla base di una valutazione individuale e soltanto quando misure meno coercitive non risultino efficaci.

La persona che era già trattenuta durante la procedura di asilo alla frontiera può continuare a essere detenuta per prevenire l'ingresso nel territorio, preparare il rimpatrio o eseguire l'allontanamento. Anche chi non era trattenuto nella fase precedente può essere detenuto, ma soltanto in presenza di specifiche condizioni, come il rischio di fuga, l'ostacolo alla preparazione del rimpatrio o il pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica.

La detenzione deve durare il minor tempo possibile e può essere mantenuta soltanto finché esista una ragionevole prospettiva di rimpatrio. Non può superare la durata massima della procedura di rimpatrio alla frontiera, cioè dodici settimane. Inoltre, il periodo di trattenimento trascorso nella procedura di frontiera deve essere considerato nel calcolo della durata massima della detenzione prevista dalla direttiva rimpatri.

Il regolamento affida inoltre all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo il compito di elaborare linee guida sulle alternative alla detenzione nelle procedure di frontiera. Questo elemento dimostra che il legislatore europeo riconosce la necessità di privilegiare, ove possibile, misure meno restrittive della libertà personale.

Il Regolamento (UE) 2024/1349 contiene anche norme specifiche per le situazioni di crisi migratoria. Quando uno Stato membro sia formalmente riconosciuto come soggetto a una situazione di crisi ai sensi del Regolamento (UE) 2024/1359, può essere autorizzato ad applicare deroghe temporanee alla procedura ordinaria di rimpatrio alla frontiera.

In tali circostanze, il periodo massimo di permanenza nelle strutture di frontiera può essere prolungato fino a ulteriori sei settimane. Anche la durata della detenzione può essere estesa entro questo nuovo limite. Tuttavia, tali deroghe possono essere applicate soltanto in situazioni eccezionali, per un periodo limitato e nel rispetto dei principi di necessità, proporzionalità e tutela dei diritti fondamentali.

Questa parte della disciplina è particolarmente rilevante per gli Stati esposti a improvvisi aumenti degli arrivi, come Italia, Grecia, Spagna o Malta. Al tempo stesso, essa rappresenta uno degli aspetti più problematici del Patto, poiché proprio nelle situazioni caratterizzate da forte pressione amministrativa esiste il rischio che le garanzie individuali diventino più difficili da assicurare concretamente.

La procedura di rimpatrio alla frontiera rappresenta il completamento della nuova architettura europea di gestione degli arrivi. Attraverso questa disciplina, il Patto cerca di evitare che il rigetto di una domanda di asilo esaminata alla frontiera resti privo di conseguenze operative e mira a rendere più rapida la conclusione del percorso amministrativo.

La sua efficacia dipenderà, tuttavia, non soltanto dalla rapidità delle procedure, ma dalla capacità degli Stati di garantire condizioni materiali adeguate, controlli individuali effettivi e rispetto del

principio di non-refoulement. Il rischio principale è che la frontiera diventi uno spazio nel quale il rimpatrio venga trattato come risultato quasi automatico del rigetto della domanda di asilo. Per evitare ciò, sarà necessario assicurare che ogni decisione resti fondata su una valutazione personale e concreta della situazione dell'interessato.

Diritti fondamentali e principali criticità del nuovo sistema.

L'analisi dello screening, della procedura di asilo alla frontiera e della procedura di rimpatrio mostra che il Nuovo Patto non può essere valutato esclusivamente in base alla sua capacità di rendere più rapidi i controlli. Le frontiere esterne dell'Unione europea sono infatti luoghi nei quali le autorità esercitano poteri particolarmente incisivi sulla libertà personale, sulla possibilità di accedere all'asilo e, in alcuni casi, sul destino stesso della persona.

Per questa ragione, l'applicazione delle nuove procedure deve essere costantemente compatibile con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tra le disposizioni più rilevanti vi sono il rispetto della dignità umana, il divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti, il diritto alla libertà e alla sicurezza, la protezione dei dati personali, il diritto di asilo, il principio di non-refoulement, la tutela dei minori e il diritto a un ricorso effettivo.

La questione centrale è quindi la seguente: fino a che punto l'Unione può rendere più rapido il controllo degli arrivi senza trasformare la frontiera in uno spazio nel quale le garanzie della persona risultino indebolite? Il Patto cerca formalmente di rispondere a questa esigenza introducendo regole comuni e strumenti di monitoraggio. Tuttavia, la concreta tutela dei diritti dipenderà soprattutto dal modo in cui gli Stati membri applicheranno tali norme.

Uno dei diritti più importanti riguarda la possibilità di chiedere protezione internazionale. Una persona che giunge alla frontiera, anche senza documenti validi o dopo un ingresso irregolare, deve poter manifestare la volontà di chiedere asilo ed essere indirizzata verso la procedura appropriata.

Il Regolamento sulle procedure di asilo afferma che la disciplina si applica alle domande presentate nel territorio degli Stati membri, comprese quelle formulate alle frontiere esterne, nel mare territoriale e nelle zone di transito. Ciò significa che la frontiera non può diventare un luogo nel quale l'accesso alla protezione internazionale venga semplicemente impedito.

A questo si collega il principio di **non-refoulement**, secondo cui una persona non può essere respinta, espulsa o trasferita verso un Paese nel quale rischierebbe persecuzioni, pena di morte, tortura o trattamenti inumani o degradanti. La Carta dei diritti fondamentali vieta espressamente le espulsioni collettive e proibisce l'allontanamento verso Stati nei quali esista un rischio grave per l'incolumità o la dignità della persona.

Questo principio impone che ogni posizione sia valutata individualmente. La nazionalità della persona, il basso tasso di riconoscimento delle domande provenienti da un determinato Paese o l'irregolarità dell'ingresso non possono da soli giustificare una decisione automatica di rimpatrio. In particolare, il ricorso alle procedure di frontiera non deve trasformarsi in un meccanismo di selezione basato quasi esclusivamente su criteri statistici: deve sempre essere esaminata la situazione concreta del richiedente, la sua storia personale e l'eventuale rischio di persecuzione o danno grave.

Uno degli aspetti più problematici del Patto è la logica del cosiddetto **“non ingresso”**. Durante lo screening, la procedura di asilo alla frontiera e la procedura di rimpatrio alla frontiera, la persona può essere fisicamente presente sul territorio dello Stato membro ma non essere formalmente autorizzata a entrarvi.

Questa costruzione giuridica ha una funzione precisa: consentire allo Stato di gestire rapidamente la situazione alla frontiera senza considerare la persona come pienamente ammessa nel territorio nazionale. Tuttavia, essa non può comportare una sospensione dei diritti fondamentali. La persona continua a trovarsi sotto la giurisdizione dello Stato e, pertanto, resta protetta dal diritto dell'Unione europea, dalla Carta dei diritti fondamentali e dagli obblighi internazionali in materia di diritti umani.

Durante lo screening, ad esempio, gli Stati membri devono garantire un livello di vita che assicuri la sussistenza della persona, protegga la salute fisica e mentale e rispetti i diritti previsti dalla Carta. Anche nella procedura di rimpatrio alla frontiera, le condizioni materiali devono rispettare gli standard di accoglienza e di assistenza sanitaria previsti dalla normativa europea.

Il problema nasce dal fatto che la permanenza obbligatoria in strutture situate alla frontiera, in aree di transito o in centri chiusi può limitare in modo molto rilevante la libertà di movimento della persona. Anche quando non viene formalmente qualificata come detenzione, una permanenza prolungata, senza possibilità concreta di uscita, può trasformarsi in un trattenimento di fatto.

Per questo motivo, la detenzione deve essere considerata una misura eccezionale. Essa può essere disposta soltanto dopo una valutazione individuale, quando risulti necessaria e proporzionata e quando misure meno restrittive non siano sufficienti. Il rischio maggiore è che, nelle situazioni di forte pressione migratoria, gli Stati ricorrano alle strutture di frontiera non solo per gestire i controlli, ma anche per contenere stabilmente le persone fino alla conclusione dell'intera procedura.

Una particolare attenzione deve essere riservata ai minori e alle persone vulnerabili. La Carta dei diritti fondamentali stabilisce che, in tutte le decisioni riguardanti i bambini, il loro superiore interesse deve costituire una considerazione prioritaria.

Il Regolamento sulle procedure di asilo impone alle autorità di valutare individualmente se il richiedente abbia bisogno di garanzie procedurali speciali. Tale esigenza può dipendere, ad esempio, dall'età, da una disabilità, da una grave malattia fisica o mentale, da esperienze di tortura, violenza sessuale, tratta di esseri umani o altre forme di violenza grave.

Quando la persona necessita di un sostegno particolare, lo Stato deve fornire assistenza adeguata affinché possa comprendere la procedura, parteciparvi effettivamente e far valere i propri diritti. Se tale supporto non può essere garantito nel contesto della procedura accelerata o di frontiera, la persona deve essere esclusa da quella procedura oppure la procedura deve essere interrotta.

Questa previsione è particolarmente importante perché le procedure di frontiera si svolgono in tempi brevi e in contesti spesso caratterizzati da difficoltà linguistiche, stress psicologico e incertezza. Proprio queste circostanze possono rendere più difficile per una persona vulnerabile raccontare correttamente la propria esperienza o comprendere le conseguenze delle dichiarazioni rese alle autorità.

Per i minori non accompagnati, la tutela deve essere ancora più rigorosa. Essi necessitano di una rappresentanza effettiva, di strutture adeguate alla loro età e di decisioni che tengano conto non soltanto della posizione migratoria, ma anche della loro sicurezza, del benessere psicologico e della prospettiva di sviluppo personale.

Il nuovo sistema di controllo alle frontiere attribuisce un ruolo molto importante alla raccolta e al confronto dei dati biometrici. Durante lo screening, le autorità possono verificare l'identità della persona e consultare diversi sistemi informatici europei e internazionali, con l'obiettivo di prevenire rischi per la sicurezza e verificare eventuali precedenti registrazioni.

Questa maggiore interoperabilità può rendere più efficace l'identificazione delle persone e ridurre le difficoltà legate all'uso di identità false o documenti non autentici. Tuttavia, comporta anche rischi rilevanti per la protezione della vita privata e dei dati personali, soprattutto perché si tratta di soggetti che spesso si trovano in una condizione di estrema vulnerabilità.

La Carta dei diritti fondamentali riconosce a ogni persona il diritto alla protezione dei dati che la riguardano e stabilisce che tali dati devono essere trattati in modo corretto, per finalità determinate e sotto il controllo di un'autorità indipendente. Di conseguenza, l'uso delle informazioni biometriche deve essere limitato a ciò che è strettamente necessario, proporzionato agli obiettivi perseguiti e accompagnato da adeguate garanzie di sicurezza e trasparenza.

Una delle principali garanzie introdotte dal Patto è la previsione di un **meccanismo indipendente di monitoraggio dei diritti fondamentali**.

Il Regolamento sullo screening obbliga ciascuno Stato membro a predisporre un meccanismo indipendente in grado di controllare il rispetto del diritto dell'Unione e del diritto internazionale durante tutte le attività di screening. Il monitoraggio deve riguardare in particolare l'accesso alla procedura di asilo, il rispetto del principio di non-refoulement, il superiore interesse del minore e le norme applicabili in materia di detenzione.

Il meccanismo deve inoltre poter ricevere e seguire segnalazioni di possibili violazioni, accedere ai luoghi rilevanti — comprese strutture di accoglienza e di trattenimento — e formulare raccomandazioni annuali agli Stati membri. Possono partecipare al sistema, tra gli altri, garanti nazionali, istituzioni nazionali per i diritti umani, organismi di prevenzione previsti dal Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e organizzazioni indipendenti.

Un analogo obbligo di monitoraggio è previsto anche per la procedura di asilo alla frontiera. Il Regolamento (UE) 2024/1348 richiede infatti che ogni Stato membro disponga di un meccanismo di controllo dei diritti fondamentali nella procedura di frontiera, conforme ai criteri stabiliti dal regolamento sullo screening.

Si tratta di una novità importante, perché riconosce che la tutela dei diritti non può dipendere esclusivamente dalle autorità responsabili del controllo delle frontiere. Tuttavia, l'efficacia reale del meccanismo dipenderà dalla sua indipendenza, dalle risorse disponibili, dalla possibilità concreta di accedere alle strutture e dalla capacità di incidere sulle decisioni amministrative.

Il Nuovo Patto tenta di costruire un equilibrio tra due esigenze entrambe rilevanti: il controllo ordinato delle frontiere esterne e la protezione dei diritti fondamentali delle persone migranti.

Da un lato, l'introduzione dello screening e delle procedure comuni può rendere più chiaro il percorso amministrativo seguito dalla persona, ridurre i tempi di incertezza e garantire standard più uniformi tra gli Stati membri. Dall'altro lato, la concentrazione di molte decisioni in tempi brevi e in strutture collocate alla frontiera può rendere più difficile assicurare un ascolto effettivo, un'assistenza legale adeguata e una valutazione realmente individuale delle domande di protezione.

Il punto decisivo sarà quindi l'attuazione concreta delle norme. Il Patto potrà rappresentare un progresso soltanto se gli Stati membri investiranno in personale qualificato, interpreti, assistenza sanitaria, tutela legale, strutture adeguate e sistemi di monitoraggio realmente indipendenti. In caso contrario, esiste il rischio che la frontiera diventi soprattutto un luogo di filtraggio rapido e di contenimento, più che uno spazio nel quale garantire una gestione ordinata e rispettosa dei diritti.

Il caso delle frontiere meridionali spagnole.

Il caso spagnolo riveste un'importanza particolare per comprendere il funzionamento concreto del Nuovo Patto su migrazione e asilo. La Spagna è infatti uno degli Stati membri situati lungo le frontiere meridionali esterne dell'Unione europea e presenta una pluralità di situazioni geografiche molto diverse tra loro: le frontiere terrestri di Ceuta e Melilla con il Marocco, le rotte marittime attraverso lo Stretto di Gibilterra e il Mediterraneo occidentale, oltre alla rotta atlantica verso le Isole Canarie.

Questa varietà rende il territorio spagnolo particolarmente significativo. Il controllo delle frontiere non riguarda solo l'arrivo via mare di persone soccorse o intercettate lungo le coste, ma comprende anche tentativi di attraversamento terrestre, gestione di valichi, attività di identificazione e accoglienza, cooperazione con Paesi terzi e tutela delle persone vulnerabili. Non a caso, il seminario del prof. Miguel Acosta Sánchez ha dedicato una parte specifica alle peculiarità di Ceuta, Melilla, Canarie e Gibilterra, proprio per mostrare come il nuovo quadro europeo debba confrontarsi con realtà territoriali molto differenti.

La Spagna rappresenta quindi un esempio utile per verificare se le nuove regole europee siano davvero in grado di conciliare gestione efficiente degli arrivi, rispetto delle garanzie individuali e solidarietà europea. Le procedure introdotte dal Patto, come lo screening e la procedura di asilo alla frontiera, richiedono strutture adeguate, personale specializzato, interpreti, assistenza sanitaria e strumenti tecnologici per la registrazione dei dati. La Commissione europea ha già finanziato interventi in Spagna destinati a migliorare l'accoglienza, l'assistenza allo sbarco e la registrazione biometrica in località come Cadice, Las Palmas, Tenerife, Ceuta e Melilla.

Ceuta e Melilla costituiscono due casi del tutto particolari nel panorama europeo. Sono città autonome spagnole situate sulla costa settentrionale dell'Africa, circondate dal territorio marocchino. Per questa ragione rappresentano le uniche frontiere terrestri esterne dello spazio Schengen collocate sul continente africano.

La loro posizione geografica rende frequenti i tentativi di attraversamento irregolare delle barriere di confine. Tali situazioni pongono problemi giuridici e operativi rilevanti: da un lato, lo Stato deve garantire il controllo della frontiera e prevenire ingressi irregolari; dall'altro, deve rispettare il diritto di chiedere protezione internazionale, il divieto di respingimenti collettivi e la tutela delle persone vulnerabili.

Nel diritto spagnolo esiste una disciplina specifica denominata **rechazo en frontera**, ossia rigetto alla frontiera, applicabile nei casi di tentativo di ingresso irregolare attraverso le barriere di Ceuta e Melilla. Tale normativa è stata oggetto di un ampio dibattito giuridico, poiché consente una reazione immediata delle autorità di frontiera rispetto al tentativo di superamento delle strutture di contenimento.

Il Tribunale costituzionale spagnolo, nella sentenza n. 172/202, ha ritenuto costituzionale tale regime solo attraverso un'interpretazione conforme ai diritti fondamentali. In particolare, ha chiarito che l'attività di rigetto alla frontiera deve rispettare la normativa internazionale sui diritti umani e sulla protezione internazionale, restare soggetta a controllo giurisdizionale e richiede un'attenzione specifica verso minori, donne in gravidanza e persone particolarmente vulnerabili.

Questo orientamento è importante anche alla luce del Nuovo Patto. Lo screening introdotto dal Regolamento (UE) 2024/1356 impone infatti che le persone intercettate dopo un attraversamento irregolare vengano identificate, sottoposte a controlli sanitari e di sicurezza e valutate sotto il profilo delle vulnerabilità. La nuova disciplina europea dovrebbe quindi ridurre il rischio che il controllo della frontiera si traduca in un'attività puramente materiale e immediata, priva di una valutazione della situazione individuale.

Il tema delle frontiere di Ceuta e Melilla è stato affrontato anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *N.D. e N.T. c. Spagna*, deciso dalla Grande Camera il 13 febbraio 202. Il caso riguardava due cittadini stranieri che avevano tentato di entrare in Spagna superando le recinzioni di

Melilla insieme a un gruppo numeroso di persone e che erano stati immediatamente riconsegnati alle autorità marocchine.

La Corte non ha ravvisato, nelle specifiche circostanze del caso, una violazione del divieto di espulsioni collettive. Tuttavia, tale decisione non può essere interpretata come un riconoscimento generale della legittimità dei respingimenti sommari. La Corte ha attribuito rilievo al comportamento degli interessati, al contesto dell'attraversamento collettivo e violento e alla possibilità, almeno in teoria, di utilizzare canali regolari per accedere alla frontiera e presentare domanda di protezione.

Il punto essenziale è che ogni Stato deve comunque predisporre vie effettive per chiedere protezione internazionale. Se tali vie non sono concretamente accessibili, oppure se una persona manifesta una condizione di vulnerabilità o un rischio di persecuzione, una restituzione immediata può entrare in conflitto con il diritto di asilo e con il principio di non-refoulement.

Il caso mostra bene la tensione che attraversa l'intero Nuovo Patto. Da un lato, l'Unione europea cerca di rendere più efficace il controllo delle frontiere esterne; dall'altro, non può accettare che il controllo si trasformi in una prassi automatica di esclusione dal territorio. Per questo, lo screening e i meccanismi di monitoraggio dei diritti fondamentali assumono un ruolo decisivo: dovrebbero rendere possibile una valutazione più ordinata e individualizzata delle persone intercettate alla frontiera.

Le Isole Canarie costituiscono un'altra realtà essenziale per comprendere la frontiera meridionale spagnola. A differenza di Ceuta e Melilla, non si tratta di una frontiera terrestre, ma di una frontiera marittima e atlantica, caratterizzata da rotte spesso lunghe e particolarmente pericolose.

Gli arrivi nelle Canarie pongono prima di tutto un problema di ricerca e soccorso in mare. Prima ancora dell'identificazione o della valutazione amministrativa, lo Stato è tenuto a garantire il salvataggio delle persone in pericolo e l'assistenza immediata dopo lo sbarco. Solo successivamente possono essere avviate le attività previste dallo screening: controllo sanitario, identificazione, rilevamento dei dati biometrici, individuazione delle vulnerabilità e possibile avvio della procedura di protezione internazionale o di rimpatrio.

Il caso delle Canarie mette in evidenza la difficoltà di applicare procedure rapide in situazioni di arrivi numerosi e concentrati nel tempo. Quando molte persone arrivano contemporaneamente, gli Stati devono essere in grado di garantire non solo la registrazione dei dati, ma anche assistenza sanitaria, informazione sui diritti, accesso agli interpreti, protezione dei minori e condizioni materiali di accoglienza dignitose.

In questo senso, le Canarie rappresentano un banco di prova per il Patto. Le procedure di frontiera possono funzionare solo se non si limitano a ridurre il tempo della registrazione amministrativa, ma assicurano una reale capacità di accoglienza e di valutazione individuale. Il rischio, altrimenti, è che la pressione sugli Stati di frontiera trasformi lo screening in un'attività puramente burocratica, senza una vera individuazione delle esigenze personali e delle vulnerabilità.

Anche lo Stretto di Gibilterra presenta caratteristiche particolari. È un'area di intensa mobilità marittima, di cooperazione tra autorità nazionali e di controllo della frontiera esterna. In questa zona, il tema migratorio si intreccia con quello della sicurezza marittima, del soccorso in mare, della lotta contro il traffico di esseri umani e della cooperazione con il Marocco.

Gibilterra presenta inoltre una situazione giuridica distinta rispetto a Ceuta, Melilla e Canarie. Dopo la Brexit, i rapporti tra Spagna, Regno Unito, Unione europea e Gibilterra sono stati oggetto di una specifica negoziazione. L'accordo UE-Regno Unito relativo a Gibilterra mira a garantire una gestione ordinata della mobilità delle persone e delle merci nella regione, mantenendo al tempo stesso la tutela dello spazio Schengen e dell'unione doganale.

Il riferimento a Gibilterra è utile soprattutto per comprendere che il concetto di frontiera esterna europea non riguarda solo l'immigrazione irregolare o le domande di asilo. Include anche questioni relative alla circolazione ordinaria delle persone, alla cooperazione tra autorità di Stati diversi e alla distribuzione dei controlli tra frontiera terrestre, porto e aeroporto.

Le frontiere meridionali spagnole mostrano che il Nuovo Patto dovrà essere applicato in contesti molto diversi: alle barriere terrestri di Ceuta e Melilla, nei luoghi di sbarco delle Canarie, nelle aree costiere dell'Andalusia e nei territori caratterizzati da specifiche questioni geopolitiche, come Gibilterra.

Il caso spagnolo conferma che la gestione delle frontiere esterne non può essere affidata unicamente allo Stato di primo ingresso. La Spagna svolge una funzione di interesse europeo, poiché il controllo delle sue frontiere incide sull'intero spazio Schengen. Tuttavia, proprio perché agisce anche nell'interesse dell'Unione, è necessario che gli strumenti di solidarietà previsti dal Patto siano concreti ed effettivi.

L'esperienza spagnola mostra inoltre che il rispetto dei diritti fondamentali non costituisce un limite esterno al controllo delle frontiere, ma una sua condizione di legittimità. L'identificazione, l'accoglienza, il soccorso in mare, l'esame della domanda di asilo e l'eventuale rimpatrio devono essere organizzati in modo tale da garantire sempre il rispetto della dignità della persona, il divieto di respingimenti verso situazioni di pericolo e la protezione rafforzata dei minori e delle persone vulnerabili.

Conclusioni.

Il Nuovo Patto su migrazione e asilo rappresenta uno dei più rilevanti tentativi compiuti dall'Unione europea per riformare in modo organico la gestione delle frontiere esterne, delle domande di protezione internazionale e dei rimpatri. La riforma nasce dall'esigenza di superare alcune debolezze del sistema precedente: la frammentazione delle procedure nazionali, il peso sproporzionato gravante sugli Stati di primo ingresso, la difficoltà di garantire decisioni rapide e la presenza di movimenti secondari all'interno dello spazio europeo.

L'elemento più innovativo del Patto è la costruzione di una sequenza procedurale unica, che collega strettamente tre momenti: lo screening iniziale, l'eventuale procedura di asilo alla frontiera e, in caso di rigetto, la procedura di rimpatrio alla frontiera. Il Regolamento sullo screening mira infatti a identificare tempestivamente le persone intercettate alle frontiere esterne, verificarne le condizioni sanitarie e di vulnerabilità, svolgere controlli di sicurezza e indirizzarle verso la procedura appropriata. In questo modo, la frontiera non è più soltanto il luogo fisico in cui si accerta il regolare attraversamento del confine, ma diventa il punto di avvio dell'intero percorso amministrativo della persona migrante.

L'obiettivo perseguito dall'Unione è quello di rendere il sistema più ordinato, uniforme e rapido. Le nuove regole cercano di evitare che chi arriva irregolarmente rimanga a lungo in una condizione di incertezza e di assicurare che l'esame della domanda di asilo, quando necessario, sia collegato in modo efficace all'eventuale rimpatrio. Anche la previsione di una maggiore solidarietà tra gli Stati membri risponde alla necessità di non lasciare i Paesi di frontiera, come Italia, Grecia, Spagna, Malta e Cipro, soli nella gestione delle pressioni migratorie.

Tuttavia, il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne pone questioni molto delicate dal punto di vista dei diritti fondamentali. La rapidità delle procedure non può trasformarsi in superficialità dell'esame. Ogni persona deve poter accedere effettivamente alla procedura di asilo, ricevere informazioni comprensibili, disporre di assistenza linguistica e legale e ottenere una valutazione individuale della propria situazione. In particolare, il fatto che una persona provenga da un Paese con basso tasso di riconoscimento dell'asilo non può giustificare un rigetto automatico: devono sempre essere considerate la storia personale, eventuali condizioni di vulnerabilità e il rischio concreto di persecuzione o danno grave.

Un altro nodo problematico riguarda la logica del cosiddetto "non ingresso". Durante lo screening e le procedure di frontiera, la persona può essere fisicamente presente nello Stato membro senza

essere formalmente ammessa nel suo territorio. Questa costruzione giuridica non può però trasformare la frontiera in uno spazio sottratto alle garanzie giuridiche. Il diritto di asilo, il principio di non-refoulement, la tutela della dignità umana e il diritto a un ricorso effettivo restano applicabili anche nelle aree di frontiera e nelle zone di transito. I regolamenti del Patto richiamano espressamente il rispetto dei diritti fondamentali e prevedono meccanismi di monitoraggio indipendente, ma la loro efficacia dipenderà dall'effettiva indipendenza di tali controlli e dalle risorse disponibili negli Stati membri.

Il caso delle frontiere meridionali spagnole conferma quanto la concreta applicazione del Patto possa essere complessa. Ceuta e Melilla, le Isole Canarie, lo Stretto di Gibilterra e la costa andalusa mostrano che il controllo delle frontiere esterne assume forme differenti a seconda del contesto geografico: attraversamenti terrestri, arrivi via mare, operazioni di ricerca e soccorso, presenza di minori non accompagnati e cooperazione con Paesi terzi. In queste realtà, le nuove procedure europee potranno funzionare solo se accompagnate da strutture adeguate, personale formato, interpreti, assistenza sanitaria e strumenti effettivi di tutela delle persone vulnerabili.

In conclusione, il Nuovo Patto non deve essere considerato soltanto come un insieme di norme dirette a rafforzare il controllo dell'immigrazione irregolare. Esso costituisce un nuovo modello di gestione della frontiera esterna dell'Unione europea, nel quale controllo, asilo e rimpatrio vengono strettamente collegati. La sua riuscita dipenderà dalla capacità di conciliare l'esigenza di una gestione ordinata e comune dei flussi migratori con il rispetto dei principi fondamentali dello Stato di diritto.

La frontiera può essere un luogo di controllo, ma non può diventare un luogo nel quale i diritti della persona risultino sospesi. Proprio la capacità di garantire tale equilibrio costituirà la prova più importante della legittimità e dell'efficacia del Nuovo Patto europeo su migrazione e asilo.