

La fuga dal diritto nel contesto del controllo delle migrazioni: agencification, esternalizzazione e informalizzazione come spinte alla limitazione del controllo giurisdizionale

Luisa Marin¹

Abstract

L'articolo si concentra sulla situazione dei confini esterni dell'UE analizzando alcuni trend che si sono affermati a partire dal 2015 e che le misure legislative proposte dal Patto sulle migrazioni e l'asilo del 2020 consolidano ulteriormente, uno fra tutti l'approccio hotspot, che vede un ruolo importante delle agenzie europee. In questo contesto, sta emergendo un nuovo focus della crisi dello stato di diritto nell'Unione europea, che però coinvolge anche il livello dell'amministrazione europea.

Frontex ne rappresenta senz'altro l'epicentro, a causa di alcuni aspetti problematici del suo funzionamento, messi in rilievo nel testo. In secondo luogo, si stanno consolidando delle prassi di gestione delle domande di asilo alquanto problematiche e che hanno lo scopo di interiorizzare, sul territorio dell'Unione, in aree di confine, le politiche di esternalizzazione. I confini esterni si stanno trasformando in loci dove il contenuto sostanziale dei diritti viene di fatto e di diritto alleggerito e svuotato, a causa del rafforzamento della funzione di contenimento esercitata dai confini. Da ultimo, l'esternalizzazione si manifesta con un aumentato ricorso agli strumenti del diritto informale, che pongono non poche sfide per la protezione dei diritti. In questo contesto, è di vitale importanza che il giudice nazionale sia vigile garante della legalità costituzionale, italiana ed europea.²

Sommario: 1.Crisi della politica, crisi del diritto e ruolo dei giudici.-2.Confini dello Stato e limiti del diritto: la crisi dello Stato di diritto riguarda Frontex.-3.Il Patto europeo sulle migrazioni e l'asilo come 'rarefazione' dello Stato di diritto all'interno del territorio europeo.-4.Informalizzazione degli accordi di esternalizzazione (dell'asilo) e fuga dal diritto.-5. Fuga dal diritto: quali sfide per il giudice nazionale?

1. Crisi della politica, crisi del diritto e ruolo dei giudici

Il presente contributo si propone di esaminare alcune tendenze recenti nel contesto del controllo delle migrazioni, tendenze che hanno come finalità

¹ Luisa Marin, ricercatrice rtd B) - Università dell'Insubria e Marie Curie Fellow – Istituto Universitario Europeo

² Questo scritto si sviluppa all'interno di un progetto che ha ricevuto un finanziamento dal programma Horizon 2020 dell'UE, Marie Skłodowska - Curie grant agreement N. 891762. Esso rappresenta unicamente le opinioni dell'Autore e non esprime in alcun modo la posizione dell'Istituzione finanziatrice

ed effetto quello di limitare il significato dello Stato di diritto in tali settori³. Queste tendenze prendono forma con politiche di esternalizzazione e di informalizzazione dei controlli alle frontiere, e più in generale nella cooperazione con paesi terzi. Questi fenomeni vengono concettualizzati in chiave problematica come fattori strumentali alla limitazione del controllo giurisdizionale sulle attività dei pubblici poteri, siano essi attori delle amministrazioni europee o nazionali. La limitazione del controllo giurisdizionale – parte costitutiva della fuga dal diritto – va ascritta in un più ampio contesto di crisi delle politiche migratorie che sta emergendo sia a livello nazionale che europeo. Infatti, a più di venti anni dalla Dichiarazione di Tampere, il primo organico documento programmatico sullo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, l’Unione Europea non è più in grado di proporre riforme delle politiche e degli strumenti nel diritto migratorio e dell’asilo che siano espressione di integrazione intesa come europeizzazione⁴. Emblematico in questo senso è il caso della riforma del Regolamento Dublino, che da anni non va oltre il perno sul quale il Sistema Europeo di Asilo si fonda, ovvero la regola del paese di primo ingresso⁵. Tale regola, va ricordato, codifica a livello giuridico la naturale disparità geografica dell’Europa e le sue implicazioni politiche- che richiedono ai paesi più coinvolti dai flussi migratori di organizzare la prima accoglienza ed anche le operazioni SAR⁶.

La ‘crisi della politica’, che riguarda in modo significativo anche l’Unione Europea, impone alle istituzioni non maggioritarie - potere giudiziario *in primis*- di consolidare il loro ruolo di garanti della legalità (costituzionale), sia italiana che europea, nonostante le sistematiche ingerenze del potere politico ed esecutivo sull’attività della magistratura⁷.

³ V. Moreno-Lax, *EU constitutional dismantling through strategic informalization: soft readmission governance as concerted dis-integration*, in EUI LAW Working Papers, 2023/03, forthcoming in *European Law Journal*, 1/2024.

⁴ S. Lavanex, “*Failing Forward*” *Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System*, in *Journal of Common Market Studies*, 2018, vol. 56(5), pp. 1195-1212.

⁵ Regolamento Dublino III (Regolamento n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L180 2013/31 e proposta per il Regolamento Dublino IV, al momento in fase di approvazione all’interno del nuovo patto sulla migrazione e l’asilo proposto dalla Commissione il 23 settembre 2020. CCC

⁶ L. Marin, E. Pistoia, *Captured between subsidiarity and solidarity: any European added value for the Pact on migration and asylum?*, in *Freedom, security & justice: European legal studies*, 2021, No. 2, pp. 167-193.

⁷ Per quanto riguarda Israele, si veda L. Pierdominici, *La riforma della giustizia israeliana: cronache dall’ultima frontiera costituzionale*, su Giustizia Insieme, consultabile all’indirizzo online <https://www.giustiziainsieme.it/en/diritto-e-societa/2722-la-riforma-della-giustizia-israeliana-cronache-dallultima-frontiera-costituzionale-di-leonardo-pierdominici?hitcount=0> ; su Israele, si veda anche G. Halmai, *Is There a ‘Constitutional Moment’ in Israel and Hungary?*, in *Israel Law Review*, 2023, Vol. 56(3), pp. 426-439. Sul ruolo dei giudici in materia di ambiente, si veda C. Eckes, *Tackling the Climate Crisis with Counter-Majoritarian Instruments: Judges between Political Paralysis, Science, and International Law*, in *European Papers*, 2021, Vol. 6(3), *European Forum, Insight* del 1° febbraio 2022, pp. 1307-1324.

Sulla base di questa premessa contestualizzante, il presente contributo si propone di esaminare alcune tendenze recenti delle politiche di controllo delle migrazioni, in particolare, l'accresciuto ruolo delle agenzie, l'esternalizzazione e l'informalizzazione. Queste tendenze vengono discusse come fattori strumentali alla limitazione del controllo giurisdizionale sulle attività dei pubblici poteri, siano essi attori delle amministrazioni europee o nazionali, e come parte costitutiva della crisi dello Stato di diritto, crisi che si sta manifestando in diverse tendenze.

2. Confini dello Stato e limiti del diritto: la crisi dello stato di diritto riguarda Frontex

Da anni nell'Unione Europea si parla di crisi dello Stato di diritto.

Un primo focus di questa crisi riguarda la cd. *rule of law backsliding* dei paesi dell'Est europeo e si traduce in uno smantellamento sistematico delle garanzie dello Stato di diritto, quali l'indipendenza della magistratura. Questo fenomeno riguarda paesi che non hanno compiutamente abbracciato la natura liberale della democrazia (Polonia, Ungheria, e con caratteri diversi Repubblica Ceca, Slovacchia)⁸.

In secondo luogo, si sta prendendo atto in dottrina del fatto che anche altri paesi sono interessati da crisi dello Stato di diritto che si manifesta in violazioni sistematiche dei diritti fondamentali e anche in un cd. *implementation gap* molto importante, relativo all'attuazione di strumenti fondamentali del diritto europeo e del diritto internazionale in materia di protezione e di diritti umani nelle politiche dell'asilo e migratorie⁹.

Più di recente, una terza corrente dottrinale sta osservando come questa crisi dello Stato di diritto sia anche rinvenibile nell'attività delle agenzie europee, Frontex in particolare¹⁰. Questa è una crisi dello Stato di diritto che si può definire endogena all'Unione europea, e riguarda in particolare le agenzie europee attive nelle politiche dell'immigrazione e dell'asilo e si manifesta in una disapplicazione sistematica delle disposizioni dei regolamenti istitutivi delle agenzie nella parte relativa alle disposizioni che riguardano la policy di protezione dei diritti fondamentali. Anche qui si riscontra un

⁸ For official information in the European Commission page, see https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law_en

⁹ I. Goldner Lang, B. Nagy, *External Border Control Techniques in the EU as a Challenge to the Principle of Non-Refoulement*, in *European Constitutional Law Review*, 2021, Vol.17(3), pp. 442-470; E. Tsourdi, *Asylum in the EU: One of the Many Faces of Rule of Law Backsliding?*, in *European Constitutional Law Review*, 2021, Vol. 17(3), pp. 471-497

¹⁰ L. Marin, *Frontex as the epicenter of a rule of law crisis at the external borders of the EU*, forthcoming in *European Law Journal*, 1/2024; D. Kochenov, S. Ganty, *EU Lawlessness Law: Europe's Passport Apartheid From Indifference To Torture and Killing*, 2023, Jean Monnet Working Paper No 2/2022 (NYU Law School); V. Mitsilegas, *The EU external border as a site of preventive (in)justice*, in *European Law Journal*, 2022, Vol. 28(4-6), pp. 263-280, in cui si tratta il tema della "preventive justice".

importante *implementation gap* tra il regolamento istitutivo di Frontex ed il funzionamento della agenzia¹¹.

A supporto di questa tesi si indicano le numerose inchieste che hanno coinvolto Frontex e – in misura diversa- anche l’Agenzia europea per l’asilo. Nel corso degli anni, il giornalismo investigativo e di inchiesta, di concerto con NGO e società civile, ha giocato un ruolo chiave nel tenere alta l’attenzione e creare pressione sulle istituzioni europee al fine di controllare l’operato delle agenzie. In particolare, si segnalano le inchieste del Mediatore europeo¹²; la commissione d’inchiesta del Parlamento europeo, il *Frontex Scrutiny Working Group*¹³. Si segnalano anche un’inchiesta di OLAF, che riguarda il ruolo dei vertici di Frontex in questa crisi dello Stato di diritto, inchiesta che ha portato alle dimissioni del direttore esecutivo Leggeri nell’aprile del 2022¹⁴.

Oltre a queste inchieste, ci sono state anche delle indagini interne, ad esempio quella istituita dal *Consiglio di Amministrazione* di Frontex¹⁵. In modo coerente, queste hanno dimostrato come ci sia un *gap* significativo tra il Regolamento che disciplina il funzionamento di Frontex, in particolare sui diritti fondamentali, e le procedure interne di gestione e di classificazione delle operazioni congiunte, al fine di by-passare il rispetto delle politiche interne relative ai diritti fondamentali.

Oltretutto, sembra importante segnalare che nemmeno l’indagine interna eseguita dal Consiglio di Amministrazione è stata in grado di ricostruire lo svolgersi degli eventi e l’allocazione di responsabilità tra le varie unità partecipanti ad alcune operazioni di respingimenti illegali¹⁶. Questo aspetto sembra particolarmente grave ed emblematico relativamente alla qualità del controllo messo in atto dal *Consiglio di Amministrazione* di Frontex e solleva questioni fondamentali relativamente alla qualità del controllo interno ad una agenzia così riccamente finanziata come Frontex.

Da ultimo, in riferimento ai naufragi di Cutro e di Pylos, il Mediatore Europeo sta indagando se l’Agenzia abbia o non abbia rispettato il proprio Regolamento in relazione a questi incidenti¹⁷. Questo supporta la tesi che,

¹¹ L. Marin, Frontex as the epicenter of a rule of law crisis at the external borders of the EU, forthcoming in *European Law Journal*, 1/2024.

¹² Si veda, da ultimo, l’inchiesta aperta per chiarire il ruolo di Frontex nel naufragio dell’imbarcazione Adriana a largo delle coste di Pylos, in Grecia, caso OI/3/2023/MHZ, aperto il 24 luglio 2023, consultabile all’indirizzo <https://www.ombudsman.europa.eu/it/opening-summary/it/172812>.

¹³ Consultabile al seguente indirizzo online

https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf

¹⁴ Consultabile al seguente indirizzo: <https://fragdenstaat.de/dokumente/233972-olaf-final-report-on-frontex/>

¹⁵ Per cui si veda il Fundamental Rights and Legal Operations (known as FRaLO) Working Group Report (here: FRaLO Report), consultabile all’indirizzo online:

https://www.frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Documents/Agenda_Point_WG_FRaLO_final_report.pdf

¹⁶ Si veda, in proposito, il FRaLO Report, n. 13.

¹⁷ Si veda, in proposito, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/63451>

aldilà delle dimissioni del precedente direttore esecutivo, rimangono delle criticità strutturali nel funzionamento di questa Agenzia, a causa della *governance* delle stesse. Il *Consiglio di Amministrazione* è espressione della natura ibrida di Frontex: l'agenzia è infatti chiamata ad assolvere la funzione di 'pontiere' tra le amministrazioni nazionali e le istituzioni europee, Commissione e Consiglio in primis. Non è un caso che la composizione del *Consiglio di Amministrazione* sia espressione, in modo significativo, dei vertici delle amministrazioni nazionali¹⁸.

La riforma del 2019, pur avendo creato alcuni poteri di intervento autonomo di Frontex, non scioglie il nodo della natura ibrida dell'Agenzia; al contrario, la consolida, attraverso disposizioni quali quella sulla responsabilità condivisa nella gestione integrata delle frontiere esterne¹⁹.

Una volta inquadrata questa declinazione della crisi dello Stato di diritto in seno all'amministrazione europea, il presente lavoro prosegue analizzando alcuni sviluppi recenti relativi alle politiche di controllo delle frontiere e di gestione delle migrazioni dell'asilo, con l'obiettivo finale di dimostrare come queste politiche vadano a consolidare una tendenza di compressione degli spazi di garanzia del diritto che si sta manifestando nelle politiche europee e nazionali di controllo del fenomeno migratorio e dei confini esterni.

3. Il Patto europeo sulle migrazioni e l'asilo come 'rarefazione' dello stato di diritto all'interno del territorio europeo

L'argomento di questa sezione è che le politiche europee di controllo dell'immigrazione irregolare, in particolare di controllo dei confini esterni, si stanno trasformando in politiche di discriminazione ed esclusione concertata, anche da quello che è il nucleo più fondamentale delle nostre tradizioni giuridiche, cioè il principio dello Stato di diritto.

Tradizionalmente, gli Stati hanno il potere di decidere chi ha accesso al loro territorio: in altre parole, gli Stati hanno un legittimo potere di esclusione²⁰.

L'argomento che viene sviluppato in questa sede è che l'esercizio di questo potere è e dovrebbe sempre essere soggetto alle regole dello Stato di diritto e al rispetto di alcuni diritti fondamentali.

In particolare, il processo messo in atto con il Trattato di Lisbona ha previsto una costituzionalizzazione dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia in quanto la Carta dei diritti fondamentali ha acquisito natura giuridica

¹⁸ Art. 101 Regolamento Frontex (Regolamento 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio) sulla composizione del Consiglio di Amministrazione.

¹⁹ Articolo 7 del Regolamento Frontex 2019/1896.

²⁰ H. Lindahl, *Jus Includendi et Excludendi: Europe and the Borders of Freedom, Security and Justice*, in *The King's College Law Journal*, 2005, p. 234 ss.; H. Lindahl, *Jus Includendi et Excludendi: Europe and the Borders, and from the same author: Finding a place for freedom, security and justice: the European Union's claim to territorial unity*, 2004, in *European Law Review*, Vol. 29(4), pp. 461-484.

vincolante, ed il consolidamento della tutela multilivello dei diritti fondamentali.

Questi diritti fondamentali sono previsti dal diritto interno e dal diritto internazionale, ed anche dal diritto europeo. Per quanto riguarda il diritto internazionale, un ruolo importante hanno ad esempio la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo; nel diritto UE, abbiamo la Carta dei diritti fondamentali: entrambe prevedono il principio di *non refoulement* e sanciscono il diritto di asilo²¹.

In questo contesto, la questione fondamentale degli ultimi tempi è lo smantellamento dell'apparato giuridico a garanzia del migrante quando questo entra in contatto con poteri pubblici statali ed europei. Benché la disciplina domestica italiana non sia oggetto di questa trattazione, va sottolineato come questa costituisca un esempio calzante di questa 'deriva discriminatoria' che va a limitare i diritti dei migranti, ad esempio, con riferimento al Decreto-legge cd. "Cutro 2", la richiesta che viene fatta al migrante di depositare una cauzione di quasi 5k euro, qualora il migrante provenga da un Paese individuato come sicuro, al fine di evitare la detenzione amministrativa²².

Limitandoci al diritto europeo, alcune tendenze problematiche meritano di essere messe in rilievo.

Innanzitutto, in via preliminare deve essere sottolineato come di recente, con due consigli europei di dicembre 2023, Parlamento Europeo e Consiglio abbiano siglato un accordo politico per l'approvazione delle misure del Patto²³. Si tratta di cinque misure, proposte dalla Commissione nel 2020²⁴, sulle quali era -ed è tuttora- in corso una negoziazione e che, se non verranno approvate prima del termine della legislatura 2019-2024, decadranno del tutto. La presidenza spagnola del Consiglio ha garantito l'accordo di massima in sede di triloghi, ed ora spetta alla presidenza belga definire gli aspetti di dettaglio²⁵.

Le misure in questione sono il cd. Regolamento Screening, il Regolamento Eurodac, il Regolamento Procedure, il Regolamento sulla Gestione dell'Asilo e della Migrazione, e, da ultimo, il Regolamento Crisi e Forza

²¹ V. Moreno-Lax, *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, OUP Oxford, 2017.

²² Si vedano gli Articoli 20 e 21 del Decreto, convertito con modifiche in Legge n. 162 del 13/11/2023 https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/D23124b.pdf?_1704975749817. Si veda altresì https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2023/11/Rel084_2023_NOV_NORM.pdf

²³ Consultabile online all'indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/>

²⁴ Commissione, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM/2020/609 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>.

²⁵ Si legga in proposito, <https://www.eunews.it/2023/11/30/patto-migrazione-e-asilo-iter-legislativo/>

Maggiore²⁶. Per diverse misure si tratta di un *recast*, ovvero di una revisione di strumenti esistenti, mentre per altri si tratta di una prima codificazione di prassi amministrative già esistenti sulla base di approcci amministrativi e gestionali sperimentati in relazione alle ultime crisi.

Siccome l'accordo politico riguarda diverse misure che dovranno essere ulteriormente precisate e dettagliate nei mesi a venire, e visto che per motivi di spazio questa analisi si concentra sull'esternalizzazione, in via preliminare, si deve qui ricordare come già a suo tempo erano state espresse varie perplessità sulle misure presentate, e sul fatto che l'accordo attuale segni la non capacità del Parlamento Europeo di incidere sulla definizione delle politiche delle migrazioni e dell'asilo. Del resto, la società civile ha accolto con forti critiche il compromesso raggiunto, sia sul fronte della solidarietà tra Stati, sia sul fronte dei diritti dei migranti²⁷. In altre parole, si tratta di una riforma che in sostanza limita il diritto di asilo.

Nello specifico, la seguente analisi si sofferma sulla dimensione dell'esternalizzazione, che viene realizzata attraverso un rafforzamento della funzione dei confini, che vengono caricati di varie funzioni.

Tra le risposte introdotte dall'Unione per rispondere all'ondata migratoria del 2015-2016 abbiamo il cd. approccio hotspot²⁸. Come già sostenuto nella letteratura scientifica ed in vari documenti di esponenti della società civile²⁹, gli hotspot rappresentano una risposta alla cd. *crisification*³⁰, ovvero la costruzione di una crisi a partire da un fenomeno sociale, che va a realizzare una diluizione dei diritti -e quindi del diritto- nelle aree di frontiera.

In particolare, l'approccio 'hotspot' ha sancito il ruolo dei territori di confine come un prolungamento verso l'interno della funzione dei confini

²⁶ Si legga sul punto, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/> e per un commento, si veda D. Vitiello, *L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge*, consultabile online all'indirizzo: <https://www.adimblog.com/2023/12/31/lultimo-atto-il-nuovo-patto-sulla-migrazione-e-lasilo-e-quasi-legge/>

²⁷ Si veda anche l'analisi dell'ECRE, *Reforming EU Asylum Law: The Final Stage, Ecre's Analysis Of The Most important unresolved issues in the Legislative Reform of the Common European Asylum System (CEAS) and Recommendations to the Co-Legislators*, Policy Paper 10, agosto 2023, consultabile al seguente indirizzo online: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/08/Policy-Parper-Reforming-EU-Asylum-Law-the-Final-Stage-August-2023.pdf>.

²⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni Bruxelles, 13.5.2015, COM (2015) 240 final, Agenda europea sulla migrazione. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf

²⁹ F. Casolari, *The EU's Hotspot Approach to Managing the Migration Crisis: A Blind Spot for International Responsibility?*, *The Italian Yearbook of International Law*, 2015, vol. 25(1), 109-134.

³⁰ V. Moreno-Lax, Violeta, *The "Crisification" of Migration Law: Insights from the EU External Border*, Queen Mary Law Research Paper No. 403/2023, 2023, forthcoming, S. Burch Elias, K. Cope, J. Goldenziel (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Immigration Law*, Oxford: Oxford University Press, 2023.

esterni, ovvero quello di contenere e controllare la circolazione di cittadini di paesi terzi. In altra sede ho già evidenziato come le misure in questione concorrono ad una proiezione verso l'interno del territorio europeo delle politiche di esternalizzazione³¹. Complice la strutturale difficoltà insita nella politica dei rimpatri, ed in assenza di una vera attuazione del principio di solidarietà nel settore dell'asilo, queste tendenze non faranno altro che esacerbare le difficoltà e le sfide degli Stati già esposti al fenomeno migratorio, ad esempio gli Stati del sud, rafforzando la frattura esistente all'interno dell'UE, tra paesi di primo ingresso e paesi interessati dai cd. movimenti secondari.

Due strumenti in particolare meritano di essere analizzati. Si tratta della proposta di Regolamento che introduce uno screening pre-ingresso (proposta di Regolamento Screening) e della revisione del Regolamento Procedure³². I due strumenti insieme vanno a rafforzare la politica di esternalizzazione all'interno del territorio europeo, nelle zone di frontiera, in quanto scaricano di significato giuridico l'accesso dell'individuo al territorio europeo, in virtù di un effetto combinato di deterritorializzazione – esternalizzazione.

Lo screening è appunto la procedura di accertamento o screening pre-ingresso che sarà applicabile a tutti i migranti che attraversano i confini esterni in modo irregolare³³. Lo scopo dello screening è di accelerare il processo di determinazione dello status di una persona e la definizione della procedura applicabile³⁴.

In altre parole, con lo screening si dovrà assicurare che i cittadini di paesi terzi siano incanalati alla procedura appropriata prima possibile, con lo scopo di evitare la fuga dopo l'arrivo, ed evitare i movimenti secondari³⁵. Lo screening diventa lo standard per tutti i cittadini di paesi terzi che hanno attraversato i confini in modo irregolare, in quanto si applica anche a chi sbarca da un'operazione SAR, e anche ai richiedenti asilo.

Con il Regolamento Screening c'è una assimilazione di tutti i migranti che include anche i richiedenti protezione, che sono per definizione persone vulnerabili. Questi devono essere trattenuti in località situate in prossimità dei confini, per un periodo al massimo di 5 giorni, che diventano 10 in caso di circostanze eccezionali, per come definito dalla proposta di regolamento. Il denominatore comune per l'applicazione dello screening è l'aver attraversato i confini in modo irregolare.

³¹ J. Cassarino, L. Marin, *The Pact on Migration and Asylum: Turning the European Territory into a Non-territory?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2022, 24(1), pp. 1-26.

³² Commissione, Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM/2020/611 final.

³³ Commissione, Proposta Regolamento Screening (COM/2020/612 final), Articolo 1.

³⁴ Commissione, Proposta Regolamento Screening (COM/2020/612 final)

³⁵ Commissione, Proposta Regolamento Screening (COM/2020/612 final)

Il Regolamento Screening non definisce come il trattenimento viene qualificato. Però il Regolamento richiede agli Stati di impedire l'ingresso nel territorio dello Stato (Art. 4) e richiede altresì agli Stati “ di organizzare gli accertamenti in luoghi ubicati presso le frontiere esterne o nelle loro vicinanze” (Art. 6, 1). Si tratta, come detto, della codificazione dell'approccio *hotspot* e questo implica, di fatto, un consolidamento della detenzione amministrativa. Inoltre, in termini organizzativi, l'organizzazione dello screening è lasciata alle amministrazioni nazionali, benché da tempo queste possano contare sulla cooperazione operativa delle agenzie europee, e di fondi europei.

La dimensione protettiva del regolamento appare insufficiente. Non c'è il diritto all'avvocato in questa fase di accertamento pre-ingresso. Lo scopo dello screening è chiaramente quello di costringere gli Stati a fare i loro compiti anche in relazione alla raccolta di informazioni e alla alimentazione dei database europei (EURODAC, SIS II, VIS, ETIAS, EES...).

Il risultato dello screening è la compilazione del formulario di de-briefing, che non è una decisione amministrativa di per sé, ma è un formulario che dà sostanza alla fase successiva della procedura, che potrà essere un rifiuto dell'ingresso, una procedura di frontiera o un rimpatrio. Lo screening si può concludere con un rifiuto dell'ingresso e quindi questo è una misura che ha un effetto sostanziale, condotto senza assistenza giuridica.

Un altro tassello cruciale in questo processo di rafforzamento dei confini e di semplificazione delle procedure alla frontiera è costituito dalla riforma delle procedure di frontiera, che viene realizzata modificando la proposta di 'regolamento procedure' del 2016, riforma che tuttavia non ha portato all'adozione di un nuovo strumento legislativo (di seguito: proposta sulle procedure di frontiera)³⁶.

Sebbene le procedure di frontiera siano già presenti nell'attuale regolamento del 2013, con la proposta del 2020 queste vengono ora declinate come una “procedura di frontiera per l'asilo e il rimpatrio”, unitamente ad un potenziamento della procedura accelerata.

La vera importante novità è costituita dal fatto che le procedure di frontiera diventano obbligatorie (ai sensi dell'Articolo 41, paragrafo 3) per i richiedenti protezione che attraversano la frontiera esterna in modo non autorizzato o in seguito ad uno sbarco collegato ad una operazione di ricerca e soccorso, e, in aggiunta, trova applicazione una di queste circostanze:

- il richiedente rappresenta un rischio per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico;
- il richiedente ha fornito informazioni o documenti falsi o ha nascosto informazioni o documenti pertinenti;

³⁶ Più precisamente: Proposta modificata di Regolamento procedure, COM (2020) 611 final, cit (n. 30).

- il richiedente proviene da un paese terzo per il quale la percentuale di decisioni positive sul numero totale di decisioni in materia di asilo è inferiore al 20%.

Questo criterio del 20% costituisce un importante elemento presuntivo, che unitamente alla finzione di non-ingresso, va a limitare i diritti delle persone, nel senso che la legislazione introduce una serie di finzioni e presunzioni per incanalare il migrante verso una procedura che offre meno garanzie.

Anche in questo caso, come già anticipato con la proposta relativa allo screening pre-ingresso, durante la procedura di frontiera, il richiedente non ha accesso al territorio dell'UE: questa è tuttavia una finzione giuridica, nel senso che il soggetto si troverà o nel territorio dello Stato, o al di fuori dello stesso, ma comunque sotto il controllo, e dunque nella giurisdizione di uno Stato membro, secondo i criteri della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani³⁷. In modo analogo, per il diritto dell'Unione trova applicazione sia la Carta che il diritto derivato, se siamo nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione³⁸. Aldilà della finzione di non-ingresso, che chiarisce poco ma molto complica, quello che si evince è che durante le procedure di frontiera un soggetto non ha libero accesso al territorio dello stato, ma deve al contrario rimanere in strutture che si collocano alla frontiera esterna o vicino alla stessa.

È evidente che rimane in capo al paese di primo ingresso di organizzare le strutture necessarie per le procedure di frontiera: in Italia, ad esempio, la prassi frequente mostra che dopo il de-briefing, che si tiene nell'*hotspot*, il migrante viene trasferito nei centri di accoglienza³⁹, che si trovano anche in altre località.

Quello che è certo è che il trattenimento del migrante diventa una detenzione, de iure o de facto, e si pone il problema della qualifica di questa detenzione, della base giuridica. Valgono in questo caso le stesse e maggiori preoccupazioni per il trattenimento durante lo screening, che pure ha una durata temporale limitata, a differenza delle procedure di frontiera, e quindi

³⁷ Corte Europea dei Diritti Umani, sentenza del 15 giugno 1996, *Amuur c. France*, n. 19776/92; Corte EDU, sentenza del 21 novembre 2019, *Ilias and Ahmed c. Hungary*, n. 47287/15; Corte EDU, sentenza del 21 novembre 2019, *Z.A. a.o. c. Russia*, n. 61411/15.

³⁸ Si pensi all'Articolo 51 par. 1 della Carta, per come interpretato dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Åkerberg Fransson* (causa C-617/10). Sulla dimensione esterna del controllo delle migrazioni si veda M. Den Heijer, *Europe and Extraterritorial Asylum*, Hart, 2012; J. Rjipma, *External Migration and Asylum Management: Accountability for Executive Action Outside EU-territory*, in *European Papers*, 2017, pp. 571-596; sull'applicazione extraterritoriale della Carta, v. E. Cannizzaro, *The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects: A Reply to Lorand Bartels*, in *European Journal of International Law*, 2014, Vol. 25(4), pp. 1093-1099, p. 1095.

³⁹ Si rinvia in proposito all'indagine condotta da ASGI in relazione alla presenza di locali per il trattenimento nei centri hotspot con richieste di accesso civico generalizzato, le cui risposte sono riportate qui: <https://inlimine.asgi.it/appositi-locali-per-il-trattenimento-dei-richiedenti-asilo-in-hotspot/>

dovrebbero trovare applicazione i vincoli che la Corte di Giustizia ha posto per le zone di transito ungheresi⁴⁰.

Un altro elemento sul quale è doverosa una riflessione è che nella proposta della Commissione, vengono presentate come garanzie quelle situazioni nelle quali non si applicano le procedure di frontiera, ad es., per motivi medici, e quando i requisiti per la detenzione non sussistono, e la procedura di frontiera non può essere eseguita senza ricorso alla detenzione⁴¹: ad avviso di chi scrive, questo è indicativo della compressione generalizzata dei diritti personali che avviene negli spazi di frontiera⁴².

Benché in generale valgano le garanzie previste dalla proposta di Regolamento Procedure, ovvero intervista personale, e valutazione individuale del singolo caso⁴³, unitamente alla previsione di assistenza e consulenza giuridica⁴⁴, la prassi applicativa relativa alla Direttiva Procedure ha dimostrato che gli Stati non sempre rispettano gli standard posti. E non è solo un problema di rispetto dei diritti dei migranti, ma anche delle tempistiche, ed il rispetto delle tempistiche ha anche riflessi organizzativi importanti, in termini di capienza e adeguatezza delle strutture.

Un altro nodo cruciale è il sistema di rimedi contro una decisione adottata in una procedura di frontiera. Se una domanda viene respinta in una procedura di asilo alla frontiera, la procedura di rimpatrio trova applicazione immediata. Gli Stati membri devono limitare ad una istanza il diritto a un ricorso effettivo contro la decisione, come previsto dall'Articolo 53, paragrafo 9. Il diritto a un ricorso effettivo è quindi limitato, ed altrettanto lo è il diritto di rimanere sul territorio nelle more del ricorso, conformemente al combinato disposto dell'articolo 54, paragrafi 3, 4 e 5.

Inoltre, la proposta del 2020 consente agli Stati membri di limitare il diritto di rimanere, in caso di reiterazione della domanda, e prevede che non vi sia alcun diritto a rimanere nel caso di ricorsi successivi (articolo 54, paragrafi 6 e 7). Più in generale, la presente proposta estende le circostanze in cui il richiedente non ha un diritto automatico di permanenza e questo rappresenta un aspetto che incide in modo significativo e fattuale sulla capacità di impugnare una decisione negativa emessa nel contesto di una procedura di frontiera.

⁴⁰ Corte di Giustizia, Grande Sezione, del 14 maggio 2020, *FMS e.a. contro Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság et Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU.

⁴¹ Fattispecie prevista all'Art. 41, par. 13 della proposta di Regolamento in esame.

⁴² G. Campesi, *The EU Pact on Migration and Asylum and the Dangerous Multiplication of 'Anomalous Zones' For Migration Management*, in S. Carrera, A. Geddes, (a cura di), *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees International Experiences on Containment and Mobility and their Impacts on Trust and Rights*, European University Institute, 2021.

⁴³ Artt. 11-13 della proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM/2016/0467 final (di seguito: Proposta Regolamento Procedure del 2016).

⁴⁴ Artt. 14-17 della Proposta Regolamento Procedure del 2016.

Nel complesso, si può affermare che la procedura di asilo alla frontiera è una procedura in cui le garanzie sono limitate, poiché i tempi sono contingentati e l'accesso alle vie di ricorso è ridotto al minimo. Si consolida quindi con la proposta sulle procedure di frontiera del 2020 la tendenza alla compressione delle garanzie collegate alla presenza del migrante sul territorio. L'accesso al territorio dello Stato membro, per il non-cittadino richiedente protezione, è quindi privato del suo significato tipico, nel senso che non implica un pieno accesso a un sistema che tutela i diritti con procedure che offrono garanzie e quindi anche dispendiose in termini di tempo.

Per concludere, questa espansione dell'esternalizzazione delle politiche di controllo della migrazione avviene 'in casa', sul territorio europeo, e mira a prolungare gli effetti delle politiche di contenimento perché rendono meno significativo, in termini legali, l'accesso al territorio dell'UE: la presenza della persona nel territorio dell'UE non comporta il pieno accesso ai diritti connessi alla presenza sul territorio.

4. Informalizzazione degli accordi di esternalizzazione (dell'asilo) e fuga dal diritto

Un'ulteriore tendenza che merita di essere segnalata e discussa è la prassi relativa all'informalizzazione degli accordi con paesi terzi, prassi che riguarda sia gli accordi di cooperazione per la gestione ed il controllo dei confini, sia gli accordi finalizzati al rimpatrio. Di recente, sta emergendo una nuova categoria di accordi, ovvero quelli per la gestione dei richiedenti asilo.

Questa prassi si inserisce in un contesto di crescente esternalizzazione della cooperazione con i paesi terzi. Quello dell'esternalizzazione è un concetto non giuridico che esprime il coinvolgimento di paesi terzi nella realizzazione di finalità proprie delle politiche europee. Dal punto di vista giuridico, questi accordi pongono diverse sfide, che qui possono solo essere indicate per sommi capi. In primis, questi 'accordi' - genericamente qualificabili come di *soft law*- si inseriscono nel contesto più ampio dell'informalizzazione degli accordi e delle fonti internazionali e della loro compatibilità con il diritto (costituzionale, europeo, internazionale) inteso come *hard law*⁴⁵; in secondo luogo, si pone il problema di capire quale sia lo stato responsabile per la gestione dei richiedenti asilo e quale sia il diritto applicabile (europeo, CEDU⁴⁶); in terzo luogo, e più specificamente sul diritto applicabile, si pone il problema della compatibilità di una eventuale scelta del diritto interno applicabile (es. diritto italiano) con il diritto europeo in materia di asilo.

⁴⁵ V. Moreno-Lax, *The Hard Implications of Soft Law*, in E. Tsourdi and P. De Bruycker (a cura di), *Research Handbook on EU Immigration and Asylum Law*, Edward Elgar, 2022, pp. 282-304.

⁴⁶ Per la CEDU, ad esempio, si fa riferimento alla pronuncia *Hirsi*, ossia a Corte EDU, del 23 febbraio 2012, rettificata il 16 novembre 2016, *Hirsi Jamaa e altri c. Italy*, n. 27765/09.

Questa prassi si sviluppa nel solco degli accordi di riammissione che i singoli Stati hanno concluso con i paesi terzi. Di recente, anche la UE ha intensificato questa politica, e vanno ascritti a questa tendenza l'accordo UE-Turchia, accordo che è stato riconosciuto sia dal Tribunale che dalla Corte di Giustizia come a) una dichiarazione e non un accordo internazionale dell'Unione, e b) un atto degli Stati membri e non dell'Unione europea⁴⁷. Questo orientamento del Tribunale, confermato dalla Corte, non è immune da critiche. In particolare, visto che l'accordo continua ad essere applicato nelle relazioni UE- Turchia, sarebbe opportuno considerare questo accordo nel solco degli accordi informali produttivi di effetti giuridici⁴⁸. Di conseguenza, questo ed altri accordi, dovrebbero essere ricondotti nella sfera del controllo giurisdizionale delle corti, in quanto atti produttivi di effetti giuridici⁴⁹.

In seguito a questa pronuncia si sono susseguiti diversi accordi. Su questa scia vanno appunto collocati alcuni accordi dell'UE, ovvero l'accordo con la Libia e l'accordo UE – Tunisia⁵⁰.

Il primo è uno strumento di supporto della gestione delle frontiere esterne da parte della Libia, mentre il secondo combina elementi di entrambi i modelli, ovvero la cooperazione nella gestione delle frontiere e la riammissione dei propri cittadini.

Per quanto riguarda il fronte degli accordi conclusi da Stati, si segnalano alcuni casi recenti, ovvero il precedente dell'accordo Regno Unito – Ruanda del 2022, ed il caso del Protocollo Italia-Albania⁵¹. Questi possono essere indicati come esempi della più recente manifestazione della tendenza dell'esternalizzazione, ovvero la gestione dell'asilo.

Ad esempio, il precedente del caso Regno Unito-Ruanda aveva come scopo quello di considerare il Ruanda paese sicuro, e di accogliere cittadini di paesi terzi provenienti dal Regno Unito, in cambio di finanziamenti.

⁴⁷ Corte giustizia, NF, NG, NM c. Consiglio europeo, cause riunite da C-208/17 P a C-210/17 P, ord. del. 12.9.2018, ECLI:EU:C:2018:705.

⁴⁸ Sulla rilevanza del diritto informale nel diritto internazionale, si veda J. Pauwelyn, R. Wessel, J. Wouters (a cura di), *Informal International Lawmaking*, Oxford University Press, 2012.

⁴⁹ Si veda G. Gentile, *Ensuring Effective Judicial Review of EU Soft Law via the Action for Annulment before the EU Courts: a Plea for a Liberal-Constitutional Approach*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, Vol. 16(3), pp. 466-492.

⁵⁰ La cooperazione con la Libia è altamente settoriale, a causa di vari fattori, tra i quali spicca la situazione specifica del paese. Oltre ad una missione EUBAM (European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya)), che è una missione civile nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), si segnala EU Emergency Trust Fund for Africa, EU Support on Migration in Libya, June 2021, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf_libya_en.pdf. Sul secondo : Mémoire d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'Union européenne et la Tunisie, si veda la pagina https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_3887.

⁵¹ Per il primo accordo, ossia l'“UK-Rwanda Migration and Economic Development Partnership”, si vedano i seguenti indirizzi online: <https://apnews.com/article/immigration-boris-johnson-rwanda-east-africa-443da8a02753de8e9740238665356343>; <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9568/>

Di recente, il 15 novembre 2023, questo accordo è stato cassato dalla Corte Suprema inglese sulla motivazione unanime che il Ruanda non può essere considerato un paese sicuro a causa del rischio inerente nelle manchevolezze del sistema di asilo e per il rischio di *refoulement*⁵².

Ciononostante, dopo la sentenza, il Governo in carica ha deciso di andare avanti nella conclusione di un nuovo accordo⁵³, nella speranza di bloccare il fenomeno dei migranti che arrivano attraversando il canale della Manica, ovviamente creando pressioni sul governo ruandese per ottenere dei miglioramenti sul sistema di asilo e far fronte così alle critiche della Corte. Per quanto riguarda il caso del memorandum Italia – Albania, si possono segnalare alcuni elementi.

In primo luogo, secondo quanto previsto dall'accordo, la procedura dovrebbe trovare applicazione per i migranti soccorsi in mare dalle autorità italiane. Questi dovrebbero essere sbarcati in una località della costa albanese, e lì collocati in due centri costruiti a spese dell'Italia. Il modello è appunto quello della cooperazione economica e materiale, in cambio dell'accoglienza sul territorio dello stato terzo, di migranti soccorsi in mare. In merito all'accordo, va segnalato che la Commissione, per voce della Commissaria per gli affari interni Johansson, aveva espresso in via preliminare di ritenere il protocollo non contrario al diritto europeo, e collocando lo stesso al di fuori dello stesso⁵⁴. La posizione merita di essere segnalata in quanto esprime un orientamento di policy che sembra essere ascrivito alla tolleranza da parte delle istituzioni dell'Unione delle politiche statali che facilitano l'applicazione delle politiche europee. La posizione della Commissaria, in un comunicato stampa, per il valore che questo può avere, indica che il Protocollo si colloca al di fuori del diritto UE, ma che, se si applica il diritto italiano, questo deve rispettare il diritto UE.

Al di là di questa posizione, si deve al contrario segnalare la posizione della Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatovic, secondo la quale il Memorandum solleva diverse preoccupazioni per il rispetto dei diritti umani, in particolare per il diritto di asilo dei rifugiati, richiedenti protezione e migranti⁵⁵. Secondo la stessa il Protocollo crea un regime extraterritoriale di asilo circondato da diverse ambiguità giuridiche.

⁵² UK Supreme Court, del 15 novembre 2023, *R (on the application of AAA and others) v Secretary of State for the Home Department*, caso 2023/0093, consultabile al seguente indirizzo online:

<https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2023-0093.html>

⁵³ The Guardian, Victoire Ingabire Umuhoza, 12 dicembre 2023, consultabile al seguente indirizzo online: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/dec/12/rwanda-deal-rwandans-asylum-seekers-human-rights>

⁵⁴ Euronews, Jorge Liboreiro, 16 novembre 2023-14 dicembre 2023, consultabile al seguente indirizzo online: <https://it.euronews.com/my-europe/2023/11/16/laccordo-migratorio-italia-albania-e-al-di-fuori-del-diritto-dellue-dice-la-commissaria-yl>

⁵⁵ Eunews, Federico Baccini, 13 novembre 2023, consultabile al seguente indirizzo online: <https://www.eunews.it/2023/11/13/italia-albania-migranti-consiglio-europa/>

Quello che deve essere sottolineato in questa sede è appunto il tentativo di creare una fuga dal diritto in molteplici direzioni: in primis, attraverso la forma dell'accordo, che è appunto un accordo informale. Questa veste appare problematica anche dal punto di vista del diritto costituzionale interno, e sono già state messe in rilievo possibili violazioni delle norme per la ratifica di trattati internazionali⁵⁶. In secondo luogo, appare una fuga dal diritto, in quanto consolida una separazione dal territorio: l'applicazione del diritto italiano e degli istituti del diritto italiano, e di conseguenza, europeo, è separata dal territorio italiano, con applicazioni pratiche notevoli in tema di monitoraggio del rispetto dei diritti umani, ed in tema di accesso a servizi offerti dalla società civile.

Nonostante le varie posizioni espresse sull'accordo, a livello di diritto italiano, il Presidente della Repubblica ha autorizzato la presentazione del disegno di legge di ratifica dell'accordo al Parlamento⁵⁷, conformemente alla Costituzione. Sul fronte albanese, merita di essere segnalata la posizione della Corte costituzionale albanese che ha sospeso l'approvazione dell'accordo in forma semplificata, su ricorso della minoranza parlamentare. Ma in data 29.1.2024 la Corte, con 5 voti a favore e 4 contrari, ha convalidato il protocollo sulla creazione di centri di accoglienza per migranti sul suolo albanese.

5. *Fuga dal diritto: quali sfide per il giudice nazionale?*

Il presente articolo ha presentato alcuni sviluppi recenti in materia di politiche migratorie e della gestione dell'asilo, politiche che si intrecciano tra i livelli della governance nazionale ed europea.

In una prima parte è stato dimostrato come il processo di consolidamento delle funzioni, dei compiti e delle attività delle agenzie europee, che vede Frontex giocare un ruolo di spicco, sia insidiato da numerosi problemi di tenuta della legalità del diritto UE. Al contrario, il quadro attuale dell'accountability non garantisce che i significativi poteri di gestione dei vertici delle agenzie siano bilanciati da un adeguato sistema di controllo sugli stessi, sia esternamente che internamente.

In secondo luogo, è in corso una tendenza di consolidamento della funzione dei confini, e del ruolo di paesi di primo ingresso con funzioni di barriera e contenimento del fenomeno migratorio, anche grazie al raccordo funzionale tra procedure di frontiera, asilo e rimpatri.

Questo ruolo non farà altro che squilibrare i consolidati disequilibri già esistenti all'interno dell'Unione, rafforzando il cleavage tra paesi di primo

⁵⁶ In tal senso, si veda la nota dell'ASGI sul protocollo Italia Albania in relazione al diritto interno <https://www.asgi.it/notizie/accordo-italia-albania-asgi-illegittimo-parlamento/>

⁵⁷ In tal senso, si veda <https://www.rainews.it/articoli/2023/12/mattarella-autorizza-invio-alle-camere-del-disegno-di-legge-sulla-ratifica-dellintesa-con-lalbania-8198fe6a-fda8-44db-a2a3-4015cbb78142.html>

ingresso e paesi colpiti da movimenti secondari. In questo contesto vanno ascritte le risposte di governi come quello italiano che, sulla scia di questa forma di rafforzamento della funzione dei confini, cercano di esternalizzare a paesi terzi, come l'Albania, compiti e funzioni che altrimenti dovrebbero essere assolti all'interno del territorio, probabilmente con le riformate procedure di frontiera, e con il rischio che, durante i mesi di detenzione amministrativa, i migranti possano abbandonare i centri di detenzione e attivarsi per il raggiungimento di ulteriori paesi europei.

In questo contesto, sia a livello europeo che a livello nazionale, le istituzioni democratiche come i parlamenti, vedono ridimensionati i loro ruoli e le loro capacità di incidere sulle scelte dei vari esecutivi.

È pertanto di vitale importanza che istituzioni di garanzia non maggioritarie -come il potere giudiziario -assolvano alla propria funzione costituzionale di controllo sul rispetto delle leggi, anche accogliendo sfide come il controllo giurisdizionale su atti informali. In una prospettiva del dialogo tra giudici, è altresì importante che il giudice nazionale sappia rinnovare il dialogo con il giudice europeo, al di là delle difficoltà specifiche delle politiche coinvolte. Al netto del legittimo potere degli Stati di decidere chi ha accesso al proprio territorio, la posta in gioco è alta e riguarda la stessa integrità degli ordinamenti come ordinamenti giuridici costituzionali fondati sul rispetto del diritto e dei diritti degli individui.