

ISSN 2785-5228



EUWEB Legal Essays
Global & International Perspectives
Issue 2/2022

EDITORIALE
SCIENTIFICA

ES



EDITOR-IN-CHIEF

Teresa Russo, University of Salerno (Italy)

MANAGING EDITOR

Anna Oriolo, University of Salerno (Italy)

ASSOCIATED EDITORS

Francesco Buonomenna, University of Salerno (Italy)

Gaspere Dalia, University of Salerno (Italy)

Erjon Hitaj, University of Vlore “Ismail Qemali” (Albania)

Ana Nikodinovska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Rossana Palladino, University of Salerno (Italy)

EDITORIAL COMMITTEE

Giuseppe Cataldi, University of Naples “L’Orientale” (Italy)

Angela Di Stasi, University of Salerno (Italy)

Elżbieta Feret, University of Rzeszów (Poland)

Pablo Antonio Fernández Sánchez, University of Sevilla (Spain)

Olga Koshevaliska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Pietro Manzini, Alma Mater Studiorum University of Bologna (Italy)

Nebojsa Raicevic, University of Niš (Serbia)

Giancarlo Scalese, University of Cassino and Southern Lazio (Italy)

Anna Lucia Valvo, University of Catania (Italy)

Jan Wouters, University of KU Leuven (Belgium)

SCIENTIFIC COMMITTEE

Paolo Bargiacchi, KORE University of Enna (Italy)

Ivana Bodrožić, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade (Serbia)

Valentín Bou Franch, University of Valencia (Spain)

Elena Crespo Navarro, University Miguel Hernández Elche (Spain)

Luigi Daniele, University of Roma Tor Vergata (Italy)

Jordi Nieva Fenoll, University of Barcellona (Spain)

Luigi Kalb, University of Salerno (Italy)

Anja Matwijkiw, Indiana University Northwest (United States of America)

Massimo Panebianco, University of Salerno (Italy)

Ioannis Papageorgiou, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)

Nicoletta Parisi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

Francisco Pascual Vives, University of Alcalà, Madrid (Spain)

Dino Rinoldi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

REVIEWING COMMITTEE

Ersi Bozheku, University of Tirana (Albania)

Marco Borraccetti, University of Bologna (Italy)

Federico Casolari, University of Bologna (Italy)

Francesco Cherubini, University of Luiss Guido Carli, Rome (Italy)

Jasmina Dimitrieva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Miroslav Djordjevic, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

Jelena Kostić, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

Ivan Ingravallo, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)

Elena Maksimova, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Daniela Marrani, University of Salerno (Italy)

Francesca Martínez, University of Pisa (Italy)

Marina Matić Bošković, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade (Serbia)
Pietro Milazzo, University of Pisa (Italy)
Stefano Montaldo, University of Turin (Italy)
Giuseppe Morgese, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Niuton Mulleti, EPOKA University of Tirana (Albania)
Amandine Orsini, Université Saint-Louis, Brussels (Belgium)
Leonardo Pasquali, University of Pisa (Italy)
Christian Ponti, University of Milano (Italy)
Valentina Ranaldi, University “Niccolò Cusano” of Rome (Italy)
Fabio Spitaleri, University of Trieste (Italy)
Ismail Tafani, University of Barleti (Albania)
Maria Torres Perez, University of Valencia (Spain)
Paolo Troisi, University of Rome Tor Vergata (Italy)

EDITORIAL ASSISTANTS

Stefano Busillo, University of Salerno (Italy)
Miriam Schettini, University of Pisa (Italy)
Gabriele Rugani, University of Pisa (Italy)
Emanuele Vannata, University of Salerno (Italy)
Ana Zdraveva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Rivista semestrale on line EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives

www.euweb.org

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 – Napoli

Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 5 del 23 marzo 2022

ISSN 2785-5228

Index
2022, no. 2
MONOGRAPHIC ISSUE
“EU-Western Balkans Cooperation on Justice and Home Affairs: Systems, Tools and
Procedures to Strengthen Security Towards the EU Accession Process”

PREFACE

Teresa Russo, Anna Oriolo, Gaspare Dalia 6

ESSAYS

Maria Eugenia Bartoloni
La natura sui generis della Politica Europea di Vicinato: un “contenitore” di competenze 9

Marcella Cometti
Il ruolo dell’Agenzia dell’Unione Europea per l’Asilo nel processo di allargamento ai Balcani occidentali. Tra l’esternalizzazione del diritto di asilo e supporto alla procedura di adesione 24

Elena Crespo Navarro
La respuesta de la Unión europea frente a las consecuencias migratorias de la agresión rusa a Ucrania 44

Sara Dal Monico
The Principle of Solidarity and Integration in the EU: The Challenge of Western Balkans 68

Leticia Fontestad Portalés
La digitalización del auxilio judicial mutuo en Iberoamérica: Iber@ 88

Kamilla Galicz
Verso l’Unione europea: il progresso della normativa serba in materia di asilo 100

Heliona Miço
The Right to Education of Asylum Seekers and Refugees. The Reflection of International Instruments and Standards in Albanian Legislation 115

Massimo Panebianco
Governance di sicurezza e difesa nel conflitto russo-ucraino 2022 127

Francesco Spera
The Rule of Law as a Fundamental Value of the European Union Identity in the Western Balkans: State of Play and Potential Challenges 134

EPILOGUE

Teresa Russo

*Some Conclusions Concerning Key Elements of the Future of EU-Western
Balkans Cooperation on Justice and Home Affairs*

153

IL RUOLO DELL'AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER L'ASILO NEL
PROCESSO DI ALLARGAMENTO AI BALCANI OCCIDENTALI
Tra esternalizzazione del diritto di asilo e sostegno nella procedura di adesione all'UE

di Marcella Cometti*

SOMMARIO: 1. L'esternalizzazione delle politiche migratorie e di asilo e il coinvolgimento dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA). – 2. L'azione esterna dell'EUAA: il contesto normativo. – 3. L'*External Action Strategy* e gli altri atti di *soft law*. – 4. L'intervento dell'EUAA nei Balcani occidentali. – 4. 1. Riflessioni sulla natura delle Roadmaps. – 5. Esternalizzazione del diritto di asilo o sostegno nella procedura di adesione? – 5.1. Partecipazione dei Balcani occidentali ai lavori dell'Agenzia. – 6. Conclusioni.

1. L'esternalizzazione delle politiche migratorie e di asilo e il coinvolgimento dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA)

Nel 2003, con una lettera indirizzata alla presidenza del Consiglio europeo, il primo ministro inglese Blair suggeriva misure volte a scoraggiare coloro che entravano illegalmente nel territorio dell'Unione europea (UE) e presentavano domande di asilo infondate. Tale proposta consisteva nella istituzione di Centri in Paesi terzi di transito (*transit processing centre*, TPC) in cui trasferire, per l'esame delle domande di protezione internazionale, coloro che arrivavano negli Stati membri dell'UE. In tal modo, una volta conclusa la procedura di asilo, a coloro ai quali veniva riconosciuta una forma di protezione sarebbe stato concesso il reinsediamento in uno degli Stati membri; invece, i destinatari di un provvedimento di rigetto sarebbero stati rimpatriati verso il loro Paese di origine.

Tali centri, gestiti dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) con un sistema di *screening* approvato dall'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), avrebbero dovuto essere finanziati dagli Stati membri partecipanti con un qualche forma di coinvolgimento della Commissione europea¹.

È in questa lettera che la dimensione esterna dell'UE in materia di migrazione e asilo affonda le sue radici per poi trovare concretizzazione nel *Global Approach to Migration and Mobility* (GAMM)² e nel Programma del Consiglio di Tampere, ove il partenariato con i Paesi di origine era indicato come uno dei quattro punti su cui si sarebbe dovuto basare lo sviluppo delle neonate politiche di immigrazione e asilo³. Ma è con l'Agenda europea sulla migrazione del 2015 che si assiste al consolidamento delle politiche di

ARTICOLO SOTTOPOSTO A DOPPIO REFERAGGIO ANONIMO

* Dottoranda in Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali – Università degli Studi di Ferrara (Italia).

E-mail: marcella.cometti@unife.it.

¹ T. BLAIR, *New International Approaches to Asylum Processing and Protection*, Letter to Costas Simitis with attached document, 2003, disponibile su <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2003/apr/blair-simitis-asile.pdf>.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, del 18 novembre 2011, COM 2011 743 final.

³ A. DI PASCALE, *A Vent'anni dal Programma di Tampere quali prospettive per le politiche di immigrazione e asilo dell'Unione europea?*, in *Eurojus*, Fasc. n. 4, 2019.

esternalizzazione, data la necessità di un'azione immediata per collaborare con i Paesi terzi al fine di affrontare a monte la questione della migrazione⁴; ed invero, tale collaborazione trova poi piena espressione nella Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016⁵ e nel Summit della Valletta del 2015 durante il quale viene istituito il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa⁶.

Parallelamente allo sviluppo di tale approccio⁷, anche la dimensione esterna delle agenzie FRONTEX ed EASO⁸ è andata via via crescendo, assumendo un ruolo significativo nell'implementazione dell'azione esterna dell'UE⁹.

Invero, grazie alla loro possibilità di agire con flessibilità attraverso l'emanazione di atti di *soft law*¹⁰ e di mettere in atto una cooperazione operativa, le Agenzie sembrerebbero essere un efficace mezzo che l'UE ha a disposizione per continuare a sviluppare una politica di esternalizzazione senza “compromettere” (del tutto o in modo palese) l'azione delle sue istituzioni. Come ben noto, infatti, l'azione esterna dell'UE in materia di immigrazione e asilo è oggetto di critiche relativamente sia agli strumenti utilizzati sia alle conseguenze in termini di tutela dei diritti di migranti e richiedenti

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Agenda europea sulla migrazione*, del 13 maggio 2015, COM 2015 240 final, pp. 6-7; Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, *Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'UE*, del 9 settembre 2015, JOIN (2015) 40 final.; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti, *Sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione*, del 7 giugno 2016, COM(2016) 385 final.

⁵ Comunicato stampa del Consiglio europeo, *Dichiarazione UE-Turchia*, 18 marzo 2016, disponibile su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

⁶ Scheda informativa della Commissione europea, *Fondo fiduciario d'emergenza dell'Unione europea per l'Africa*, disponibile su https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_15_6056; e Comunicato stampa del Consiglio europeo, *Vertice di La Valletta sulla migrazione del 2015 – informazioni generali sull'azione dell'UE*, 11 novembre 2015, disponibile su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/11/11/valletta-summit-press-pack/>.

⁷ Per una disamina completa degli accordi e altre forme di cooperazione tra UE e Stati terzi si veda: B. RYAN, *The Migration Crisis and the European Union Border Regime*, in M. CREMONA, J. SCOTT (eds.), *EU Law Beyond Borders: The Extraterritorial Reach of EU Law*, Oxford, 2019, p. 217 ss.

⁸ Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo*, del 19 maggio 2010, in GUEE L 132, del 29 maggio 2010, pp. 11–28. Per un generale inquadramento sulle Agenzie dell'Unione europea e sul c.d. processo di agencification si veda: E. CHITI, *The agencification process and the evolution of the EU Administrative System*, in P. CRAIG, G. DE BURCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2021; J. ALBERTI, *Le Agenzie dell'Unione europea*, Milano, 2018; M. CHAMON, *EU Agencies: legal and political limits to the transformation of the EU administration*, Oxford, 2016; C. TOVO, *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, in *Studi di Diritto dell'Unione europea – Centro Internazionale di Ricerche sul Diritto Europeo dell'Università di Bologna (CIRDE)*, Napoli, 2016.

⁹ EASO *External Action Strategy*, 2013, p. 3: “EU Justice and Home Affairs (JHA) Agencies are playing a significant role by supporting the implementation of the EU's external actions in the JFS field”, disponibile su <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-External-Action-Strategy.pdf>.

¹⁰ Con riferimento alla correlazione tra Agenzie dell'Unione europea e *soft law* si veda anche: M. RIJSBERGEN, *Legitimacy and Effectiveness of ESMA's Soft Law*, 2021, Cheltenham (UK); P. ROCCA, M. ELIANTONIO, *European Union soft Law by Agencies: An Analysis of the Legitimacy of Their Procedural frameworks* in M. DE BELLIS, G. DELLA CANANEA, M. CONTICELLI (eds.), *EU Executive Governance: Agencies and Procedures*, 2020, Torino, pp. 177-203; J. Alberti, *L'utilisation d'actes de soft law par les agences de l'Union Européenne*, in *Revue Du Marche Commun et de l'Union Européenne*, Vol. 576, N. 3, 2014, pp. 161-169.

asilo¹¹, tant'è vero che, come è stato ricordato altrove¹², l'esternalizzazione in materia di asilo e migrazione sembra non tanto intesa ad esportare l'*acquis* dell'UE ma, piuttosto, a ridurre il livello di protezione dei migranti, consentendo al contempo all'UE e ai suoi Stati membri “*to avoid acquiring legal responsibility for them*”¹³.

In tale ambito, poi, la commistione tra l'azione degli Stati membri e dell'Unione europea risulta particolarmente significativa¹⁴ e amplificata dal ruolo, sempre più considerevole, delle Agenzie che rappresentano, per l'appunto, connubio tra spinte intergovernative e funzionali. Così, esse rappresentano un utile strumento di cooperazione quando si tratta di esternalizzazione delle politiche migratorie e d'asilo, ove “*the functional need to defend the Schengen zone coincides with intergovernmental reasons to expand EU activity, with Member States willing to agree to EU external action which reduces migration pressures upon those States, without creating EU obligations for them*”.

Tutto ciò è cristallizzato nella Comunicazione della Commissione relativa al Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo di settembre 2020¹⁵, ove la grave regressione del diritto di asilo negli Stati membri si accompagna ad un intensificarsi della cooperazione con i Paesi partner internazionali volta al contenimento dei flussi¹⁶.

A tal proposito, pare interessante notare i riferimenti che la Commissione fa alla necessità, da un lato, di utilizzare nella cooperazione con i Paesi terzi un approccio flessibile e strumenti che possano offrire un sostegno operativo e, dall'altro, di sviluppare un coordinamento efficace tra l'UE e gli Stati membri per ottenere risultati efficaci¹⁷. Ecco, dunque, che le Agenzie parrebbero rispondere sia all'una che all'altra esigenza.

In questo quadro, la nuova Agenzia dell'UE per l'asilo (EUAA) – che dal 19 gennaio 2022 sostituisce e succede ad EASO¹⁸ – lavorerà allo sviluppo di capacità e al supporto operativo ai Paesi terzi e sosterrà i programmi di reinsediamento dell'UE e degli Stati membri, basandosi sulla cooperazione già in atto con l'UNHCR e l'OIM¹⁹.

¹¹ T. RUSSO, *Some Brief Reflections Concerning the Mobility Partnership in the EU External Migration Policy*, in *Paix et Sécurité internationales*, Vol. 4, 2016, pp. 93-109; C. FAVILLI, *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quaderni Costituzionali*, 2018, pp. 361-388.

¹² M. CREMONA, J. SCOTT, *op. cit.*, p. 8.

¹³ B. RYAN, *op. cit.*, pp. 221, 224.

¹⁴ F. CASOLARI, *The Unbearable Lightness of Soft Law: On the European Unions Recourse to Informal Instruments in the Fight Against Irregular Immigration*, in F. IPPOLITO, G. BORZONI, C. CASOLARI (eds.), *Bilateral Relations in the Mediterranean*, Cheltenham-Northampton, 2020, p. 219.

¹⁵ Comunicazione della Commissione, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, del 23 settembre 2020, COM 2020 609 final.

¹⁶ I. GOLDNER LANG, *The New Pact on Migration and Asylum A strong External and a Weak Internal Dimension?*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 27, N. 1, 2022, pp. 1-4.

¹⁷ Comunicazione della Commissione, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit.: “*Questo approccio deve avvalersi di un'ampia gamma di strumenti politici e avere la flessibilità necessaria per poter essere adeguato sia alla situazione specifica che ai cambiamenti futuri. (...) L'impegno a livello dell'UE da solo non è sufficiente, un coordinamento efficace tra l'UE e gli Stati membri è essenziale a tutti i livelli: nazionale, regionale e multilaterale. (...) l'esperienza ha dimostrato che il pieno coinvolgimento degli Stati membri nei partenariati dell'UE sulla migrazione, anche mettendo in comune risorse e competenze attraverso i vari fondi fiduciari dell'UE, è fondamentale per ottenere risultati efficaci. (...) L'UE dovrebbe avvalersi di tutti gli strumenti a sua disposizione per offrire sostegno operativo ai nuovi partenariati, anche attraverso un coinvolgimento molto maggiore delle agenzie dell'UE*”.

¹⁸ Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010*, del 15 dicembre 2021, *GU L 468*, del 30 dicembre 2021, pp. 1-54.

¹⁹ Comunicazione della Commissione, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 23.

Benché solo accennata, l'idea rappresentata dalla Commissione evoca un coinvolgimento dell'Agenzia nella realizzazione della c.d. "protezione altrove"²⁰ che, a sua volta, richiama alla mente le parole, riportate in apertura del contributo, del primo ministro Blair al Consiglio europeo.

Infatti, sebbene si faccia riferimento ad un coinvolgimento dell'EUAA nei programmi di reinsediamento, considerato lo scarso impegno dell'UE in tale contesto²¹, presumibilmente l'Agenzia sarà piuttosto impegnata nel rafforzamento dei sistemi di asilo e accoglienza degli Stati terzi affinché questi possano essere considerati "Paesi sicuri" e, quindi, capaci di garantire il contenimento di richiedenti asilo.

Come si avrà modo di vedere nel presente contributo, ciò sembrerebbe emergere dalle relazioni tra l'Agenzia e i Balcani Occidentali, i quali dovrebbero essere inseriti in (eventuali) elenchi a livello dell'UE che individuino i "Paesi di origine sicuri" e i "Paesi terzi sicuri"²². Dopo una disamina relativa all'azione esterna dell'Agenzia (con focus specifico sulle relazioni tra questa e gli Stati terzi), si analizzerà l'operato dell'Agenzia nei Balcani Occidentali, Paesi chiave per le rotte migratorie che convergono verso gli Stati dell'UE²³.

Essendo i Balcani Occidentali coinvolti, in diversa misura, nel processo di adesione all'UE, essi rappresentano anche un interessante caso di studio per comprendere se i rapporti tra essi e l'Agenzia siano volti a rafforzare la cooperazione con le amministrazioni nazionali in linea con gli standard UE e nel contesto del processo di adesione o, piuttosto, rappresentino un'ulteriore fonte di esternalizzazione del diritto di asilo (o, ancora, se non sia possibile definire dove finisce una e inizia l'altra).

2. L'azione esterna dell'EUAA: il contesto normativo

La crescente importanza delle agenzie nel contesto dell'azione esterna dell'UE in tema di politiche migratorie e di asilo è ben ravvisabile se si confrontano le competenze attribuite in tale ambito all'EUAA rispetto a quelle precedentemente riconosciute all'EASO, suo precursore. Così come accaduto per FRONTEX²⁴, anche in tal caso si assiste ad un significativo ampliamento delle funzioni dell'Agenzia i cui funzionari, secondo il nuovo regolamento istitutivo, possono essere inviati sul territorio di Paesi terzi, segnatamente nei Paesi di origine o di transito di migrazione legata alle richieste d'asilo²⁵. La

²⁰ C. FAVILLI, *Nel mondo dei "non-accordi". Protetti sì, purché altrove*, *Questione Giustizia*, Fasc. 1, 2020, p. 143 e ss.

²¹ *Ibid.*, p. 151.

²² Comunicazione della Commissione, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 5: "Nel prosieguo dei negoziati sarà particolarmente importante raggiungere un maggiore grado di armonizzazione dei concetti di 'paese di origine sicuro' e di 'paese terzo sicuro' partendo dalle precedenti discussioni interistituzionali, mediante elenchi a livello dell'Unione che individuino paesi quali quelli dei Balcani occidentali".

²³ T. RUSSO, *The Balkan Migrant Route: A EU Unresolved Crisis?*, in *OPTIME. Vol. 2 – EUWEB Special Issue*, 2021, p. 99 e ss.

²⁴ M. FINK, *Frontex Working arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding 'Technical Relationships'*, in *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 38, N. 75, 2012, pp. 20-35; F. COMAN-KUND, *The Cooperation Between the European Border and Coast Guard Agency and Third Countries According to the New Frontex Regulation: Legal and Practical Implications*, in H. C.H. HOFMANN, E. VOS, M. CHAMON (eds.), *The External Dimension of EU Agencies and Bodies*, 2019, pp. 34-59; V. MEISSNER, *The European Border and Coast Guard Agency Frontex Beyond Borders*, in *TARN Working 16*, 2017, p. 10 e ss.

²⁵ Art. 36, par. 2: "Nel quadro della politica esterna dell'Unione, è data priorità all'invio di funzionari di collegamento nei paesi terzi che sono, in base all'analisi delle informazioni circa la loro situazione in

disposizione che prevede l'invio dei funzionari di collegamento nei Paesi terzi²⁶ rispecchia per lo più il contenuto dell'art. 77 del regolamento istitutivo di FRONTEX. Una delle due uniche apprezzabili differenze consiste nella previsione della clausola che subordina l'invio di funzionari EUAA unicamente nei Paesi terzi le cui prassi di gestione della migrazione e dell'asilo sono conformi alle norme inderogabili in materia di diritti umani. Inoltre, mentre per entrambe le Agenzie il dispiegamento di funzionari è subordinato all'approvazione del consiglio di amministrazione previo parere della Commissione, solo per l'EUAA è previsto che il Parlamento europeo venga informato in modo tempestivo ed esauriente.

In entrambi i casi, invece, i funzionari devono svolgere i loro compiti in conformità con il diritto dell'Unione rispettando pienamente i diritti fondamentali e devono operare in stretto coordinamento con le delegazioni dell'Unione. Per l'EUAA è prevista, inoltre, la possibilità di collaborare con l'UNHCR che ha, fino ad oggi, svolto funzioni che verranno affidate (anche) al personale dell'Agenzia dell'UE, ovverosia: raccogliere informazioni, contribuire a mettere in atto una gestione della migrazione attenta alla protezione e facilitare l'accesso all'Unione mediante percorsi legali per le persone bisognose di protezione, anche attraverso il reinsediamento.

Il dispiegamento di funzionari di collegamento in Paesi terzi rappresenta il risvolto operativo delle due dimensioni in cui si concretizza l'azione esterna dell'Agenzia, vale a dire la cooperazione tra questa e le autorità dei Paesi terzi²⁷ e l'agevolare e incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e Paesi terzi nelle materie attinenti alla dimensione esterna del Sistema Europeo Comune d'Asilo (SECA).

Relativamente al secondo aspetto, pare interessante notare come nel precedente regolamento istitutivo tale funzione doveva essere svolta in accordo con la Commissione e veniva richiamata solo all'art. 49, par. 2 prima parte. Non solo con il regolamento istitutivo dell'EUAA salta la clausola che richiedeva l'accordo della Commissione e si aggiunge il compito di "incoraggiare" (e non solo agevolare) la cooperazione tra Stati membri e Paesi terzi ma, ancor più, tale funzione viene inserita a più riprese nel testo del regolamento²⁸. Come già anticipato *supra*, quest'evoluzione ben riflette la commistione tra l'azione dell'UE e quella degli Stati membri in tale ambito, tant'è vero che la Commissione richiede a UE e Stati membri di coordinarsi e di diffondere messaggi coerenti e iniziative di dialogo congiunte con i partner internazionali. Nello specifico, l'UE dovrebbe avvalersi dell'esperienza e delle relazioni privilegiate che determinati Stati membri hanno costruito con alcuni Paesi terzi e incentivare la cooperazione tra questi e gli Stati membri, anche mettendo in comune risorse e competenze attraverso i vari fondi fiduciari dell'UE²⁹. Le gravi conseguenze di un tale approccio, che sono già emerse a valle della Dichiarazione UE-Turchia, saranno purtroppo amplificate dal coinvolgimento dell'Agenzia per l'asilo.

Quel che, però, interessa ai fini del presente contributo riguarda la dimensione esterna dell'Agenzia che si declina nella cooperazione tra questa e gli Stati terzi. Il regolamento istitutivo di EASO già prevedeva la possibilità dell'Agenzia di cooperare con le autorità dei Paesi terzi su *aspetti tecnici* dei settori disciplinati dal regolamento stesso. L'intento era quello di promuovere ed assistere le capacità di tali paesi nell'ambito dei sistemi di

materia d'asilo di cui all'articolo 5, paesi di origine o di transito di migrazione legata alle richieste d'asilo (...)".

²⁶ La proposta della Commissione non prevedeva l'istituzione di funzionari di collegamento nei Paesi terzi e questi fanno la loro "prima comparsa" nella posizione del Parlamento europeo: *Draft European Parliament legislative resolution* (COM(2016)0271 – C80174/2016 – 2016/0131(COD)).

²⁷ Considerando 38, art. 2, par. 1, lett. r); art. 35, par. 1 e 2.

²⁸ Considerando 38, art. 2, par. 1, lett. r); art. 35, par. 1.

²⁹ Comunicazione della Commissione, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit.

asilo ed accoglienza nonché di attuare programmi di protezione regionale e altre azioni pertinenti³⁰.

Con la trasformazione dell'EASO in EUAA³¹ è stato esteso l'ambito di cooperazione tra Agenzia e Paesi terzi e meglio definito lo strumento attraverso il quale essa viene implementata.

Infatti, relativamente l'ampliamento delle funzioni, sparisce il rimando agli *aspetti tecnici* e rimane un più generico rimando ad una cooperazione su questioni contemplate nel regolamento. Inoltre, per quel che qui più interessa, l'obiettivo di tale cooperazione si amplia comprendendo, oltre a quanto già previsto nel precedente regolamento, anche la promozione, in tali Paesi, di norme dell'Unione in materia d'asilo.

Per quanto concerne lo strumento attraverso cui tale cooperazione viene implementata, per l'EASO era genericamente previsto che tale attività dovesse avvenire, *in accordo* con la Commissione, nell'ambito di accordi operativi (*working arrangements* nella versione inglese)³². Il regolamento istitutivo dell'EUAA, invece, dispone che l'Agenzia possa sviluppare tale cooperazione nell'ambito di *working arrangements* che, come previsto anche per FRONTEX³³, sono soggetti a preventiva *approvazione* da parte della Commissione, mentre Parlamento europeo e Consiglio debbono, prima della loro conclusione, esserne informati sul contenuto.

Ad oggi, gli unici Paesi terzi con cui l'Agenzia ha concluso accordi operativi sono i Paesi associati, ovverosia Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera³⁴. Tale strumento è stato inoltre utilizzato per definire linee guida di lavoro con la Commissione europea³⁵,

³⁰ Art. 7, par. 3 e art 49, par. 2 seconda parte.

³¹ Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

³² Art. 49, par. 2 seconda parte e considerando 20 e 24.

³³ Differentemente da quanto previsto nel regolamento istitutivo dell'EUAA, prima della conclusione di un accordo di lavoro FRONTEX è tenuto ad informare solo il Parlamento europeo e non il Consiglio. Art. 76, par. 4 del Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624*, in *GUUE L 295, del 14 novembre 2019, pp. 1-131*. Si noti che la proposta della Commissione prevedeva la necessità di informare solo il Parlamento europeo – l'obbligo d'informazione anche nei confronti del Consiglio è stato inserito durante i negoziati; si veda: Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010*, del 4 maggio 2016, COM 2016 271 final. Sul tema si veda anche: J. ALBERTI, *Le Agenzie dell'Unione europea*, cit., p. 423 e ss.

³⁴ I. DAMJANOVSKI, Z. NECHEV, *External Differentiated Integration in Justice and Home Affairs: Participation of the Western Balkan Countries in EU Agencies*, in *EUIDEA Policy Papers*, N. 20, 2022, p. 14.

³⁵ *Working Arrangement for cooperation on external action between the directorate general for migration and home affairs (DG HOME) and the European Asylum Support Office (EASO)*, disponibile su https://euaa.europa.eu/sites/default/files/WA_EASO_and_HOME_Jan_2018.pdf.

con altre Agenzie che operano nello Spazio Libertà Sicurezza e Giustizia³⁶, con il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)³⁷ e con alcune organizzazioni internazionali³⁸.

3. L'*External Action Strategy* e gli altri atti di *soft law*

Al contrario, quando si tratta di fornire un quadro dei rapporti tra l'Agenzia e altri Stati terzi, vengono utilizzate *Roadmaps*³⁹, strumenti di cui non si trova riscontro nel testo del regolamento istitutivo. Così, come si avrà modo di vedere nel prosieguo, *Roadmaps* sono concluse anche tra l'EUAA e i Balcani Occidentali con il precipuo scopo di descrivere il contesto di intervento e le funzioni operative svolte dai funzionari dell'Agenzia a sostegno della autorità amministrative nazionali.

Per inquadrare i (non del tutto chiari) confini dell'azione esterna dell'Agenzia è necessario tenere conto non solo del disposto normativo bensì anche di ulteriori atti di *soft law*, tutti pubblicati dalla stessa Agenzia, come l'*EASO External Action Strategy* (EAS)⁴⁰, il Programma di lavoro annuale e la Programmazione pluriennale⁴¹.

Per quanto concerne il primo strumento, l'Agenzia, nel 2019, a fronte dell'ampliamento (*de facto*) della sua azione esterna, ne ha rivisto il contenuto. Già solo da un primo dato superficiale – quale il raddoppio della pagine di tale documento – è chiara l'espansione di tale funzione. Ed infatti, in apertura, viene subito precisato che “*this Strategy foresees the possibility of revision, including in view of the future adoption of the relevant legislative proposal aimed at establishing a fully fledged EUAA*”⁴². Così, come accaduto per le funzioni dell'Agenzia a supporto degli Stati membri⁴³, anche per quanto riguarda la dimensione esterna i poteri operativi conferiti si sono progressivamente ampliati nella prassi, per poi confluire dapprima in uno strumento di *soft law* e, poi, nel nuovo regolamento istitutivo dell'EUAA. Invero, gli obiettivi

³⁶ *Working Arrangement between the European Asylum Office (EASO) and the European Agency for the operational management of large-scale IT system in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA)*, disponibile su https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/Working-arrangement-EASO-eu-LISA_0.pdf; *Working Arrangement between the European Asylum Support Office (EASO) and the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)*, disponibile su https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/20130606-EASO-FRA-working-arrangement-FINAL_0.pdf; *Working arrangement between the European Asylum Support Office (EASO) and the European Agency for the management of operational cooperation at the external borders of Member States of the European Union (FRONTEX)*, disponibile su https://euaa.europa.eu/sites/default/files/20120926-FRONTEX-EASO-working-arrangement-FINAL_0.pdf. Si veda anche: D. FERNANDEZ-ROJO, *EU Migration Agencies. The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL*, 2021, p. 114 e ss.

³⁷ *Working arrangement between the European Asylum Support Office (EASO) and the European External Action Service (EEAS)*, disponibile su https://euaa.europa.eu/sites/default/files/WA_EEAS.pdf.

³⁸ *Working Arrangements between the European Asylum Support Office (EASO) and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, disponibile su https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-UNHCR-Working-Arrangement_0.pdf; *Working Arrangement between the European Asylum Support Office (EASO) and the International Organization for Migration (OIM)*, disponibile su <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-iom-working-arrangement.pdf>.

³⁹ Sito internet dell'Agenzia dell'Unione europea per l'Asilo: <https://euaa.europa.eu/partners/international-stakeholders>.

⁴⁰ *EASO External Cooperation Strategy*, 2019, disponibile su <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-external-cooperation-strategy.pdf>.

⁴¹ *EUAA Single Programming Document 2022-2024*, del 20 dicembre 2021, WP 2022 – Rev. 1, disponibile su https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-01/SPD%202022-24%20Rev%201_final.pdf.

⁴² *EASO External Cooperation Strategy*, cit., p. 6.

⁴³ D. FERNANDEZ-ROJO, op. cit., p. 62.

dell'azione esterna dell'Agenzia rappresentati nell'*External Action Strategy* del 2019 riflettono le funzioni affidate in tale ambito all'EUAA con il regolamento istitutivo entrato in vigore a gennaio 2022. D'altro canto, il documento relativo alla "Strategia esterna" sembra andare addirittura oltre quanto stabilito dal regolamento istitutivo dell'EUAA dando, quindi, anche una prospettiva in ottica evolutiva delle funzioni che, *de facto*, l'Agenzia potrà esercitare sul territorio di Stati terzi. Si fa riferimento, ad esempio, al fatto che, mentre il regolamento istitutivo parla di una generale "*assistenza ai Paesi terzi nell'acquisizione di competenze e nello sviluppo di capacità per i loro sistemi di asilo e di accoglienza*", l'EAS prevede che l'Agenzia possa contribuire a *stabilire* un sistema di asilo e accoglienza in uno Stato Terzo.

Inoltre, nella versione dell'*External Action Strategy* del 2019, le modalità d'implementazione dell'azione esterna dell'Agenzia⁴⁴ trovano una particolareggiata descrizione simile, per altro, a quanto disposto dal regolamento istitutivo dell'Agenzia con riguardo al tipo di supporto che può essere fornito dalla stessa agli Stati membri. Infatti, come l'EUAA fornisce assistenza operativa e tecnica a uno Stato membro attraverso l'invio delle squadre di sostegno per l'asilo, allo stesso modo "*una presenza mirata dell'EASO [EUAA] nei principali Paesi terzi*" può rafforzare l'azione esterna dell'Agenzia "*including to facilitate technical cooperation, the implementation of support activities and/or projects through coordination with key authorities and partners in the field*"⁴⁵. Così, se il destinatario di assistenza tecnica e operativa è uno Stato membro, la disciplina di riferimento è contenuta all'interno di un atto tipico di diritto derivato (ovverosia il regolamento istitutivo dell'Agenzia stessa); al contrario, se il destinatario di tale supporto è uno Stato terzo, la tipologia di tale attività e gli strumenti utili alla sua implementazione sono contenuti in un atto di *soft law* (ovverosia l'*External Action Strategy*) che dettaglia e aggiunge svariati elementi rispetto a quanto (poco) previsto nel regolamento istitutivo dell'Agenzia.

Infine, sebbene l'*External Action Strategy* del 2019 tenesse conto della riforma – al tempo ancora pendente – dell'Agenzia, il Programma di lavoro annuale e la Programmazione pluriennale 2022-2024 dell'EUAA⁴⁶ prevedono la necessità di una sua revisione alla luce dell'entrata in vigore del nuovo regolamento istitutivo. Questi due strumenti, come già accennato, rappresentano la seconda tipologia di atti di *soft law* utili ad inquadrare l'azione esterna dell'Agenzia⁴⁷. Essi non solo descrivono, punto per punto, i risultati attesi e gli indicatori per misurare il raggiungimento degli obiettivi relativamente la dimensione esterna dell'Agenzia⁴⁸, ma forniscono anche un elenco delle priorità programmate per il 2022⁴⁹ e riportano dati e informazioni relative al finanziamento e alle risorse umane da investire nei singoli progetti da implementarsi nei Paesi terzi⁵⁰.

Così, il fatto che la disciplina relativa l'azione esterna dell'Agenzia sia contenuta, per lo più, in atti atipici non vincolanti e che, come vedremo, l'Agenzia tesse rapporti con Paesi terzi attraverso atti di *soft law*, pur costituendo un elemento del tutto tipico e in comune con le altre agenzie dell'Unione complica il quadro di riferimento. Infatti, da un

⁴⁴ EASO *External Cooperation Strategy*, cit., p. 9, "*Types of EASO external Action*".

⁴⁵ EASO *External Cooperation Strategy*, cit., p. 14. Da notarsi che mentre è previsto il dispiegamento di squadre di sostegno per asilo negli Stati membri (*ex art. 20 del Regolamento (UE) 2021/2303, cit.*), lo stesso non può dirsi con riferimento ai Paesi terzi dove, da regolamento istitutivo, è prevista solo la presenza di funzionari di collegamento (*art. 30 del Regolamento (UE) 2021/2303, cit.*).

⁴⁶ Art. 42 del Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

⁴⁷ EUAA *Single Programming Document 2022-2024*, cit., pp. 21-22, 27, 31, 37.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 22.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 46.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 73 e ss.

lato, l'*External Action Strategy*, il Programma di lavoro annuale e pluriennale aiutano ad orientarsi nella “giungla” delle funzioni affidate, in modo assai generico, all’Agenzia dal suo regolamento istitutivo; d’altro canto, l’aleatorietà che caratterizza tali strumenti lascia un certo margine di discrezionalità all’azione dell’EUAA dato che la disciplina di dettaglio, contenuta in tali atti, può essere facilmente emendata dalla stessa Agenzia anche a seguito di evoluzioni *de facto*, con ulteriori ricadute sulla palese violazione delle prerogative delle istituzioni dell’Unione nell’ambito delle relazioni esterne congenita in ogni esercizio di poteri formalmente non attribuiti per il tramite di atti *soft*.

4. L'intervento dell'EUAA nei Balcani occidentali

Durante i primi anni di attività, l’azione esterna dell’Agenzia è stata indirizzata, principalmente, verso i Balcani occidentali a supporto del processo di allargamento dell’Unione⁵¹. Tali Paesi rimangono tutt’ora nella lista dei “*key priority third countries*” con i quali l’EUAA deve cooperare e rafforzare il suo coinvolgimento⁵².

In generale, gran parte delle Agenzie sono coinvolte nel processo di allargamento dell’UE, stabilendo diverse forme di cooperazione con i Paesi candidati o potenziali candidati volte a prepararli all’adesione e a monitorare l’attuazione dell’*acquis* dell’UE⁵³. Invero, già con la sua Comunicazione del 2008 sul futuro delle agenzie europee, la Commissione sottolineava come queste “*hanno contribuito ad aiutare taluni Paesi terzi a familiarizzarsi con l’acquis e con le migliori pratiche della Comunità*”⁵⁴.

Per quanto attiene l’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo, anche i documenti che la Commissione pubblica nel contesto dei negoziati sul Capitolo 24 fanno riferimento al ruolo di EASO, alcune volte prevedendo il dispiegamento di suoi funzionari di collegamento sul territorio dello Stato candidato⁵⁵, altre riferendosi a Linee Guida di EASO come parametro per monitorare gli sviluppi del sistema d’asilo⁵⁶. Anche la Bosnia Erzegovina, a cui ancora non è stato riconosciuto lo *status* di Paese candidato, sebbene ad ottobre del 2020 non avesse concluso alcun “accordo” con EASO, già riceveva il suo supporto nel settore dell’asilo⁵⁷. L’assenza di uno strumento di cooperazione tra la Bosnia Erzegovina e EASO si risolveva a dicembre 2020, quando il Ministero per la Sicurezza firmava con l’Agenzia una *Roadmap for cooperation* al fine di allineare il suo sistema d’asilo e accoglienza con i parametri previsti dal SECA.

⁵¹ *EASO External Action Strategy*, 2013, cit., p. 2.

⁵² *EASO External Cooperation Strategy*, 2019, cit., p. 12.

⁵³ F. COMAN-KUND, *Assesing the Role of EU Agencies in the Enlargement Process: The Case of the European Aviation Safety Agency*, in *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 8, N. 1, 2012, pp. 339, 342 e ss.

⁵⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Il futuro delle agenzie europee*, del 13 marzo 2008, COM 2008 135 final.

⁵⁵ Commission staff working document, *Serbia 2019 Report*, SWD 2019 219 final., p. 40: “*The MoI and the Commissariat for Refugees and Migration cooperate with EASO on the basis of a comprehensive roadmap. Serbia was granted observer status in the reception network organised by EASO. A European migration liaison officer, responsible for the entire region, is operational from Belgrade*”.

⁵⁶ Commission staff working document, *Serbia 2021 Report*, SWD 2021 288 final., p. 52: “*Reception conditions are regularly monitored in view of the EASO guidance on reception conditions*”. Si vedano anche: Commission staff working document, *Albania 2019 Report*, SWD 2019 215 final., p. 41; Commission staff working document, *Albania 2020 Report*, SWD 2020 354 final., p. 48; Commission staff working document, *Macedonia 2020 Report*, SWD 2020 351 final., p. 44; Commission staff working document, *Macedonia 2021 Report*, SWD 2021 294 final., p. 44.

⁵⁷ Commission staff working document, *Bosnia and Herzegovina 2020 Report*, SWD 2020 350 final., p. 43.

Ampliando la prospettiva, la *Roadmap* è lo strumento utilizzato dall’Agenzia per definire gli obiettivi del sostegno fornito ai Balcani occidentali nel quadro del Progetto IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*) “*Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management systems in the Western Balkans and Turkey*”, un programma regionale finanziato dall’UE e dall’Agenzia stessa il cui obiettivo è sviluppare e rendere operativo un sistema completo di gestione della migrazione⁵⁸.

Sebbene non si abbia riscontro di tale strumento nel testo del regolamento istitutivo dell’Agenzia – che, al contrario, nella cooperazione tra questa e Paesi terzi fa riferimento all’utilizzo di accordi di lavoro (*working arrangements*) – le *Roadmaps* vengono utilizzate per definire gli obiettivi e il supporto operativo fornito dall’Agenzia ai Paesi candidati (Albania, Montenegro, Nord Macedonia e Serbia)⁵⁹ e potenziali candidati (Bosnia Erzegovina e Kosovo)⁶⁰.

Da una lettura trasversale di queste *Roadmaps* possiamo delineare alcuni elementi comuni che torneranno utili per un’analisi d’insieme relativa alla natura di tale strumento e all’operato dell’Agenzia nei Balcani Occidentali. Anzitutto, vengono delineati tre obiettivi principali, ovverosia migliorare lo spazio di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati in linea con il SECA e con le prassi degli Stati membri; individuare le aree in cui il sostegno dell’Agenzia può contribuire al processo di adesione e ha un impatto diretto sull’attuazione delle raccomandazioni delineate dalla Commissione nei suoi Report (in particolare quelle volte a soddisfare i criteri del Capitolo 24); contribuire ad una maggiore armonizzazione dei sistemi di asilo e di accoglienza.

Successivamente, vengono descritte le varie fasi che precedono, concorrono e seguono la realizzazione di quanto contenuto nelle *Roadmaps*. In tutti i casi, prima di stilare tali documenti, viene svolto un *needs assessment* che, per altro, può includere missioni in loco⁶¹. Vi è poi un’attività di monitoraggio e auto-valutazione cadenzata in diversi momenti: durante tutto il periodo coperto dalla *Roadmap*, l’Agenzia e l’autorità nazionale competente devono raccogliere sistematicamente dati e informazioni sulla sua attuazione; vi è poi una *mid-term review* a cui fa seguito un Report di valutazione finale e una valutazione dei bisogni conclusiva del periodo d’implementazione della *Roadmap*, utile a valutare le necessità sopravvenute in vista di un’eventuale ulteriore cooperazione tra Agenzia e Paese terzo. Invero, tutte le *Roadmaps* hanno una durata di circa due anni a cui può seguire un eventuale rinnovo⁶².

Così, emerge chiaramente quella che da altre parti è stata descritta come la più importante risorsa in capo all’Agenzia, ovverosia non tanto la possibilità di porre in essere atti esecutivi o di avere a propria disposizione un certo sostegno finanziario quanto,

⁵⁸ Art. 35, par. 5 Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo all’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010*, cit. Per un dettaglio delle risorse finanziarie investite: *EUAA Single Programming Document 2022-2024*, WP 2022, cit., p. 81. Attraverso lo strumento di preadesione è stato finanziato il progetto *Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey*, gestito da EASO, FRONTEX, OIM e UNHCR. Per EASO è stato previsto un budget di 1,4 milioni di euro per il periodo luglio 2019 – giugno 2021, disponibile su <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/IPA-II-phase-II.pdf>; ASGI, *Te la ricordi, vero, l’Albania?*, Report di approfondimento del sopralluogo giuridico in Albania (2021), p. 38.

⁵⁹ Il testo delle *Roadmaps* può essere consultato sul sito dell’Agenzia: https://euaa.europa.eu/partners/international-stakeholders_

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Roadmap for Cooperation EASO-Montenegro (2022-2023), Strengthening the asylum and reception system in line with the Common European Asylum System and EU standards*, p. 5, disponibile su https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-05/EASO_MN.pdf.

⁶² La Serbia e la Macedonia del Nord avevano già concluso *Roadmaps* con l’Agenzia per il periodo 2017-2019, si veda: I. DAMJANOVSKI, Z. NECHEV, *op. cit.*, p. 14.

piuttosto, l'accesso a informazioni e dati “*which in turn serve as the basis for cooperation, coordination and persuasion*”⁶³.

Infine, prima di passare al dettaglio delle attività da implementarsi, le *Roadmaps* definiscono delle macro aree d'intervento che, a seconda dei Paesi interessati, variano dal (1) rafforzare la legislazione, le istituzioni e il sistema in materia di asilo, al prevedere efficaci (2) procedure di asilo e (3) sistemi di accoglienza⁶⁴.

4.1 Riflessioni sulla natura della *Roadmaps*

Proseguendo nell'analisi trasversale delle *Roadmaps* concluse tra l'Agenzia e i Balcani occidentali, queste sono composte da una seconda sezione in cui viene definita, più dettagliatamente, l'attività dell'EUAA sul territorio del Paese terzo. Segnatamente, vengono riportate delle tabelle in cui sono elencati i risultati attesi, le autorità nazionali responsabili, le premesse necessarie in vista dell'inizio dell'attività di supporto, la descrizione di ogni attività (collegata al singolo risultato atteso) e le eventuali sinergie da assicurare con altre organizzazioni internazionali operanti sul territorio del Paese terzo.

Pare interessante notare la somiglianza con i piani operativi conclusi tra l'Agenzia e gli Stati membri *ex art.* 18 del regolamento istitutivo⁶⁵. Sebbene il contenuto di quest'ultimi è sicuramente più particolareggiato nella parte introduttiva, ciò non toglie che, soprattutto per quanto riguarda la sezione dedicata alla descrizione delle attività dell'EUAA, lo schema seguito sia il medesimo.

Questo elemento porta a riflettere sul contenuto delle *Roadmaps*⁶⁶; invero, l'art. 18, par. 2 del regolamento istitutivo dispone che il piano operativo (concluso tra Stato membro e Agenzia) è vincolante per l'Agenzia, per lo Stato membro ospitante e per gli Stati membri partecipanti. Così, la similitudine tra le due tipologie di atti -piano operativo concluso tra Agenzia e Stato Membro e *Roadmap* conclusa tra Agenzia e Paese terzo, potrebbe essere segno distintivo di vincolatività anche delle seconde.

Ancor più, vi sono altri elementi che potrebbero evocare un carattere vincolante di tali documenti quali, ad esempio, l'aver inserito la clausola per cui “*all relevant stakeholders from both EASO and Albania are committed to participate actively in the agreed activities and to implement the agreed commitments in line with the envisaged timeline*”⁶⁷, l'utilizzo di termini che presuppongono un certo tipo di impegno,⁶⁸ il fatto che per la modifica del contenuto delle *Roadmaps* sia necessario il consenso formale di

⁶³ J. POLLAK, *Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders*, in *West European Politics*, Vol. 32, N. 5, 2009, p. 908.

⁶⁴ Si prenda ad esempio la *Roadmap* conclusa tra l'Agenzia e Nord Macedonia, p.6: “*targeted interventions aimed at contributing to (1) strengthening of asylum related legislation, institutions and systems, (2) effective asylum procedures and (3) effective reception system in North Macedonia were identified*”; la *Roadmap* conclusa tra il Montenegro e l'Agenzia, p. 7: “*relevant activities will be implemented and contribute to: (1) effective asylum procedures and (2) effective reception system*”.

⁶⁵ I. DAMJANOVSKI, Z. NECHEV, *op. cit.*, p. 13: “*EASO employs a mix of instruments to deliver external support to third countries similar to those it provides to member states with the aim of strengthening the protection space for asylum seekers and refugees in the WB*”.

⁶⁶ Si veda principio della preminenza della sostanza sulla forma, Corte di Giustizia, sentenza del 31 marzo 1971, causa C-22/70, *Commissione delle Comunità europee contro Consiglio delle Comunità europee*, punti 38-43.

⁶⁷ *Roadmap for Cooperation EASO-Albania (2020-2022)*, cit., p. 5.

⁶⁸ L'utilizzo del verbo “*to commit*” e la declinazione dei verbi non in forma condizionale (non si usano formule tipo *should, could...*).

entrambe le parti⁶⁹ e che tali strumenti contengano la descrizione di attività implementative piuttosto precise. Inoltre, tutte le *Roadmaps* contengono una clausola che specifica il periodo di implementazione della stessa, alcune volte facendo riferimento genericamente al mese e anno (da marzo 2022 a febbraio 2024)⁷⁰, altre inserendo addirittura il giorno (dall'1 ottobre 2020 al 30 settembre 2022)⁷¹. Con riferimento al recepimento di tali strumenti negli ordinamenti interi, pare interessante mettere in luce come alcuni governi nazionali si riferiscano ad essi quale “motore” che ha spinto a riforme della legislazione in materia di asilo⁷², altri facciano puntuale riferimento all'attuazione di tali documenti nelle relazioni semestrali inviate alla Commissione europea sul Capitolo 24⁷³.

Tuttavia, constatato che nessuna delle *Roadmaps* include alcuna clausola riguardante la vincolatività o meno delle stesse⁷⁴, sarà necessaria una valutazione, caso per caso, del tenore, contenuto, finalità e contesto delle stesse al fine di comprendere se esse siano effettivamente in grado di produrre effetti giuridici.

In termini più generali, sostenere il carattere vincolante di uno strumento quale la *Roadmap* comporterebbe il dover riconoscere, in capo all'EUAA, la possibilità di concludere accordi vincolanti in nome e per conto proprio – il che, per altro, presupporrebbe riconoscere in capo all'Agenzia personalità giuridica di tipo internazionale⁷⁵. Invero, se per la conclusione dei *working arrangements* è prevista la

⁶⁹ *Roadmap for Cooperation EASO-Albania (2020-2022)*, cit., p. 4: “This document can be revised, if need arises, upon agreement of EASO and the Ministry of Interior. During the implementation of the Roadmap, and subject to its capacity, EASO remains available to address emerging needs identified by Albania through ad-hoc requests submitted by the authorities”.

⁷⁰ *Roadmap for Cooperation between the EUAA-Kosovo*, cit., p. 4.

⁷¹ *Roadmap for Cooperation EASO-Serbia*, cit., p. 4.

⁷² Si fa riferimento all'Albania; si veda: *Ligji i ri për Azilin/Risitë dhe çfarë parashikon akti – Fjala e ministrit në Kuvend, 01/02/2022: “Legjislacioni aktual megjithëse nuk është shumë i hershëm, pra vetëm i vitit 2014, ka hasur në zbatim disaproblematika, dhe prandaj vijmë sot me një propozim të ri, dhe kryesisht në dy drejtime kryesore: (...) -E dyta, në rregullimin dhe plotësimin e mungesave ligjore të evidentuara gjatë analizave nga strukturapërgjegjëse për azilin, por edhe nga partnerët tanë me të cilët bashkëpunojmë si UNHCR, EASO, etj”* – traduzione (non ufficiale): “L'attuale normativa, adottata nel 2014, ha riscontrato alcuni problemi nella sua attuazione, e quindi presentiamo oggi una nuova proposta [di riforma] che muove, principalmente, in due direzioni: (...) in secondo luogo, nella regolamentazione e nel completamento delle carenze giuridiche individuate durante le analisi svolte dalla struttura responsabile dell'asilo, ma anche dai nostri partner con cui collaboriamo, come UNHCR, EASO, ecc.”, in <https://mb.gov.al/ligji-i-ri-per-azilin-risite-dhe-çfare-parashikon-akti-fjala-e-ministrit-ne-kuvend/>.

⁷³ Si fa riferimento alla Serbia; si veda: *Влада Републике Србије преговарачка група за поглавље 24 – правда, слобода и безбедност* (traduzione non ufficiale: “Governo della Repubblica di Serbia Gruppo di Negoziazione per il Capitolo 24 – Giustizia, liberà e Sicurezza”), pp. 14, 47, 48, 53, 54, 65, 67, 68, disponibile su <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/d51444ad-67bd-47aa-ade1-9a410700b8d0/AP+za+Poglavlje+24+revizija.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mDoSJOx>.

⁷⁴ Al contrario e a titolo comparativo, tutti i *Work Arrangements* conclusi da FRONTEX con i Balcani Occidentali “contain a provision of their legal status. These provisions establish that the respective work arrangements shall not be considered a treaty under international law and that its implementation shall not be regarded as fulfilment of obligations by EU”, M. FINK, *Frontex Working arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding ‘Technical Relationships’*, cit., p. 26.

⁷⁵ Sulla possibilità di riconoscere personalità giuridica di tipo internazionale in capo alle Agenzia si veda: A. OTT, *EU Regulatory Agencies in EU External Relations: trapped in a legal minefield between European and International Law*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 13, N. 4, 2008, p. 526; e J. ALBERTI, *op. cit.*, p. 444: “gli elementi fondamentali [affinché un ente possa esser dotato di soggettività internazionale] sembrano essere tre: l'ente deve svolgere attività a) a lui imputabili, b) mediante propri organi e c) regolate da norme di diritto internazionale. (...) Il primo requisito, (...) sintetizzato con gli elementi sub lett. a) e b), va individuato (...) osservando la prassi, in particolare la conclusione di accordi di cui il soggetto in esame è parte, vedendo se questo occupa una posizione distinta da quella dei suoi membri (...). Nel concetto sub lett. c) [si deve osservare] se l'organizzazione internazionale eserciti funzioni e goda di diritti che possono

previa approvazione della Commissione⁷⁶ – e quindi, qualora questi dovessero presentare un contenuto vincolante, questo non impegnerebbe l'Agenzia ma l'UE⁷⁷ – lo stesso non può dirsi per le *Roadmaps*. Infatti, in ognuna di esse è inserita una clausola (che, peraltro, potrebbe costituire altro indizio di vincolatività) secondo la quale ne rispondono del contenuto solo l'Agenzia e il governo del Paese con cui l'accordo è concluso e non riflettono, necessariamente, la visione dell'Unione europea⁷⁸.

Per uscire da tale corto circuito, e quindi per riconoscere carattere vincolante ad accordi conclusi tra l'Agenzia e Paesi terzi senza, allo stesso tempo, far congetture sulla personalità giuridica di tipo internazionale in capo all'Agenzia, la soluzione sarebbe semplice: utilizzare, per questo tipo di cooperazione, lo strumento suggerito dallo stesso regolamento istitutivo, ovvero sia il *working arrangements*. Esso permetterebbe di riconoscere la vincolatività del contenuto dell'accordo senza dover impegnare l'Agenzia, data la previa approvazione della Commissione per la conclusione di questi.

In tal modo si assicurerebbe anche una certa coerenza, giacché il coinvolgimento della Commissione in questo contesto non è sicuramente di poco conto. Come ben noto, il processo di allargamento dell'UE, nella sua dimensione politica e tecnica, vede la Commissione come principale attrice. Tant'è che, così come la Commissione, nei suoi Report periodici sull'avanzamento del processo di adesione, fa riferimento alle attività dell'Agenzia nei Balcani occidentali, anche le *Roadmaps* concluse dall'Agenzia con gli stessi, sistematicamente, rimandano a tali Report⁷⁹. Inoltre, l'EASO *External Action Strategy* elenca tra i partner chiave non solo la DG per la Migrazione e gli Affari Interni ma, soprattutto nel contesto del Progetto IPA, anche la DG per la Politica europea di vicinato e i negoziati di allargamento.

Tutto ciò premesso, anche se tali atti non possono essere considerati come vincolanti, è comunque importante non sottovalutare gli impegni ivi contenuti in quanto, proprio perché tali *Roadmaps* sono rivolte a Paesi che ambiscono a fare ingresso nell'UE, queste facilmente “*prendono una forma più incisiva e vincolante attraverso quei meccanismi di moral suasion tipici del soft-law*”⁸⁰.

5. Esternalizzazione del diritto di asilo o sostegno nella procedura di adesione?

Tali *Roadmaps* potrebbero essere concepite sia come uno strumento utile per la politica di allargamento sia come uno strumento volto a promuovere la dimensione esterna della politica d'asilo o, infine, efficace per il raggiungimento di entrambi gli obiettivi⁸¹. Infatti, data la condivisione delle loro frontiere con alcuni Stati membri, i Balcani Occidentali sono i fruitori principali degli sforzi dell'UE per l'esternalizzazione delle politiche migratorie e di asilo; inoltre, poiché essi hanno una prospettiva di adesione

spiegarsi solo se ad essa è attribuita la personalità internazionale e la capacità di agire sul piano internazionale”.

⁷⁶ Art. 35, par. 2 del Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

⁷⁷ J. ALBERTI, cit., p. 434.

⁷⁸ La clausola di aperture di tutte le *Roadmaps* statuisce che: “*Its contents are the sole responsibility of EASO and Ministry of Interior of Montenegro and do not necessarily reflect the views of the European Union*”.

⁷⁹ Tutte le *Roadmaps* concluse tra l'Agenzia e i Balcani occidentali prevedono che: “*roadmap contributes to the accession process and has a direct impact on the implementation of the recommendations outlined in the COM progress reports (...)*”.

⁸⁰ J. ALBERTI, op. cit., p. 434.

⁸¹ F. COMAN-KUND, op. cit., p. 349.

all'UE, quest'ultima viene utilizzata come “leva” per sperimentare nuovi “approcci all'esternalizzazione” che possano, poi, essere replicati in altri Paesi terzi⁸².

In tale cornice, se l'EUAA gioca (e EASO ha giocato) un ruolo importante rispetto all'allineamento dei sistemi di asilo di tali Paesi nel contesto del processo di adesione, d'altro canto si intravedono alcuni (preoccupanti) elementi rispetto al suo operato – e alle sue evoluzioni – che richiamano alla mente le ben note politiche di esternalizzazione del diritto di asilo. L'obiettivo della cooperazione con i Balcani Occidentali potrebbe anche esser letto attraverso la lente di tale politica di esternalizzazione che mira a trasformare i Balcani Occidentali da Paesi di mero transito a Paesi che possano assicurare una protezione sufficiente, ovverosia “Paesi Terzi Sicuri” in cui ricollocare i richiedenti asilo che arrivano sul territorio degli Stati membri.

Invero, guardando agli sviluppi che hanno interessato FRONTEX, per cui i Balcani Occidentali sono stati il luogo di sperimentazione delle prime operazioni congiunte di controllo alle frontiere in Paesi terzi⁸³, non viene difficile immaginare un sviluppo simile per l'EUAA; anche con riferimento a questa, potremmo assistere ad uno slittamento delle attività da implementarsi in tali Paesi: da mero rafforzamento delle capacità dei sistemi di asilo e accoglienza ad una vera e propria cooperazione operativa sul campo attraverso il dispiegamento di personale dell'Agenzia sul territorio di tali Paesi⁸⁴. Questo permetterebbe all'Agenzia di avere una certa influenza sulle procedure di asilo, magari assimilabile a quella che ha già presso gli *hotspot* greci.

Ma, anche lasciando da parte l'immaginazione e guardando a ciò che accade oggi, si può affermare che l'EUAA abbia già un importante “ascendente” sulle procedure di asilo avviate in questi Paesi. Tutte le *Roadmaps* presentano, infatti, una sezione riguardante il rafforzamento di tali procedure affinché esse possano dirsi in linea con il SECA. Tale attività viene, in pratica, implementata dall'Agenzia attraverso la diffusione alle autorità nazionali di Linee Guida EASO e *Standard Operating Procedures* (con relativa traduzione in lingua) riguardanti svariati temi legati alla procedura d'asilo, tramite formazioni tenute dal personale dell'Agenzia con differenti focus in tema di protezione internazionale e, infine, grazie all'affiancamento delle autorità nazionali competenti al personale amministrativo degli Stati membri al fine di aumentare le loro capacità tecniche in materia⁸⁵.

Così, il lavoro svolto dall'Agenzia in questi anni potrà fungere da “parafulmine” qualora si volesse metter in dubbio la possibilità per questi Paesi di assicurare una protezione ai richiedenti asilo che possa essere assimilabile a quella che troverebbero sul territorio dell'UE e da elemento corroborante il fatto che i Balcani Occidentali possano essere inseriti nell'(eventuale) elenco a livello dell'UE di “Paesi Terzi Sicuri”, così come richiesto dalla Commissione⁸⁶.

⁸² I. DAMJANOVSKI, Z. NECHEV, *op. cit.*, p. 15.

⁸³ *Ibid.*, p. 6.

⁸⁴ Si veda nota n. 44. Con riferimento, invece, al dispiegamento di squadre FRONTEX per la gestione delle frontiere sul territorio di Stati Terzi si veda: M. PREVIADELLO, *Il nuovo modello di accordo sullo status: le azioni esecutive di Frontex oltre i confini dell'Unione europea*, in *BlogDUE*, 17 giugno 2022.

⁸⁵ Con riferimento a quest'ultimo (cioè “*Study visit/shadowing in EU MS with an aim of increasing technical skills*”) si veda: *Roadmap for Cooperation between the EUAA-Kosovo*, cit., p. 14 e *Roadmap for Cooperation EASO-Montenegro*, cit., p. 11.

⁸⁶ Comunicazione della Commissione, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit.: “*Nel prosieguo dei negoziati sarà particolarmente importante raggiungere un maggior grado di armonizzazione dei concetti di Paese di origine e Paese Terzo sicuro mediante elenchi a livello dell'UE che individuino Paesi quali quelli dei Balcani Occidentali*”.

In quest'ottica, le Agenzie stanno giocando un ruolo determinante anche nel strutturare una banca dati regionale (cd. Balkandac) che avrà a modello Eurodac⁸⁷ e che potrebbe portare, in un futuro prossimo, a creare sistemi nazionali interoperabili di registrazione biometrica e condivisione dei dati riguardanti richiedenti asilo e migranti irregolari. Se l'attuale sviluppo di questa banca dati è inteso a preparare i Balcani Occidentali per la futura adesione, d'altro canto vi è chi ipotizza che questa potrà essere collegata ad Eurodac anche prima di una formale adesione di tali Stati all'UE⁸⁸. Un tale collegamento, di per sé, è già stato messo in atto grazie alla possibilità dei funzionari FRONTEX dispiegati nei Balcani Occidentali di accedere, simultaneamente, sia alle banche dati nazionali di tali Paesi, sia alle banche dati dell'UE.

L'estensione di Eurodac ai Balcani Occidentali (o la connessione Balkandac-Eurodac) potrebbe avere delle gravissime conseguenze in termini di esternalizzazione delle politiche migratorie e di asilo e costituisce un ulteriore elemento che sembrerebbe far propendere per una lettura dei rapporti tra questi Paesi e l'Agenzia nel senso che essi costituiscono un'ulteriore fonte di esternalizzazione del diritto di asilo – piuttosto che esser volti a supportare gli stessi nella procedura di adesione.

5.1 La partecipazione dei Balcani occidentali ai lavori dell'Agenzia

Infine, dato che le relazioni esterne delle agenzie si manifestano sia attraverso la stipulazione di accordi con i Paesi terzi sia attraverso la partecipazione di tali Paesi ai lavori delle stesse,⁸⁹ l'analisi delle modalità di partecipazione dei Balcani occidentali all'EUAA potrebbe essere un'utile “cartina tornasole” per comprendere se sia possibile definire verso quale direzione (adattamento o esternalizzazione?) si stia muovendo l'operato dell'Agenzia.

Partendo dal dato normativo, il considerando 35 del regolamento istitutivo dell'EUAA⁹⁰ sembrerebbe aprire ad una partecipazione di Stati terzi più ampia di quella poi riportata nel testo degli articoli 34 e 35. Invero, se, da un lato, il considerando dispone che l'Agenzia dovrebbe essere aperta alla partecipazione dei Paesi che hanno concluso con l'Unione accordi in virtù dei quali hanno adottato e applicano il diritto dell'Unione nel settore disciplinato dal presente regolamento, *in particolare* Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera, dall'altro, l'art. 34 prevede che l'Agenzia sia aperta alla (sola) partecipazione di Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. L'art. 35, rubricato “cooperazione con i Paesi terzi”, non fa alcun riferimento ad una possibile partecipazione di tali Paesi terzi ai lavori dell'Agenzia. Infine, l'art. 44, par. 5 prevede che il consiglio di amministrazione dell'EUAA possa invitare a partecipare alle sue riunioni, in veste di osservatore, ogni persona il cui parere possa essere rilevante.

⁸⁷ Regolamento (UE) N. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione)*, del 26 giugno 2013, in GUUE L 180, del 29 giugno 2013, p. 1-30.

⁸⁸ Statewatch, *Blackmail in the Balkans: how the EU is externalising its asylum policies*, 1 giugno 2021, disponibile su <https://www.statewatch.org/analyses/2021/blackmail-in-the-balkans-how-the-eu-is-externalising-its-asylum-policies/>.

⁸⁹ J. ALBERTI *op. cit.*, p. 412.

⁹⁰ Considerando 35 del Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

Perciò, sebbene la Commissione abbia messo in luce che la partecipazione dei Balcani occidentali ai lavori di talune agenzie avrebbe potuto rafforzare il loro legame con l'UE e avrebbe potuto consentire a questi Paesi di favorire “*il trasferimento di competenze e delle migliori pratiche, in particolare nei settori dell'acquis che rappresentano un punto di riferimento centrale per la realizzazione delle riforme nei Balcani occidentali*”⁹¹, per quanto riguarda l'EUAA, tale raccomandazione non ha avuto seguito nel disposto normativo del suo regolamento. Così, a parte la possibilità per la Serbia di partecipare come osservatore al *Reception Network* organizzato dall'Agenzia⁹², non s'intravedono altre forme di apertura ai lavori della stessa in favore dei Balcani Occidentali.

Sebbene ciò non dipenda dalla volontà dell'Agenzia ma dalla stipulazione di un accordo tra l'Unione e il Paese terzo interessato⁹³, ciò non toglie vi sia un importante disquilibrio tra le azioni intraprese dall'Agenzia in cooperazione con le autorità di tali Stati terzi e la loro partecipazione ai lavori della stessa.

Eppure, in ottica comparativa,⁹⁴ regolamenti istitutivi di altre agenzie prevedono la partecipazione, in qualità di osservatori, di paesi candidati⁹⁵ o concedono agli Stati candidati lo status di osservatori negli *Advisory Forums*⁹⁶.

La scelta compiuta per l'EUAA rispecchia, in questo panorama, un tipo di coinvolgimento più *soft*, detto anche *formative and informative participation*, che prevede che lo Stato terzo partecipi solo in determinate azioni o progetti dell'Agenzia⁹⁷.

Questo approccio comporta un limitatissimo margine di coinvolgimento – e quindi d'influenza – dei Paesi Terzi rispetto l'azione dell'Agenzia e, come in un sistema *top-down*⁹⁸, ad un'influenza sempre più determinante dell'Agenzia rispetto ai sistemi di asilo e accoglienza di tali Paesi non sembrerebbe corrispondere un uguale coinvolgimento degli stessi ai lavori dell'Agenzia. Ciò costituisce un ulteriore “tassello” che spinge ad inquadrare i rapporti tra Agenzia e Balcani occidentali più nella prospettiva delle politiche di esternalizzazione del diritto di asilo che nell'ottica del processo di adesione.

⁹¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento, *Preparare la partecipazione dei paesi dei Balcani occidentali ai programmi e alle agenzie comunitari*, del 3 dicembre 2003, COM 2003 748 final: “*Nel caso dei Balcani occidentali (...) la loro partecipazione ai lavori di talune agenzie comunitarie rafforzerà il loro legame con l'UE sia a livello simbolico che a livello concreto e operativo. Tale misura consentirà di aiutare questi paesi a procedere sul cammino verso l'integrazione europea, favorendo il trasferimento di competenze e delle migliori pratiche, in particolare nei settori dell'acquis che rappresentano un punto di riferimento centrale per la realizzazione delle riforme nei Balcani occidentali*”.

⁹² I. DAMJANOVSKI, Z. NECHEV, *op. cit.*, p. 14.

⁹³ J. ALBERTI, *op. cit.*, p. 417.

⁹⁴ Per un quadro completo si veda F. COMAN-KUND, *op. cit.*, p. 343 e ss.; e A. OTT, *op. cit.*, p. 529 ss.

⁹⁵ Regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio del 15 febbraio 2007, *che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali*, in GUEE L 53, del 22 febbraio 2007, p. 1-14, art. 28.

⁹⁶ Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare*, del 28 gennaio 2002, in GUUE L 31, del 1 febbraio 2002, p. 1-24, art. 49; M.L. OBERG, *Third Countries in EU Agencies: Participation and Influence*, in H. C.H. HOFMANN, E. VOS, M. CHAMON (eds.), *The external dimension of EU agencies and Bodies*, 2019, p. 209.

⁹⁷ J. ALBERTI, *op. cit.*, p. 418; F. COMAN-KUND, *op. cit.*, p. 345.

⁹⁸ Non si godrebbe quindi di uno dei vantaggi della *soft law* che, “*quando è prodotta da meccanismi modellati sulla base del metodo di coordinamento aperto (Open Method of Coordination – OMC), ha il vantaggio di essere partecipativa e non gerarchica, dato che è il frutto del coordinamento transnazionale tra reti di soggetti posti sullo stesso livello che si impegnano a raggiungere determinati obiettivi e controllano l'uno il comportamento dell'altro*” secondo C. MOLINARI, *Accordi di soft law in materia di rimpatri: carta bianca per le istituzioni UE?*, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, Fasc .1, 2022, , p. 60.

In altre parole, quel che interessa sembrerebbe non tanto “*opening up agencies to external participation to prepare third countries for the adoption of the acquis through the accession process*”⁹⁹ quanto, piuttosto, tenere chiuse le porte dell’Agenzia e avvicinare la legislazione di questi Stati terzi all’*acquis* dell’UE per, appunto, poter trasferire la protezione dei richiedenti asilo “altrove”.

6. Conclusioni

La cooperazione tra Unione europea e Stati terzi in tema di politiche migratorie e di asilo ha assunto un’informalità tale da render vano qualsiasi tentativo di controllo giurisdizionale che si è tentato di intraprendere¹⁰⁰. L’ “avanzata” delle Agenzie in tale contesto sembrerebbe portare ad un deterioramento ulteriore in termini di controllo e tutela giurisdizionale rispetto agli strumenti all’uopo utilizzati. Gli accordi di *soft law* stipulati tra Paesi terzi e Agenzie contribuiscono ad erodere ancor più il principio del rispetto dello Stato di diritto in tale settore¹⁰¹ e, sebbene non impongano direttamente diritti o obblighi in capo agli individui, tuttavia non è detto che non possano avere ripercussioni sugli stessi¹⁰². Basti, a tal proposito, pensare al ruolo delle *Roadmaps* stipulate tra l’EUAA e i Balcani Occidentali nel far sì che quest’ultimi possano rientrare nella lista dei “Paesi Terzi Sicuri” e alle conseguenze che tale definizione ha sulle domande di protezione internazionale presentate da richiedenti asilo in uno Stato membro¹⁰³.

Ancor più, sebbene il regolamento istitutivo dell’Agenzia preveda solo il dispiegamento di ufficiali di collegamento sul territorio di Paesi Terzi e non di altra tipologia di funzionari (come personale appartenente a squadre di sostegno per l’asilo), la prassi sembrerebbe muoversi verso altri orizzonti. Già quando era in vigore il precedente regolamento istitutivo, si poteva rinvenire uno scollamento tra le sue disposizioni e quanto implementato dall’EASO, data la presenza di funzionari dell’Agenzia sul territorio di Paesi Terzi sebbene nessuna disposizione del precedente regolamento consentisse tale invio¹⁰⁴. Una simile tendenza potrebbe implicare, nel prossimo futuro, il dispiegamento di personale dell’Agenzia sul territorio di Paesi Terzi al di là di quanto previsto dalle disposizioni del vigente regolamento. In altre parole, se il regolamento istitutivo dell’EUAA prevede (solo) il dispiegamento di funzionari di collegamento sul territorio di Paesi Terzi, ciò non sembrerebbe impedire l’invio di altro personale con poteri più o meno incisivi sulla sfera individuale delle persone migranti¹⁰⁵.

⁹⁹ M.L. OBERG, *op. cit.*, p. 210.

¹⁰⁰ Tra molti, J. SANTOS VARA, *Soft International Agreements on Migration Cooperation with Third Countries: A Challenge to Democratic and Judicial Controls in the EU*, in S. CARRERA, J. SANTOS VARA (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis: Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, Rochester, 2019, pp. 33-35.

¹⁰¹ C. MOLINARI, *op. cit.*, pp. 56 e 65.

¹⁰² M. FINK, *op. cit.*, p. 30.

¹⁰³ D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell’Unione europea*, Bari, 2020, p. 240. Sul tema si veda anche il Caso aperto il 30 novembre 2021 (1904/2021/MHZ) di fronte alla Mediatrice europea “*How the European Commission assessed human rights impacts before providing support to African countries to develop surveillance capabilities*”.

¹⁰⁴ *EASO External Cooperation Strategy*, cit., p. 14.

¹⁰⁵ EUAA, Resettlement Support Facility (RSF) Turkey, disponibile su <https://euaa.europa.eu/operations/resettlement>; inoltre, come specificato anche nell’EASO External Strategy, p. 14, nota n. 24 l’Agenzia ha assunto sicuramente un Resettlement Expert e un Operation Officer per la Turchia, mentre era prevista la selezione di un Field Officer nel contesto della Fase II del Progetto IPA (2019-2021) nei Balcani Occidentali. Pare interessante notare, inoltre, il fatto che l’*EASO External*

Sotto questo aspetto, non parrebbe quindi così surreale ipotizzare un futuro coinvolgimento dell’Agenzia nella valutazione delle domande di protezione internazionale presentate sul territorio di Paesi Terzi, così come già accade sul territorio di alcuni Stati membri¹⁰⁶. Così, se già l’accertamento di responsabilità in capo a personale dell’Agenzia che opera sul territorio degli Stati membri risulta a dir poco complicata¹⁰⁷, in un quadro come quello fino ad ora descritto la situazione non può che ulteriormente aggravarsi in termini di tutela dei richiedenti asilo coinvolti.

Inoltre, si riscontrano carenze anche rispetto ad un controllo *ex ante* al dispiegamento di operazioni congiunte tra Agenzia e Stati terzi e, a tal riguardo, la Mediatrice europea ritiene che “*where non-EU countries have poor human rights records, Frontex should take this into account before seeking to cooperate and negotiate memoranda of understanding with bodies in those countries that are nominally responsible for human rights*”¹⁰⁸. Sino ad oggi l’attenzione si è concentrata prevalentemente sull’operato di FRONTEX al di là dei confini dell’Unione europea ma problemi simili si riscontreranno anche per l’EUAA, il cui responsabile per i diritti fondamentali deve essere ancora nominato¹⁰⁹. A tal riguardo, la stessa Mediatrice europea, recentemente, ha posto una serie di quesiti all’Agenzia relativi alla tutela dei diritti fondamentali sia in relazione al suo ruolo di “facilitatrice” nella cooperazione operativa tra Stati membri e Paesi terzi sia rispetto al dispiegamento di suoi ufficiali di collegamento nei Paesi terzi e il relativo *assessment* dello standard di tutela di diritti umani in tali Paesi¹¹⁰.

Cooperation Strategy quando si riferisce al tipo di “cooperazione operativa” da fornire ai Paesi Terzi, faccia riferimento a “*operational support*” che è la stessa terminologia usata dal regolamento istitutivo n. 2010/439 con riferimento all’attività espletata dalle Squadre di Sostegno per l’asilo inviate dall’Agenzia a supporto degli Stati membri (art. 2, par. 2)

¹⁰⁶ A Malta, ad esempio, i funzionari EUAA sono incaricati a svolgere le interviste con i richiedenti asilo, a preparare una proposta di decisione (*Personal interviews in the individual asylum determination procedure conducted; assessment reports delivered to support IPA asylum decision making processes*) e a condurre valutazioni su possibili vulnerabilità nel contesto delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale (*Referral to the relevant Maltese authorities of vulnerability indicators recorded during the asylum procedure*) si veda *Operational Plan 2022-2024 agreed by the European Union Agency for Asylum and Malta, Amendment 1*, Valletta, April 2022, p. 16, disponibile su https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EUAA_2022-2024_OperationalPlanMaltaAmendment_0.pdf e *Operational Plan 2022-2024 agreed by the European Union Agency for Asylum and Greece, Amendment 1*, Valletta Harbour and Athens 1 April 2022, p. 19, disponibile su https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EL_OP_amendment_rev29032022_Final.pdf.

¹⁰⁷ Mediatrice europea caso 1139/2018/MDC e 735/2017/MDC; E. L. TSOURDI, *Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?*, in *German Law Journal*, N. 21, 2020, pp. 506-531; G. LISI, M. ELIANTONIO, *The Gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Request in Hotspot*, in *European Papers*, Vol. 4, N. 2, 2019, pp. 586-601. Con riferimento a FRONTEX si veda, tra molti: S. CARRERA, M. STEFAN, *Complaint Mechanisms in Border Management and Expulsion Operations in Europe: Effective Remedies for Victims of Human Rights Violations?*, in Centre for European Policy Studies (CEPS), 2018; M. STEFAN, L. DEN HERTOOG, *Frontex: Great Powers but not Appeal*, in M. ELIANTONIO, M. CHAMON, A. VOLPATO (eds.), *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, 2022, Oxford, p. 151 ss.

¹⁰⁸ Mediatrice europea, OI/5/2020/MHZ, decisione del 15 giugno 2021, *On the functioning of the European Border and Coast Guard Agency’s (Frontex) complaints mechanism for alleged breaches of fundamental rights and the role of the Fundamental Rights Officer*.

¹⁰⁹ Dal verbale del Consiglio di amministrazione dell’EUAA del 7-8 marzo si legge che: “*The Agency will present the draft Decision on the approval and publication of the vacancy notice for the post of Fundamental Rights Officer and the applicable recruitment process, including the composition of the Selection Committee. The Management Board will be invited to exchange views*”, disponibile su <https://euaa.europa.eu/mb-meeting-agendas>.

¹¹⁰ Mediatrice europea, SI/4/2022/MHZ, 11 luglio 2022, *How the EU Asylum Agency complies with its fundamental rights obligations and ensures accountability for potential fundamental rights violations*.

In questo contesto, il fatto che l'EUAA tessa relazioni con Paesi Terzi attraverso strumenti non previsti dal regolamento istitutivo e che la disciplina di dettaglio delle sue relazioni esterne sia contenuta in atti di *soft law* rende ancora più “scura” la zona grigia entro cui essa opera.

Così, messo a fuoco che non solo FRONTEX ma anche l'EUAA può giocare un ruolo determinante nell'esternalizzazione delle politiche migratorie e di asilo¹¹¹ – come sta accadendo per i Balcani Occidentali – sarà necessario un costante monitoraggio dell'evoluzione delle relazioni esterne dell'Agenzia, delle loro eventuali ripercussioni sui diritti fondamentali delle persone coinvolte da tale operato e una valutazione, caso per caso, del contenuto degli accordi stipulati tra Agenzia e Paesi terzi. Invero, nella misura in cui, grazie a questi accordi, le Agenzie tessono rapporti profondamente rilevanti con i Paesi Terzi, essi potrebbero rappresentare una nuova frontiera per “spingere più in là” l'immaterialità degli Accordi che, fino ad ora, sono stati conclusi dall'UE in questo settore.

ABSTRACT

Con la trasformazione dell'EASO in Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), è stato esteso l'ambito di cooperazione tra Agenzia e Paesi terzi e meglio definito lo strumento attraverso il quale essa viene implementata. In tale contesto si è assistito anche ad un crescente coinvolgimento dell'Agenzia nel processo di allargamento dell'UE ai Balcani Occidentali, nell'ottica di un allineamento dei sistemi di asilo di tali Paesi agli standard dell'UE. A fronte di tale espansione, il contributo intende indagare l'influenza dell'Agenzia sui sistemi di asilo di tali Paesi per comprendere se i rapporti tra i due siano volti a rafforzare la cooperazione con le amministrazioni nazionali in linea con gli standard UE o, piuttosto, rappresentino un'ulteriore fonte di esternalizzazione del diritto di asilo (o, ancora, se non sia possibile definire dove finisce una e inizia l'altra).

KEYWORDS

Agenzia dell'Unione europea per l'Asilo. Cooperazione con Paesi Terzi, Esternalizzazione del diritto di asilo, Politica di allargamento, Soft Law.

THE ROLE OF THE EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM IN THE ENLARGMENT PROCESS TOWARDS WESTERN BALKANS

ABSTRACT

Following the transformation of EASO into the European Union Asylum Agency (EUAA), the EUAA's mandate of cooperation with Third Countries has been extended, and its means of carrying out such cooperation better defined within the framework of working arrangements concluded with Third Country authorities. In this context, there has also been an increasing involvement of the EUAA in the EU enlargement process to the Western Balkans, with a view to aligning the asylum systems of these countries with EU standards. Against the backdrop of this expansion, the present contribution intends to investigate the EUAA's influence on the asylum systems of said Third Countries. This in

¹¹¹ E.L. TSOURDI, *Beyond the 'Migration Crisis': The Evolving Role of EU Agencies in the Administrative Governance of the Asylum and External Border Control Policies*, in J. POLLAK, P. SLOMINSKI (eds.), *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis: Impact and Future Challenge*, 2020, p. 192.

order to understand whether the relationship between the two is aimed at strengthening cooperation with national administrations in line with EU standards or, rather, represents a further source of asylum externalisation (or, again, whether it is not possible to differentiate between the two remits/outcomes).

KEYWORDS

Cooperation with Third Countries, Enlargement Policy, European Union Agency for Asylum, Outsourcing Asylum, Soft Law.