

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto dell'Unione Europea

**Lo European Asylum Support Office:  
la costruzione e lo sviluppo dell'Ag-  
enzia di sostegno per l'asilo in Europa**

Prof.  
Francesco Cherubini

---

RELATORE

Silvia Carocci  
083762

---

CANDIDATA

Anno Accademico 2018/2019

## Sommario

I. Introduzione .....	p. 5
1. La competenza dell'UE in materia di (immigrazione e) asilo.....	p. 9
1.1 Dalla creazione dello spazio Schengen alla CEAS.....	p. 12
1.2 Un ufficio di support nell'ottica europea.....	p. 17
1.3 Verso la formulazione del Titolo V del TFUE .....	p. 21
2. Creazione dell'EASO: regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio No 439/2010.....	p. 25
2.1. Processo di costruzione dell'agenzia.....	p. 26
2.1.1. Presupposti teorici: esternalizzazione, cooperazione pratica, rapporti di dipendenza/indipendenza.....	p. 29
2.1.2 Struttura interna.....	p. 31
2.1.3. Rapporto con gli Stati membri.....	p. 33
2.2 Mandato dell'agenzia.....	p. 34
2.2.1. Supporto informativo.....	p. 35
2.2.2. Supporto speciale.....	p. 37
2.2.3. Implementazione della CEAS.....	p. 39
2.3 Budget finanziario AMIF .....	p. 40
2.4. Limiti funzionali.....	p. 42
2.4.1. Regolamento interno.....	p. 43
2.4.2. Competenze.....	p. 45
2.4.3. Strutture degli hotspots.....	p. 46
3. Proposta di un nuovo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2016/0131 (COD) .....	p. 48
3.1 Mandato rafforzato per l'EASO .....	p. 51
3.2 Nuovi obiettivi dell'UE .....	p. 54
3.3 Rapporti tra EASO e Italia .....	p. 55

II Conclusione.....	p. 60
III Bibliografia e sitografia.....	p. 62
IV Abstract in inglese .....	p. 68

“Non è tanto restare vivi,  
quanto restare umani che è importante”

(ORWELL, 1984)

## INTRODUZIONE

L'immagine e la percezione che noi europei abbiamo dello straniero si fonda su una tradizione culturale antica, quella greca, che ha dato vita alla moderna civiltà occidentale dove noi oggi viviamo.

Di conseguenza, la contrapposizione tra popoli europei e popoli altri, tra Occidente e Oriente era anch'essa già conosciuta e ve ne sono numerosi esempi nella filologia e in particolare nella drammaturgia greca. Emblematico è il contributo di Eschilo nel 462 a.C., anno in cui mise in scena la tragedia delle *Supplici*, nella quale raccontava la storia delle cinquanta figlie di Danao le quali, in fuga dai figli di Egitto che volevano prenderle in spose contro la loro volontà, approdano sulle coste di Argo per chiedere asilo e protezione, dopo aver attraversato il mar Mediterraneo a rischio della vita. La dicotomia si manifesta tra il popolo ospitante e quello esule, ovvero di chi, costretto a peregrinare, cerca un posto sicuro altrove. Lo *status* che gli viene riconosciuto è quello del rifugiato, descritto dall'autore come una condizione umana misera e inquietante in quanto solitamente originata da una grave condanna, peggiore della morte. In realtà, lo straniamento dalla propria cultura di origine era proprio quel processo di purificazione dalle colpe precedenti che permetteva all'esule di ricostruire con maggiore consapevolezza la propria identità – una concezione molto moderna di reciproco incontro tra culture.

Durante le vicende narrate nelle *Supplici* emergono dei *topoi* molto importanti e ancora attuali. La richiesta di asilo al re di Argo e alla comunità cittadina fa nascere un conflitto irresolubile tra leggi umane, civili ed eterne sul rispetto del concetto di ospitalità (*xenia*). Da una parte, infatti, lo straniero viene posto in una posizione ambigua, come se egli fosse il responsabile del suo stesso peregrinare e dall'altra si riconosce la sua debolezza e vulnerabilità. È difficile anche per lo spettatore (come nel teatro antico, così nel mondo moderno) riconoscere e capire chi è colui che giunge nel proprio territorio. Nella tragedia emerge in modo prorompente il misto di curiosità e turbamento con il quale il re di Argo accoglie lo straniero, a cui si rivolge in questi termini:

“[a] chi sto parlando? Non sono certo vesti di donne dell'Argolide, né di qualche altra greca contrada! E che poi senza araldi, né protettori, né scorta, abbiate avuto l'ardire di giungere a questa terra senza timore: questo proprio mi colpisce!”<sup>1</sup>.

Arrivando a riferirsi allo straniero descrivendolo con connotati animaleschi e disumani. Per la prima volta in questa tragedia il termine *xenos* assume un connotato negativo, nel senso di estraneo, lontano, in altre parole, un individuo non considerabile come ‘strumento positivo di scambio’ tra culture e tradizioni diverse. Anzi, nella tragedia, i supplici vengono definiti come “deliranti, smodati, empi, prepotenti, pazzi, cani furiosi, [che] non prestano ascolto agli dei”<sup>2</sup>. La figura dell'esule passa velocemente dall'appartenere alla sfera del

---

<sup>1</sup> Eschilo, *Le Supplici*, traduzione di Centanni (2007), *Tutte le tragedie*, versi 237-241.

<sup>2</sup> Ivi, versi 757-759.

bisogno e dell'aiuto ad avere caratteristiche irrazionali, impossibili da comprendere e aiutare. Infatti, incomincia a farsi strada il tema del *miasma* (il contagio), per cui lo straniero contaminerebbe le terre pure perché portatore di un peccato. La colpa che gli viene attribuita è quella di mettere il Paese ospitante in una condizione di impossibilità nel rispettare il volere divino dell'ospitalità senza aver violato un diritto altrui. Così infatti il re di Argo parla: "E se l'infezione può contagiare la città, insieme al popolo tutto dobbiamo trovare dei rimedi. Io non posso farvi alcuna promessa prima di far parte tutti i cittadini della situazione"<sup>3</sup>.

Da questo momento in poi entra in scena un'altra problematica, legata al contesto politico della Grecia del quinto secolo: il concetto di democrazia, il cui termine compare per la prima volta in quest'opera. L'immagine del voto del popolo e della volontà popolare sono il mezzo con il quale è possibile collegare il dovere morale dell'accoglienza dello straniero al campo politico-giuridico del diritto di asilo. Eschilo è innovatore, in quanto mostra la difficoltà aggiuntiva scaturita dalla prassi che la democrazia richiede. Mentre in un regime autoritario la decisione di dare asilo non sarebbe discutibile, anzi rispecchierebbe il volere verso un'etica arcaica, a cui il sovrano solo deve portare rispetto, con il potere dato al popolo, invece, vengono messe in luce le tensioni e le contraddizioni della democrazia stessa. Essa viene rappresentata attraverso le parole e gli occhi dello straniero che da una parte la mettono in risalto, come la forma più antica di libertà della cultura occidentale, ma dall'altra mostrano che la decisione che il popolo argivo deve prendere nel farsi carico o meno della richiesta di asilo da parte delle supplici, rischiando di entrare in guerra con l'Egitto, non è senza dolore. Anzi, sembrerebbe che il popolo greco non riesca più a mettere in atto in modo trasparente e sicuro i due più antichi principi su cui si basa la propria cultura: la democrazia non è data dalla maggioranza ma dal consenso del dissenso; essere ateniesi significa accogliere chiunque venisse da fuori!

Da questo passaggio emerge la dicotomia tra il concetto di giustizia per gli esuli (*themis*) e per gli argivi (*dike*). Mentre la prima è indiscutibile e assoluta, anzi, supera ogni frontiera mentale e fisica perché riguarda la condizione umana in quanto tale, la seconda è una giustizia politica, che si basa sulle considerazioni fatte sul caso specifico e nate dal confronto e dalla discussione tra maggioranza e minoranza. Esse sembrerebbero due concezioni inconciliabili, infatti: "[la giustizia] è frutto di un arbitrato [...] conserva in sé memoria della violenza sulla ragione sconfitta, una traccia, implicita ma essenziale, di prepotenza e di arbitri"<sup>4</sup>.

In conclusione, lo straniero viene stereotipato come portatore di una cultura inferiore e aggressiva che ha un diritto limitato di protezione e il teatro di Eschilo ha mostrato già come 2500 anni fa la comunicazione su questo tema

---

<sup>3</sup> Ivi, versi 366-369.

<sup>4</sup> Ivi, p. 857 ss.

contribuisse a rendere l'immagine dell'esule distorta e ambigua. Oggi in egual modo i mass media sono il nostro teatro di rappresentazioni grottesche della realtà, che solo l'educazione potrebbe smascherare.

Attraverso questa tragedia appare evidente quanto sia lungo e tortuoso il percorso che conduce dalla definizione di rifugiato 'sulla carta' e quindi il diritto di asilo in quanto tale che ne scaturisce, all'applicazione pratica di ciò. Contestualizzando la tragedia nel mondo europeo e moderno notiamo come anche l'implementazione e l'attuazione delle politiche europee rimane oggi un tema molto controverso nel diritto e nella prassi europea e nazionale.

Un fattore da considerare è il concetto di cittadinanza, in questo caso europea. È effettivamente avvenuto il passaggio dalla cittadinanza economica europea – l'appartenenza a un mercato unico – a una culturale, che non si serve più solo del mero e semplice riconoscimento dei diritti sociali ed economici ma anche e soprattutto di quelli politici? Alla cittadinanza è inevitabilmente legato anche il quadro legislativo posto dal singolo Stato membro che opera ancora in un contesto di forte autonomia, in particolare nella gestione dei flussi migratori, influenzando in modo diverso nel processo europeo di istituzione di un programma di asilo.

Ciò ha portato negli anni a classificare – o meglio stratificare – i cittadini, sia all'interno del contesto europeo sia tra occidentali e non, dal quale poi sono scaturiti sentimenti di razzismo, xenofobia e intolleranze di ogni genere. Inoltre, ha fatto emergere la difficoltà di far coesistere e armonizzare modelli politici diversi di integrazione/segregazione e di inclusione/esclusione nell'ambito delle politiche di immigrazione e asilo nazionali. In altre parole, un'influenza variabile sul migrante a seconda di come questo interagisca con il mercato del lavoro, i benefici sociali, le tradizioni e i diritti culturali del Paese ospitante.

Ciò che vuole emergere da questa analisi è il passaggio dai diritti scritti alla prassi di ogni giorno, in altre parole, a chiedersi perché lo straniero, l'esule o il diverso viene ancora identificato come un invasore? Con la nascita dell'Unione Europea il tentativo di demolire l'artificiosa struttura dei confini esterni e interni tra paesi e tra realtà è stato un processo lungo e non ancora privo di ostacoli. La giurisprudenza e la politica hanno cercato un punto di incontro e un terreno fertile, in questo caso gli Stati membri, per poter sradicare piano e con fatica i pregiudizi che fanno parte delle tradizioni nazionali e che, come Eschilo ci ha insegnato, si evolvono, crescono ma non cambiano.

Il lavoro ha l'obiettivo di aiutare a capire e conoscere questo processo in atto, prendendo in esame una realtà operativa e strutturata di natura europea, che è quella dell'agenzia di regolamentazione, nell'ambito dell'asilo. Ovvero, cercare di studiare il concreto punto di arrivo ma anche di inizio di ogni storia di migrante che arriva in Europa.

Il seguente studio è diviso in tre parti: nel primo capitolo verrà analizzata la struttura portante delle politiche di immigrazione e asilo in ambito europeo, selezionando quei provvedimenti giuridici e politici che hanno portato alla costruzione del Common European Asylum System (“CEAS”) nel quale agenzie e uffici specializzati sono legittimati ad operare. La trasformazione del sistema di asilo in ambito europeo e nazionale verrà analizzata nel secondo capitolo, ponendo particolare attenzione allo European Asylum Support Office (“EASO”) e il suo regolamento istitutivo 439/2010. Infine, con uno sguardo all’Italia e anche all’Europa di oggi, sulla base della proposta di un nuovo regolamento di modifica per l’ufficio 2016/0131, l’ultimo capitolo vuole proporre uno spunto di riflessione per capire se l’Europa si è mossa e si sta muovendo con strumenti e strategie valide in vista di un’integrazione sempre più efficace ed inclusiva.

In altre parole, capire se le parole di Schumann del 9 maggio 1950 sono servite al progresso europeo e se serviranno ancora: “[l]’Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme. Essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto”. Ciò consentirà di inserirsi nel dibattito attuale tra chi promuove un maggior coinvolgimento europeo e chi vorrebbe invece depotenziarne il processo decisionale.



## CAPITOLO 1

### 1. LA COMPETENZA DELL'UE IN MATERIA DI (IMMIGRAZIONE) E ASILO

L'istituzione dello European Asylum Support Office ("EASO") è stato il punto di arrivo di un lungo e controverso processo che aveva come obiettivo l'armonizzazione delle operazioni di supporto e di gestione dei flussi migratori, in seguito all'ampliamento delle competenze europee in materia di asilo. La base giuridica e politica che ha permesso all'Unione europea ("UE") di poter costruire un'agenzia incentrata sulla 'comunitarizzazione' dell'asilo europeo, si può ritrovare sia nei Trattati che nei programmi e piani di azione che hanno caratterizzato la prassi europea in materia di asilo. A tal proposito è utile ripercorrere le tappe che hanno portato alla creazione dell'EASO.

Il diritto internazionale, in particolar modo la Convenzione di Ginevra del 1951, aveva già dettato agli Stati, appena usciti dal secondo conflitto mondiale, i termini di riferimento per poter rapportarsi singolarmente con i fenomeni migratori. Chi è pertanto ancora oggi l'individuo che richiede il diritto di asilo? Che diritti e doveri ha nei confronti del paese ospitante e viceversa? La Convenzione e il relativo Protocollo del 1967<sup>5</sup> si riferiscono a tale individuo come rifugiato *ipso iure*<sup>6</sup>. Egli viene riconosciuto come tale nel momento in cui vi sia timore ben fondato che l'individuo sia in pericolo di vita a causa di atti persecutori subiti o che potrebbe subire nel Paese di origine. Gli atti vengono identificati dal diritto internazionale come violazioni dei diritti umani, classificati a seconda del grado di gravità e con i quali deve sussistere un nesso causale con la razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una particolare categoria sociale o le opinioni politiche del soggetto. Il successivo Protocollo del 1979 fece sì che l'Alto Commissariato per le Nazioni Unite ("UNCHR") fosse l'ente garante per monitorare la corretta applicazione dei principi espressi dalla Convenzione di Ginevra e dal Protocollo del 1967, costituendo una guida di applicazione del diritto internazionale di asilo. In questo documento vi sono chiarite le clausole di cessazione o non concessione dello *status* di rifugiato, in quanto "[...] international protection should not be granted where it is no longer necessary or justified"<sup>7</sup>. Il primo caso si può verificare qualora non vi sia intenzione di avvalersi della protezione di rifugiato da parte del soggetto o se questa sia già stata ottenuta nello Stato di cittadinanza, o ancora se l'individuo si sia naturalizzato nello Stato ospitante o

---

<sup>5</sup> Adottato nell'ambito delle Nazioni Unite il 4 ottobre 1967, è un atto indipendente dalla Convenzione che permette di riferirsi ai rifugiati *nunc et semper* (senza considerare il 1951 come data di inizio).

<sup>6</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sullo *status* di rifugiato, Ginevra, 28 luglio 1951, art. 1(2).

<sup>7</sup> Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, gennaio 1979, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, cap. 3, par. 111.

se venga meno il rischio di persecuzioni. Il secondo caso riguarda le situazioni nelle quali:

“vi sia serio motivo di sospettare che [i soggetti in questione]: a) hanno commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l’umanità, nel senso degli strumenti internazionali contenenti disposizioni relative a siffatti crimini; b) hanno commesso un crimine grave di diritto comune fuori dal paese ospitante prima di essere ammessi come rifugiati; c) si sono rese colpevoli di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite”<sup>8</sup>.

Connesso a questo diritto, vige il principio di *non-refoulement*, espresso nell’art. 33(1) della Convenzione di Ginevra, che fa riferimento all’obbligo dello Stato di arrivo del richiedente asilo di non respingere quest’ultimo verso luoghi in cui la sua vita o le sue libertà siano compromesse (anche se non, o non ancora, gli è stato riconosciuto lo *status* di rifugiato):

“[n]essuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”<sup>9</sup>.

Nella prassi dalla nascita della Convenzione a oggi, questo principio non riguarda solo i comportamenti di allontanamento ma anche le forme di respingimento alla frontiera (anche se il cittadino non è ancora entrato nel territorio). Ciò implica di per sé un diritto di ingresso e di permesso temporaneo a qualsiasi richiedente asilo, anche entratovi illegalmente. Ciò è diventato un principio legalmente vincolante nella Carta europea dei diritti fondamentali o Carta di Nizza, all’art. 18. Inoltre, l’Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati<sup>10</sup> (“UNCHR”) si è espresso anche riguardo la c.d. responsabilità extraterritoriale:

“se è vero che il divieto di *refoulement* trova applicazione a quei rifugiati che non abbiano ancora fatto ingresso nello stato ospitante, altrettanto vero deve essere che la condotta statale rilevante ai fini del rispetto di detto divieto possa consumarsi al di fuori del territorio dello stato” [altrimenti] “risulterebbe tradita la ratio stessa della Convenzione che, avendo carattere umanitario, verrebbe privata così di ogni effetto utile”<sup>11</sup>.

Esiste anche in questo caso un’eccezione al principio di *non-refoulement*, laddove ci siano ragioni sufficienti per constatare che l’individuo è una minaccia per la sicurezza del Paese ospitante o per la comunità stessa qualora sia stato condannato in giudizio finale per un crimine grave che ha commesso. Come si vede nella prassi, le eccezioni a tale principio si sono estese anche nei confronti dei migranti arrivati illegalmente poiché non è stata fatta una distinzione nell’applicazione di tale eccezione tra chi ha la protezione internazionale e chi

---

<sup>8</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sullo *status* di rifugiato, Ginevra, 28 luglio 1951, art. 1, par. F.

<sup>9</sup> Ivi, art. 33.

<sup>10</sup> UNCHR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial*, cit., par. 27 s.

<sup>11</sup> CHERUBINI (2012: 57 ss.).

è richiedente asilo. Poiché la decisione di applicare il c.d. ‘*presumptive refoulement*’ viene rimessa allo Stato, in quanto il concetto di sicurezza nazionale rientra nell’ambito di sovranità statale, nella prassi il respingimento e rimpatrio si verificano più spesso del previsto e certe volte non dà *de facto* alcuna possibilità ai richiedenti asilo di sbarcare sulle coste europee, quasi negando l’esistenza stessa di una politica Europea di asilo.

Negli ultimi anni l’Europa è diventata asilo per molti cittadini stranieri e per rispondere a queste ondate di flussi migratori, l’UE si è trovata per la prima volta a chiedersi come affrontare e gestire, in qualità di unione di Stati, l’interazione tra cittadini che avevano ancora difficoltà a sentirsi europei e altri per cui l’Europa significava un luogo sicuro da guerre, carestie, persecuzioni politiche o conflitti etnici.

Per questo, il processo di comunitarizzazione delle politiche di asilo doveva operare su due fronti: uno interno, tra Stati europei, e uno esterno, nei confronti dei richiedenti asilo. La necessità di istituire un’agenzia sovranazionale che controllasse e gestisse la gestione dei flussi migratori e che, allo stesso tempo, rappresentasse il volere degli Stati attraverso i consigli interni dell’agenzia stessa, diventava una questione prioritaria.

Bisogna però ricordare che l’istaurarsi di politiche di immigrazione e asilo europee ha ricevuto spinte sia razionali – calcolandone i guadagni e le perdite sotto il profilo economico – sia emotive, ovvero fondate su tradizioni storiche o opinioni politiche. Ed è questo il ragionamento che spinge o meno gli Stati a cedere parte della propria sovranità a livello europeo e vedere così compromessa e limitata la capacità di prendere decisioni in suddetto ambito. L’attenzione oggi è stata posta alle strategie di integrazione a livello locale, che hanno contribuito alla visione di *Fortress Europe*<sup>12</sup> – per cui le politiche di immigrazione e asilo sono state spesso assimilate alle politiche contro il crimine – e di concetto di ‘sociologia della globalizzazione’<sup>13</sup> secondo il quale il mondo globalizzato sta attraversando un momento storico caratterizzato da processi sociali che si evolvono in modo convergente, per cui nessun individuo in realtà appartiene a un solo territorio.

La *governance* politica europea ha affrontato il problema negli anni seguendo due linee strategiche: garantire la sicurezza e trarre utilità. Come? Il processo di configurazione delle basi giuridiche e politiche nel campo dell’immigrazione e dell’asilo comprende due aspetti: valutare il piano sistemico nel suo insieme e applicarlo poi a livello regionale nel caso specifico. Ovvero, da una parte, promuovere una revisione strutturale-organizzativa del sistema di welfare europeo mentre dall’altra intervenire sulle politiche dei singoli Stati. Per renderlo possibile ci deve essere un reciproco riconoscimento dell’oggetto

---

<sup>12</sup> Termine utilizzato per indicare gli atteggiamenti delle autorità verso l’immigrazione o al sistema di pattugliamento delle frontiere e ai centri di detenzione che vengono utilizzati per aiutare a prevenire l’immigrazione illegale nell’Unione europea.

<sup>13</sup> MARTIN et al. (2006: 501 ss.).

della *governance*, delle autorità predisposte ad operare e dei modi e strumenti adibiti a tale compito. Dall'inizio degli anni '90, sono stati talmente numerosi i documenti, i piani e i patti riguardanti le politiche migratorie per il rispetto della sicurezza e dell'efficienza che si è parlato del 'momento zenith' dell'attività dell'Unione. Un momento in cui era importante rafforzare la già marcata funzione legislativa del Consiglio europeo che definiva così gli orientamenti, le priorità e le politiche generali dell'Unione sulle quali la Commissione creava nuove *venues* per 'metterle in pratica'. Nella pratica però non contano solo le parole e le 'promesse' ma soprattutto i fatti e le azioni. Pertanto, agenzie e uffici sono fondamentali, secondo la logica europea, per affrontare in modo omogeneo e trasparente un asilo europeo sicuro. Proprio in questo contesto si va ad inserire il mandato dell'EASO e la linea strategica di quegli anni. Cioè, come disse Joseph Weiler: "The union does not need more rights but programs and agencies to make rights real".

#### 1.1 DALLA CREAZIONE DELLO SPAZIO "SCHENGEN" AL SISTEMA COMUNE EUROPEO D'ASILO

Uno dei fondamenti su cui si basa la *raison d'être* dell'EASO e tutte le politiche di immigrazione e asilo è l'accordo Schengen che instaurò il primo spazio aperto e interconnesso tra Stati. Inizialmente l'accordo suddetto venne firmato il 14 giugno 1985 tra Germania, Francia, Lussemburgo, Belgio e Paesi Bassi in vista della totale abolizione dei controlli alle frontiere interne con l'obiettivo di poter contare sulla reciproca fiducia nei controlli alle frontiere esterne. Per la prima volta si intendeva modificare e sottrarre la sovranità statale nell'ambito di alcune politiche non esclusivamente inerenti al funzionamento dell'economia e del mercato. Nel 1990 con la Convenzione di applicazione si procede verso l'assimilazione degli obiettivi esplicitati nell'accordo. L'*acquis* Schengen verrà poi integrato nei trattati con il Protocollo n. 19 (allegato al Trattato di Lisbona). Inoltre, era stato creato il sistema d'informazione Schengen ("SIS") che consentiva agli Stati membri firmatari di accedere e scambiarsi i dati sull'identità delle persone presenti in territorio europeo per determinare chi potesse essere legalmente ammesso e chi no. In particolare, secondo l'articolo 96 dell'Accordo Schengen:

“[i] dati relativi agli stranieri segnalati ai fini della non ammissione sono inseriti in base ad una segnalazione nazionale risultante da decisioni prese nel rispetto delle norme procedurali previste dalla legislazione nazionale, dalle autorità amministrative o dai competenti organi giurisdizionali”.

La presente segnalazione verrà poi inserita nel SIS affinché tutti gli Stati siano al corrente della presenza di soggetti non ammissibili. Si potrebbe definire come la prima piattaforma sistemica per lo scambio e la condivisione di informazioni tra paesi europei concernente la presenza di cittadini extraeuropei. L'*acquis* di Schengen creò però due problemi: il riconoscimento dello *status*

di rifugiato non era uguale in ogni Stato e vi era uno sbilanciamento nel numero di immigrati presenti nei diversi Stati membri. Per risolvere questa problematica vennero messe in atto delle ‘misure compensative’<sup>14</sup> al fine di evitare di avere i c.d. ‘rifugiati in orbita’. Da una parte, la Germania propose un *capacity principle*, attraverso il quale i rifugiati venivano ripartiti tra paesi a seconda della grandezza della popolazione, del territorio e del GDP nazionale. Successivamente, quando la proposta venne bocciata da Francia e Regno Unito, la Convenzione di Dublino decretò di lasciare agli Stati la competenza sull’arrivo dei richiedenti.

In riferimento a questi progetti, si incomincia a parlare per la prima volta della lotta contro l’immigrazione clandestina, connessa al problema del traffico illecito di merci e persone e del contrabbando. Durante il G-8 del 2000 questo fenomeno fu definito come il ‘lato oscuro del processo di globalizzazione’ e ha richiesto l’intervento del diritto internazionale e della giurisprudenza legata alla sicurezza interna in quanto considerato come un aspetto fondamentale del crimine organizzato transnazionale. Secondo l’Organizzazione internazionale dell’immigrazione, il reato di traffico di esseri umani si presenta quando un migrante è illegittimamente rapito o forzato a spostarsi e, durante questo tragitto, subisce violenze o abusi o anche periodi lunghi di detenzione, in cui gli vengono negati i propri diritti fondamentali<sup>15</sup>.

Dal Trattato di Schengen in poi vi è stata una progressiva spinta verso l’acquisizione di nuove strategie e la conquista di nuovi diritti. Il Trattato di Amsterdam del 1997 ha operato una vera e propria ‘rivoluzione copernicana’ nell’attuare il passaggio al metodo comunitario delle politiche di immigrazione e asilo facenti parte dell’allora terzo pilastro, affinché fossero sottoposte ai procedimenti, competenze e istituzioni del TCE. In che modo?

- All’art. 63 vengono delineate le misure in materia di asilo relative allo Stato competente di esame della domanda, all’accoglienza, alla concessione dello status di rifugiato; la concessione della protezione temporanea, condizioni di ingresso e soggiorno, gestione dell’immigrazione irregolare e i diritti per i cittadini di Paesi terzi.

---

<sup>14</sup> Convenzione di applicazione dell’Accordo Schengen 1990, articoli 30-34.

<sup>15</sup> L’Assemblea generale delle Nazioni Unite ha fornito all’interno di protocolli specifici delle definizioni chiare di tale reato al fine di prevenire, combattere e punire il traffico di persone: “Trafficking in persons means the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, either by the threat or use of abduction, force, fraud, deception or coercion, or by the giving or receiving of unlawful payments or benefits to achieve the consent of a person having the control over another person” (art. 2, *Revised draft Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, del 23 novembre 1999, AC/254/4/Add.3/Rev.4); “Smuggling of migrants shall mean the intentional procurement for profit for illegal entry of a person into and/or illegal residence in a State of which the person is not a national or a permanent resident” (art. 2, *Revised draft Protocol against Smuggling in Migrants by Land, Air and Sea, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, del 23 novembre 1999, AC.254/4/Add.1/Rev.3).

- Introdurre la procedura legislativa ordinaria, la c.d. codecisione, che implica l'obbligo di rispettare anche la volontà del Parlamento europeo, e non solo del Consiglio, durante il procedimento di adozione degli atti europei, aumentando così la legittimazione democratica nell'UE.
- Creare un'area di sicurezza, libertà e giustizia.
- Incentivare la cooperazione rafforzata tra paesi a diverse velocità per andare incontro a quel compromesso di integrazione differenziata attraverso protocolli *ad hoc*.

La riuscita di tale progetto doveva avvenire attraverso due fasi: nel breve periodo, fissando standard minimi condivisi da tutti gli Stati e nel lungo periodo, con regole uniformi di un sistema europeo di asilo, in particolare creando un sistema di lavoro per l'assegnazione di responsabilità nella procedura di esame della domanda di asilo.

Il primo passo fu fatto con il Consiglio di Tempere (Finlandia) che si tenne il 15 e 16 ottobre 1999 e fu indetto come riunione straordinaria dall'allora presidente del Parlamento europeo Nicole Fontaine per discutere su come difendere e rafforzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>16</sup>. L'idea era quella di creare un Common European Asylum System ("CEAS") nel quale, da una parte, poter garantire la protezione ai richiedenti asilo e, dall'altra, formare una vera e propria unione di Stati senza confini interni. Già durante il precedente Consiglio di Vienna nel 1998 era stato ribadito che:

“[n]el settore dell'asilo e dell'immigrazione, il Consiglio europeo rammenta l'esigenza di soluzioni globali per quanto concerne la protezione temporanea e un sistema di solidarietà europea. Esorta il Consiglio a proseguire i lavori in merito alla protezione temporanea, alla solidarietà europea, a Eurodac, alla normativa sui cittadini di paesi terzi e alla strategia globale in materia di migrazione”<sup>17</sup>.

Fu così che vennero definiti i capisaldi di questa politica comunitaria:

- impegno reciproco per assicurare libertà e diritti all'uomo in quanto essere umano;
- diritto di libera circolazione delle persone europee e non, garantito in piena sicurezza;
- controllo di cittadini extraeuropei alle frontiere esterne da parte di qualsiasi Stato membro con pari trattamento e in modo coerente ai Trattati;
- concessione dello *status* di rifugiato e rispetto degli obiettivi posti in essere dalla Convenzione di Ginevra;
- lotta alla criminalità e al terrorismo;
- basi di trasparenza e democrazia: dialogo multiculturale;

<sup>16</sup> Concetto espresso per la prima volta durante la Conferenza intergovernativa del 1996.

<sup>17</sup> Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Vienna, dell'11 e 12 dicembre 1998, cap. X, *Giustizia e affari interni*, reperibile *online*.

- nuova posizione dell'Unione europea nelle trattative e questioni internazionali come partner di rilievo;
- collaborazione rafforzata con il Parlamento europeo.

Al fine di mettere in atto questi obiettivi, il Consiglio ha fornito delle strategie agli Stati membri a carattere pratico:

- a) instaurare un partenariato con i paesi di origine dei richiedenti asilo al fine di combattere la povertà e i conflitti interni *in loco* così da limitare i flussi di rifugiati verso l'Europa.

“L'Unione europea ha bisogno di un approccio generale al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei Paesi e delle regioni di origine e transito. [...] Un altro elemento fondamentale per il successo di queste politiche sarà il partenariato con i Paesi terzi interessati, nella prospettiva di promuovere lo sviluppo comune”<sup>18</sup>.

- b) Gestire i flussi migratori in modo più efficiente, affidando ad organi appositi il compito di interagire con le frontiere marittime fornite di nuove tecnologie, i consolati per il rilascio dei visti, la giurisprudenza nazionale per i provvedimenti sanzionatori contro fenomeni di immigrazione illegale e i centri di assistenza presenti nei paesi di transito (es. Italia e Grecia).

“Il Consiglio europeo sottolinea la necessità di una gestione più efficace dei flussi migratori in tutte le fasi. Esso richiede che siano sviluppate, in stretta cooperazione con i Paesi di origine e transito, campagne di informazione sulle effettive possibilità di immigrazione legale e che siano adottate misure per prevenire qualsiasi forma di tratta di essere umani. Dovrebbe essere ulteriormente sviluppata un'attività politica comune in materia di visti e documenti falsi, che preveda anche una più stretta cooperazione fra i consolati dell'UE nei Paesi terzi e, se necessario, la creazione di servizi comuni dell'UE preposti al rilascio dei visti”<sup>19</sup>.

- c) Uniformare un regime comune di rispetto e riconoscimento assoluto del diritto di asilo da parte di chi, secondo le regole comunitarie, abbisogna di una protezione internazionale, attraverso una procedura standard.

“Il Consiglio europeo ribadisce l'importanza che l'Unione e gli Stati membri riconoscono al rispetto assoluto del diritto di chiedere asilo. Esso ha convenuto di lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra in ogni sua componente, garantendo in tal modo che nessuno venga esposto nuovamente alla persecuzione, ossia mantenendo il principio di non-refoulement.[...] Nel lungo periodo, le norme comunitarie dovrebbero indirizzarsi verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo, valido in tutta l'Unione”<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Tampere, del 15 e 16 ottobre 1999, punto 11.

<sup>19</sup> Ivi, punto 22.

<sup>20</sup> Ivi, punti 13 e 15.

- d) Infine, garantire un equo trattamento per i cittadini provenienti dai paesi terzi, specificando che non vi debbano essere discriminazioni di stampo economico, culturale o sociale (nell'art. 13 TCE si trattava di lotta al razzismo).

“L'Unione europea deve garantire l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri. Una politica di integrazione più incisiva dovrebbe mirare a garantire loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'UE. Essa dovrebbe inoltre rafforzare la non discriminazione nella vita economica, sociale e culturale e prevedere l'elaborazione di misure contro il razzismo e la xenofobia [...]”.

Seguendo i punti indicati, la Commissione presentò l'anno successivo al Consiglio di Tempere la proposta di protezione temporanea in caso di afflusso massiccio, che fu accolta dal Consiglio europeo con la direttiva 2001/55, con l'obiettivo di voler completare entro il 2001 il pacchetto di misure legislative nell'ambito dell'accoglienza, della competenza dello Stato nell'analisi della domanda di esame, delle norme sul ricongiungimento familiare e sulle forme sussidiarie di protezione, anche se lasciavano ancora ampio spazio a interpretazione difformi tra gli Stati. Erano state gettate le basi che poi saranno identificate come gli spazi di manovra dell'EASO nella gestione dell'asilo.

Il piano definito nel Consiglio di Tempere apportò delle importanti modifiche all'allora titolo V del TCE, in particolar modo agli ex articoli 63<sup>21</sup> e 67 riguardanti rispettivamente l'implementazione della politica comune di asilo e dell'applicazione delle procedure di codecisione dell'asilo.

Come indicato dalla Commissione nella comunicazione su una politica comunitaria in materia di immigrazione<sup>22</sup> servivano specifici piani di azione che gli Stati dovevano implementare nelle loro politiche. Si trattava del c.d. 'metodo aperto' come strumento più consono ai principi di sussidiarietà<sup>23</sup> e proporzionalità<sup>24</sup> e come struttura portante del *soft-law*. Mancava solo l'identificazione del soggetto competente e legittimo per completare il quadro ideato.

La spinta successiva al Consiglio di Tempere portò a istituire importanti strumenti legali:

---

<sup>21</sup> In particolare “la competenza ad adottare solamente norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo” (par. 1, lett. b).

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione, del 22 novembre 2000, al Consiglio e al Parlamento europeo, COM(2000)755 def., *Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum*.

<sup>23</sup> “[...] nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati Membri [...]” (art. 5, par. 3, TUE).

<sup>24</sup> “[...] il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati” (art. 5, par. 4, TUE).



- regolamento di Dublino<sup>25</sup>: con il quale determinare quale Stato membro dovesse essere responsabile nell'esame della domanda di asilo;
- regolamento Eurodac<sup>26</sup>: un sistema informatico di *database* delle impronte digitali di ogni richiedente asilo e immigrato irregolare entrato nel territorio europeo;
- direttiva sulle condizioni di accoglienza<sup>27</sup>, per quanto riguarda la residenza, l'educazione e la salute;
- direttiva qualifica<sup>28</sup> per uniformare i criteri di ammissibilità della protezione sussidiaria e permanente;
- direttiva sulle procedure di asilo<sup>29</sup> per elencare i criteri minimi di rispetto dei diritti politici del richiedente (es. diritto di accesso al sistema giuridico).

Nonostante ciò, mancava un progetto di uniformità tra gli Stati membri per la gestione dei flussi. Alcuni avevano addirittura suggerito di creare un'organizzazione indipendente centralizzata per rendere i richiedenti asilo liberi di scegliere in quale paese voler andare. Ma ciò non avrebbe portato ad un'equa ripartizione dei richiedenti asilo tra gli Stati perché i caratteri sociali ed economici avrebbero 'appesantito' alcuni Stati a scapito di altri. In tale contesto, incomincia a prendere piede l'idea di creare un ufficio, un'agenzia o comunque una piattaforma che potesse essere il sostegno di supporto affidabile e responsabile per le azioni nazionali.

## 1.2 UN UFFICIO DI SUPPORTO NELL'OTTICA EUROPEA

Alla luce degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 a New York e Washington e dell'11 marzo 2004 a Madrid, era evidente la necessità di intervenire sulla sicurezza europea e sul controllo alle frontiere esterne. Per questo infatti nel 2004 era già stata istituita la European Agency for the Management of the Operational Cooperation at the External Borders ("FRONTEX")<sup>30</sup>, il

---

<sup>25</sup> Regolamento (UE) del Consiglio europeo, del 18 febbraio 2003, 343/2003, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo*

<sup>26</sup> Regolamento (UE) del Consiglio, del 15 dicembre 2000, 2725/2000, *che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino.*

<sup>27</sup> Direttiva (UE) del Consiglio, del 27 gennaio 2003, 2003/9/CE, *norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.*

<sup>28</sup> Direttiva (UE) del Consiglio, del 29 aprile 2004, 2004/83/CE, *recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.*

<sup>29</sup> Direttiva (UE) del Consiglio, del 1° dicembre 2005, 2005/85/CE, *recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.*

<sup>30</sup> Regolamento (CE) del Consiglio, del 26 ottobre 2004, 2007/2004, *che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.*

cui compito sarebbe stato, oltre che migliorare la gestione integrata dei confini esterni, quello di definire regole chiare sulle operazioni di salvataggio in mare. Inoltre, il Consiglio europeo adottò nel novembre del 2004 un nuovo progetto pluriennale chiamato Programma dell'Aia, il cui obiettivo fondamentale era quello di difendere le vittime del traffico illegale, avendo un approccio incentrato sui diritti umani a livello europeo, regionale e internazionale. Questi erano i principali intenti.

- I cittadini provenienti da paesi terzi non dovevano essere esclusi *de facto* dalla possibilità di esercitare i loro diritti, come, ad esempio, indire un'azione legale contro i trafficanti, chiedere un risarcimento o ottenere l'asilo.
- La Comunità europea aveva il compito di iniziare un dialogo politico con i Paesi partner a livello bilaterale e multilaterale in virtù della 'clausola dell'elemento essenziale'<sup>31</sup>, al fine di potenziare i regimi di assistenza, protezione e integrazione sociale. Gli Stati membri si aspettavano, così, di vedere migliorata la capacità comunitaria di garantire i diritti fondamentali a tutti i cittadini.
- Viene ribadito che la cittadinanza era alla base del diritto dei cittadini europei di potersi spostare e risiedere liberamente all'interno di qualsiasi Stato membro.
- Principi di solidarietà e condivisione di responsabilità tra gli Stati.
- Alla CEAS vennero assegnati nuovi compiti: creare una procedura di asilo comune per garantire uno *status* uniforme a chi richiedesse l'asilo o la protezione sussidiaria all'interno dell'unione. Ovvero armonizzare le procedure di decisione, grazie alla *practical cooperation* tra stati, così definita nell'art. 66 TCE.

Viene ribadito più volte all'interno del Programma la necessità di uno strumento di supporto per gli Stati al fine di rendere queste politiche solide e uniformi. Fu delineato così il profilo dell'EASO per rispondere alla necessità di creare strutture apposite con un personale specializzato e un sistema informativo che fornisse agli stati le basi per poter operare e cooperare in modo sicuro e coerente. "[T]hese structures should be transformed, on the basis of an evaluation, into a European support office for all forms of cooperation between Member States relating to the Common European Asylum System"<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Comunicazione della Commissione del 23 maggio 1995, COM(95)216 def., *il rispetto dei principi democratici e dei diritti umani fondamentali così come definito [nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo] / [nell'atto finale di Helsinki e nella Carta di Parigi per una nuova Europa] ispira le politiche interne ed internazionali della Comunità e [del paese o del gruppo di paesi interessati] e costituisce un elemento essenziale del presente accordo*".

<sup>32</sup> Decisione del Consiglio del 3 marzo 2005, 2005/53, *The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union*.

Inoltre, il programma fa riferimento ai sistemi di Eurojust<sup>33</sup> ed Europol<sup>34</sup> e all'implicazione di finanziamenti stanziati per tali proposte.

I nuovi obiettivi di questi organismi erano quelli di fornire:

- una procedura unica di esame per constatare fatti e circostanze connesse alle domande di asilo;
- una garanzia di accesso alla protezione europea;
- una tutela dei gruppi vulnerabili;
- la condivisione di informazioni sui Paesi di origine attraverso delle banche dati online;
- la gestione delle sollecitazioni degli Stati in posizioni geografiche particolari, a causa di afflussi massicci di arrivi;
- la formazione unificata del personale competente;
- un miglioramento delle condizioni materiali di accoglienza.

Linee-guida, queste ultime, che poi costituiranno i capisaldi del mandato istitutivo dell'EASO. Il bisogno urgente di formare questa rete di cooperazione tra Stati e organi europei venne ribadito nella comunicazione della Commissione nel 2006 e nel Patto strategico sull'asilo<sup>35</sup> del 2008, sottolineando quanto fosse fondamentale prendere in considerazione l'approccio globale in materia di migrazione<sup>36</sup> che considerava il problema dei migranti come parte integrante nelle relazioni europee.

Come si inseriva in questo nuovo quadro europeo l'istituzione dell'EASO?

La creazione di strutture amministrative autonome rappresentava uno dei più importanti sviluppi per l'Europa e fu definito come "a fairly haphazard development"<sup>37</sup>. Infatti, il c.d. processo di *agentification* portò all'istituzione di organismi non maggioritari creati dal Consiglio o dalla Commissione "[...] completely independent from the makers of law and politics. The agency's output may and should not be influenced by political considerations"<sup>38</sup>.

Vi era necessità di portare un alto livello di *expertise* all'interno del processo di politiche pubbliche, riducendo i costi di transizione scaturiti dall'adozione di accordi transnazionali e risolvendo i problemi di scarsa reperibilità delle informazioni messe a disposizione dei *decision-makers* che operavano in questo settore. Vengono descritti come organismi ausiliari della Commissione adibiti al sostegno e all'implementazione di una particolare *policy* comunitaria. L'idea era quella di trasferire i poteri precedentemente appartenuti alle

---

<sup>33</sup> Decisione del Consiglio del 28 febbraio 2001, *setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime*, articolo 4.

<sup>34</sup> Convenzione Europol del 1999, *the general competence of Europol covers trafficking in human beings*, art. 2(2).

<sup>35</sup> Consiglio, *European Pact on Immigration and Asylum*, 18 settembre 2008.

<sup>36</sup> Comunicazione della Commissione, del 30 novembre 2006, COM (2006) 735 def., *l'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione*.

<sup>37</sup> DEHOUSSE (2008: 790 ss.).

<sup>38</sup> OOIK (2005: 145).

autorità nazionali o della Commissione a istituzioni sovranazionali. In particolare, l'EASO doveva:

“[...] facilitating the exchange of information, analyses and experience among Member States, and developing practical cooperation between the administrations in charge of examining asylum applications. That office will not have the power to examine applications or to take decisions but will use the shared knowledge of countries of origin to help to bring national practices, procedures, and consequently decisions, into line with one another”<sup>39</sup>.

Già nell'aprile del 2008 il Consiglio di giustizia e affari interni aveva adottato una conclusione con la quale invitava la Commissione ad esaminare le condizioni necessarie per l'istituzione dell'EASO, entro il 2010, e il suo mandato. Una struttura *lighweight*, così definita nel Patto, che doveva fornire uno *status* uniforme, norme di protezione e di procedura di asilo comune sulla base della solidarietà sempre maggiore tra stati membri, facilitando gli scambi di informazioni, di analisi e di esperienze.

Inoltre, aveva un ruolo centrale nell'implementazione della CEAS, in quanto era previsto che ogni Stato membro partecipasse in modo attivo nel lavoro di informazione e di supporto e che l'operato dell'agenzia avvenisse in collaborazione con le altre agenzie europee e internazionali. Un coordinato processo di scambio e condivisione di responsabilità tra gli Stati avrebbe creato un sistema di asilo capace di essere autosufficiente a livello nazionale, europeo ed internazionale. Infatti, secondo la comunicazione del marzo 2008<sup>40</sup> la Commissione aveva già espressamente dichiarato la creazione di nuove agenzie di regolazione nel settore dell'asilo. L'EASO richiese un coordinamento tra diversi attori con diversi interessi, i c.d. '*composite principals*', che rispecchiasero una forma di bilanciamento e di compromesso diverso dalla gerarchia statale. Lo scontro tra *strong* e *weak regulators* si manifestò anche nella fase di costruzione delle agenzie europee. I primi, esposti ad un alto numero di richieste di asilo (come Germania, Gran Bretagna o Francia), consapevoli degli standards differenti sul sistema di ricevimento dei rifugiati, credevano che ciò sarebbe stato un fattore di spinta per poter creare istituzioni forti nelle quali far valere le proprie posizioni. I secondi, con amministrazioni meno efficienti in quanto avevano sistemi nazionali giovani, erano meno legittimati a proporre riforme e cercavano di compensare tale deficit ('*compensatory mechanism*') attraverso una *in-kind assistance*, per esempio fornita da agenzie come l'EASO o FRONTEX che coordinassero la gestione alla frontiera<sup>41</sup>.

Nonostante tali premesse, serviva ancora un'ultima e definitiva riforma della base legale europea per poter garantire solidità e 'protezione' giuridica all'EASO

---

<sup>39</sup> Consiglio, *European Pact on Immigration and Asylum*, 18 settembre 2008, p. 11 ss.

<sup>40</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 3 marzo 2008, COM(2008)135 def., *Il futuro delle agenzie europee*.

<sup>41</sup> SCHNEIDER (2018: 16 ss.).

### 1.3 VERSO LA FORMULAZIONE DEL TITOLO V DEL TFUE

Un anno prima del regolamento istitutivo dell'EASO, il Consiglio europeo stilò un ultimo programma per rimarcare ancora una volta i caratteri di sicurezza e di apertura propri dell'UE al fine di proteggere i cittadini europei e non. Il Programma di Stoccolma adottato dal Consiglio europeo nel dicembre del 2009 sintetizzava le discussioni tenutesi in quegli anni in vista della creazione di 'un'Europa dei cittadini'. Questo programma ebbe molta importanza in quanto mise nero su bianco una nuova prospettiva di cooperazione nella dimensione esterna delle politiche europee di asilo e migrazione: istituire un diretto dialogo con i paesi terzi non più per bloccare i flussi migratori ma per relazionarsi con essi e ricavarne interessi reciproci. Per esempio, attraverso i Programmi di protezione regionale<sup>42</sup>. Ciò va inteso anche nell'ottica che la dimensione interna ed esterna sono inscindibili, per cui: “[p]riorities in external relations should inform and guide the prioritisation of the work of relevant Union agencies”<sup>43</sup>.

Questo approccio si allineava con il lavoro di revisione dei trattati che diede vita al Trattato di Lisbona, previsto per il 1° dicembre 2009, in particolare del nuovo art. 11 TUE, dove si prevedeva che i cittadini e i rappresentanti di questi, attraverso i parlamenti nazionali ed europeo con potere rafforzato, fossero facilitati nel coinvolgimento nel processo decisionale. Un approccio *values-led*, che si realizzava attraverso controlli più restrittivi e una cooperazione incentrata sui cittadini. I punti del programma si possono riassumere così:

- rendere la cittadinanza e l'appartenenza europea importante quanto quella nazionale, una realtà tangibile grazie al riconoscimento dei diritti fondamentali che gli individui devono esercitare 'to the fullest extention' dentro e fuori i confini europei;
- un'Europa fondata sul diritto e sulla giustizia poiché essi sono i mezzi con cui i cittadini possono sentirsi sicuri e rispettati;
- un'Europa globale e sicura accessibile a tutti grazie a dei confini integrati tra Stati e una politica di permessi che garantisce la protezione internazionale;
- un'Europa che mette a disposizione uffici e agenzie europee fondati su valori di solidarietà e responsabilità fra Stati soprattutto per casi di particolare difficoltà (art. 222 TFUE);
- fiducia tra Stati membri, basata sul riconoscimento reciproco tra attori nazionali, come giudici, professionisti legali, imprese e cittadini;
- creazione, estensione e implementazioni di strumenti nuovi oppure già esistenti, anche attraverso misure legislative e non, in vista di una 'horizontal review' – un piano orizzontale su cui consolidare la legislazione europea;

---

<sup>42</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, del 1° settembre 2005, COM(2005)388, relativa ai Programmi di protezione regionale.

<sup>43</sup> Decisione del Consiglio, del 2 dicembre 2009, *the Stockholm Programm – an open and secure Europe serving and protecting citizens*, par. 7.

- maggior coerenza tra elementi interni ed elementi esterni attraverso l'istituzione di uffici come l'EASO che, fornendo rapporti annuali, mantengono sempre aggiornati il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali.

Si voleva una volta per tutte contrastare la tangibile frammentazione del regime giuridico europeo e dimostrare che i diritti e gli obblighi non bastano da soli, ma diventavano efficaci solo se facilmente accessibili per i titolari. L'UE si poneva davanti a un lavoro faticoso e a volte controverso: quello di dover operare in equilibrio per salvaguardare gli interessi dei richiedenti asilo da una parte e di combattere l'immigrazione clandestina dall'altra. Il lavoro di supporto e di assistenza *in loco* dell'EASO era fondamentale e fu 'finalmente' definito nella proposta della Commissione del 2009, nella quale viene esplicitata la volontà di:

“creare un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo che assuma la forma istituzionale di un'agenzia di regolazione con il compito di agevolare e rafforzare la cooperazione pratica in materia d'asilo fra gli Stati membri e di contribuire a una migliore attuazione del sistema comune d'asilo”<sup>44</sup>.

La forma datagli come agenzia di regolamentazione, piuttosto che esecutiva, si va ad inserire in quel ragionamento espresso dalla Commissione secondo il quale l'UE:

“[...] would make the executive more effective at European level in highly specialized technical areas requiring advanced expertise and continuity, credibility and visibility of public action [e che d'ora in avanti] [...]since the regulatory agency is an instrument of implementation of a specific Community policy, it follows that the legal instrument creating it must be based on the provision of the Treaty which constitutes the specific legal basis for that policy”<sup>45</sup>.

Infatti, la presenza del Parlamento europeo doveva essere presa in considerazione<sup>46</sup>.

Alla luce di queste premesse, incomincia il lavoro di stesura del regolamento istitutivo dell'EASO da parte del Parlamento e del Consiglio, delineandolo come un ufficio atto a implementare la CEAS ma che “shall have no powers in relation to the taking of decisions by Member States' asylum authorities on individual applications for international protection”<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Comunicazione della Commissione, del 18 febbraio 2009, COM(2009)66 def., *proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo*.

<sup>45</sup> Comunicazione della Commissione, dell'11 dicembre 2002, COM(2002)718 def., *The Operating Framework for the European Regulatory Agencies*.

<sup>46</sup> A differenza del precedente articolo 308 TCE sull'amministrazione delle agenzie europee.

<sup>47</sup> Art. 2(6) del regolamento (UE) del Parlamento e Consiglio europeo, del 19 maggio 2010, 2010/439, *establishing a European Asylum Support Office*.

L'obiettivo era permettere all'Unione di affrontare in modo operativo e positivo un coordinamento della mobilità interna e della migrazione legale, l'ottimizzazione dei benefici tra migrazione e sviluppo e la prevenzione e lotta contro l'immigrazione clandestina. In altre parole, massimizzare l'impatto positivo e minimizzare quello negativo dei flussi migratori in Europa. La parola chiave di questo progetto rimane l'integrazione intesa come:

“a dynamic, two-way process of mutual interaction, requiring not only efforts by national, regional and local authorities but also a greater commitment by the host community and immigrants”<sup>48</sup>.

Lo sforzo fatto fino a quel momento dagli Stati in vista di una cooperazione pratica era stato inutile e né i networks, né i programmi *ad hoc* erano riusciti ad attuare l'obiettivo della CEAS. L'EASO invece doveva concentrare in sé sia le diverse attività di informazione, analisi e supporto operativo che la formazione professionale dei funzionari ed esperti nazionali, diventando lo strumento più consono al concetto di solidarietà. Bisogna sottolineare però che ancora non era stato completato il processo di comunitarizzazione delle politiche di asilo come si era sperato. Infatti, sia la Commissione che il Parlamento europeo ammisero nel 2008 che:

“a common European asylum system does not imply as yet a transfer of responsibility for receiving asylum seekers and processing claims to the European Union” [nè sembrava che] “EU Member States by adopting the Lisbon Treaty were prepared to completely give up their specific concepts of accommodating protection needs”<sup>49</sup>.

Nonostante ciò con il Trattato di Lisbona si era cercato il più possibile di operare una semplificazione e di legittimare il valore democratico. I cambiamenti che ha apportato il Trattato di Lisbona sul piano giuridico sono fondamentali e irreversibili. Lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia è diventata materia concorrente e ogni campo ivi connesso è stato racchiuso nel titolo V. In particolare modo, sulle politiche di asilo, gli articoli 78-80 stravolgono completamente il lessico e il potere comunitario nell'attuazione di questa giurisprudenza. In particolare, l'art. 78 mira a realizzare un sistema europeo comune di asilo e uno *status* uniforme. Viene espressa la necessità di esercitare un controllo rigoroso alle frontiere esterne ma che sia anche funzionale alla libertà di circolazione (si cercava di contrastare chi si serviva del canal di protezione internazionale per aggirare i requisiti posti ai fini dell'ingresso). Nonostante ciò, al comma 2 del suddetto articolo si evince che lo spazio discrezionale di decisione è lasciato agli Stati, i quali devono adottare gli atti secondo la procedura legislativa ordinaria. Si delinea così un'attività legislativa assai difficile in quanto deve conciliare la presenza di obblighi internazionali e/o anche, per alcuni Stati, vincoli costituzionali. L'art. 79, invece, mostra una lacuna

---

<sup>48</sup> Decisione del Consiglio, del 4 ottobre 2010, causa 115/01, *the Stockholm Programm – an open and secure Europe serving and protecting citizens*, par. 6.

<sup>49</sup> Nota del Parlamento europeo (UE), del settembre 2008, *Towards a Common European Asylum System: Assessment and Proposals-Elements to be Implemented for the Establishment of an Efficient and Coherent System*.

evidente nella costruzione di questo pacchetto di norme europee in diverse aree del campo dell'immigrazione. Infatti, al par.5 riserva agli Stati membri il: "diritto [...] di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo". Ciò si ascrive in quella prassi del diritto internazionale di lasciare allo Stato la libertà di decidere su tali condizioni. Fu definito un "controlimita a favore degli Stati membri"<sup>50</sup>. Infine, l'art. 80 riprende la necessità di rafforzare le forme di solidarietà e assistenza finanziaria agli Stati in difficoltà, per esempio con il Fondo europeo per i rifugiati o il Fondo europeo per l'integrazione, per abbandonare la base puramente "volontaristica" che si aveva in precedenza.

Si può quindi considerare ormai che il *corpus* di disposizioni del diritto dell'Unione in riferimento a questa materia è ampio e influisce sulle competenze statali, tanto da non poter più essere considerate solo come un insieme di regole di natura procedurale, ma come *standards* armonici e irreversibili. Vi è una connessione reale, in particolar modo nelle strategie del post-Lisbona, tra il realizzarsi delle politiche di migrazione e la sfida al benessere sociale dell'Unione, in particolar modo in vista della strategia Europa 2020<sup>51</sup>. Allo stesso modo, la creazione dell'EASO come piattaforma permanente prima per convogliare i lavori degli Stati e in seguito per affrontare le crisi sistemiche, come quella del 2015, è al centro di questa ricerca. Nei prossimi capitoli si delinea come e perché l'EASO negli anni successivi ha subito *de facto* la trasformazione da 'traditional assisted processing to realm of common processing'<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> MUNARI (2009: 276 ss.)

<sup>51</sup> Comunicazione della Commissione, del 3 marzo 2010, COM(2010) 2020 def., *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*.

<sup>52</sup> TSOURDI (2016: 1024 ss.).



## CAPITOLO 2

### 2. CREAZIONE DELL'EASO: REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO N. 439/2010

“Support is our mission”.

Con queste parole l'ex direttore esecutivo dell'EASO, Robert Visser, descrisse la natura operativa dell'ufficio, delineandolo come quell'ente posto a continuo sostegno degli Stati per lo sviluppo e il rafforzamento delle politiche di asilo. L'ufficio è stato creato in data 19 maggio 2010 con regolamento istitutivo numero 439/2010<sup>53</sup> (“Regolamento EASO”), firmato dagli allora presidente del Consiglio Garrido e presidente del Parlamento europeo Buzek, a seguito della proposta della Commissione del 18 febbraio 2009 di istituire un'agenzia all'interno del quadro istituzionale degli affari interni europei. Il Regolamento EASO diventava obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile a qualsiasi Stato membro. La sua base giuridica, infatti, contenuta negli articoli 74-78 del titolo V del TFUE, lo rende lo strumento apposito per far funzionare la CEAS, ovvero “a measure to ensure administrative co-operation”<sup>54</sup>. In particolare, l'articolo 78 ha permesso che il Regolamento EASO venisse adottato in codecisione con il Parlamento europeo, quindi con il volere dei rappresentanti dei cittadini europei. Infatti, secondo quanto viene riportato da uno studio condotto dalla Commissione<sup>55</sup> in un periodo compreso tra il 1992 e il 2011, negli anni dei lavori di istituzione dell'agenzia, la maggior parte degli Stati supportava la creazione di un organo che aspirasse a prendere decisioni congiunte all'interno dell'UE. Soprattutto gli Stati più indeboliti dall'arrivo dei richiedenti asilo videro l'EASO come “an expression of furthering easing the most critical situation in member states while operating in accordance to a long-term harmonization”<sup>56</sup>.

Grazie a un lavoro di negoziazione interistituzionale, il processo di creazione dell'agenzia fu più facile e veloce di quanto previsto: due riunioni di lavoro per consentire alle parti interessate (più di cinquanta) di esprimersi in merito ai compiti da attribuire alla struttura di sostegno in materia di asilo e alla sua organizzazione istituzionale. Un nuovo attore politico entrava così ad operare nell'ambito di sicurezza e asilo con un lavoro innovativo e fondamentale in quanto, oltre ad essere affiancato alle missioni operative dell'UNCHR, di FRONTEX e dei network europei sull'immigrazione, doveva fungere anche

---

<sup>53</sup> Regolamento (UE) del Parlamento e Consiglio europeo, del 19 maggio 2010, 2010/439, *che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo*.

<sup>54</sup> TSOURDI (2016: 999 ss.).

<sup>55</sup> Il sondaggio fu condotto tra il 2007 e il 2011 sulla base di circa 1000 interviste approfondite in ogni stato membro. Commissione, novembre 2011, *Poll on immigration policy*, reperibile *online*.

<sup>56</sup> KRAFT (2016: 24 ss.).

da piattaforma sistemica attraverso la quale gli Stati membri potessero condividere informazioni e strategie operative.

L'EASO doveva avere un carattere indipendente (sia dalla Commissione che dagli Stati) e autonomo dal punto di vista legale, amministrativo e finanziario, con un sistema di regole preciso per i membri dello staff, un meccanismo di accesso facilitato ai documenti e una struttura organizzativa interna ben definita. Infatti, secondo l'art. 40 del Regolamento EASO, esso ha personalità giuridica autonoma in tutti gli Stati membri, potendo per esempio acquisire o alienare beni mobili e immobili o come le altre agenzie godere del budget di sostegno economico europeo come specificato dall'art. 185 del regolamento apposito<sup>57</sup>. Questo però non implica *de facto* che la sua personalità lo porti ad essere un ufficio autonomo dal punto di vista del *decision-making*, anzi, viene ribadito più volte che il suo carattere è assolutamente estraneo a qualsiasi azione decisionale: “the Support Office should have no direct or indirect powers in relation to the taking of decisions by Member States’ asylum authorities on individual applications for international protection”. Per cui esso non deve interferire nell’ambito decisionale ma viene, direttamente o non, integrato nell’esercizio di alcuni compiti procedurali inerenti all’asilo.

Alla luce di quanto detto, l'EASO si presenta come un centro di *expertise* europeo sull’asilo, responsabile nel supporto, coordinamento e rafforzamento delle politiche che gli Stati membri devono attuare nei confronti dei richiedenti asilo. Ciò ha fondamento giuridico fintanto che rispetti il principio di proporzionalità – secondo il quale il suo lavoro non deve ‘oltrepassare quella linea’ definita dagli obiettivi dell’ufficio. Dal 1° febbraio 2011 l’ufficio è diventato operativo con sede a La Valletta, a Malta<sup>58</sup>. È stato presentato come l’espressione istituzionale o ‘l’imperativo di azione immediata’<sup>59</sup> grazie al quale poter risolvere le problematiche degli Stati inerenti alle politiche di asilo, anche se rimane da capire come, a livello nazionale e internazionale, sia legittimato ad operare.

## 2.1 PROCESSO DI COSTRUZIONE DELL’AGENZIA

Nelle ultime tre decadi l’UE ha vissuto un progressivo rafforzamento delle politiche di immigrazione e asilo grazie alla creazione di molte agenzie decentralizzate, essenzialmente poste per far fronte alle sfide oltre il confine, alla maggiore interdipendenza tra autorità internazionali e strutture di coordinamento e alla necessità di un continuo scambio di informazioni tra realtà lontane. In particolare, sono nate in quegli ambiti in cui la legislazione comunitaria non era del tutto efficiente e dove serviva una supervisione sul lavoro

---

<sup>57</sup> Regolamento (CE, EURATOM) del Consiglio europeo, del 25 giugno 2002, 2002/1605, *che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee*.

<sup>58</sup> Secondo quanto accordato nella decisione, del 24 maggio 2010, *Seat agreement between the government of Malta and the European Asylum Support Office*, reperibile online.

<sup>59</sup> VISSER (2013: 443 ss.).

pratico. È un fattore importante per capire come e perché è cambiata la *governance* europea. Le agenzie infatti permettono di avere un concentrato numero di funzionari esperti impegnati unicamente nel concretizzare gli obiettivi di una *policy*, di rendere più facile la stipulazione di accordi e impegni con altri enti o Stati e di avere un chiaro quadro sulle responsabilità oggettive di determinate azioni. Inoltre, esse hanno un mandato di lunga durata e, a differenza dei governi nazionali, non cambiano interessi e obiettivi a seconda di chi vi è al comando. Per cui offrono un terreno neutrale sia per gli Stati che per la Commissione. Dal momento che il processo di *agentification*, trattato nel precedente capitolo, è stato definito come “a broader shift towards regulatory capitalism”<sup>60</sup>, le agenzie sono considerate come apparati istituzionali della regolamentazione europea. Come viene ribadito dalla Commissione: “[t]he creation of further autonomous EU regulatory agencies in clearly defined areas will improve the way rules are applied and enforced”<sup>61</sup>. Si può e si deve investire nelle agenzie in quanto aggiungono valore alla *governance* europea. Non basta quindi analizzare i cambiamenti nella concessione di autonomia *de iure* ma anche e soprattutto *de facto*.

Come si definisce un’agenzia europea? Nel diritto europeo manca una definizione precisa di tale organo, pertanto le istituzioni, in particolare la Commissione, hanno cercato di definirle analizzando le caratteristiche comuni delle agenzie esistenti.

“They were created by regulation in order to perform tasks clearly specified in their constituent acts, all have legal personality, and all have a certain degree of organisational and financial autonomy”<sup>62</sup>.

In altre parole, le agenzie devono essere attivamente coinvolte nelle funzioni esecutive fornendo strumenti specifici per il settore. In tal senso l’agenzia assume la funzione di ente di servizio pubblico per la comunità europea tutta. Chamon<sup>63</sup>, seguendo questa logica, asserì che un’agenzia si può definire tale se possiede le seguenti caratteristiche: è permanente, è regolata dal diritto europeo, è creata dalle istituzioni europee attraverso legislazione ordinaria e possiede una sua personalità giuridica. Oggi però hanno acquisito sempre più indipendenza e autonomia dal governo centrale e sono diventate lo *spectrum* o il *continuum* di questo, in quanto la loro autonomia è definita come “[...] ability to act on their own and their capacity to influence public policy”<sup>64</sup>. Ciò è dovuto al fatto che esse godono di uno *status* giuridico unico, poiché gli Stati membri vi hanno conferito il potere di intraprendere azioni legali e tutto ciò che queste comportano in completa autonomia. Il concetto del delegare compiti ad un’agenzia è stato reso possibile anche grazie alla c.d. dottrina *Meroni*,

---

<sup>60</sup> WONKA (2010: 730 ss.).

<sup>61</sup> Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, COM(2001) 428 def., *la governance europea: un libro bianco*.

<sup>62</sup> Comunicazione della Commissione dell’11 dicembre 2002, COM(2002) 718 def., *inquadramento delle agenzie europee di regolazione*.

<sup>63</sup> CHAMON (2016: 14 ss.).

<sup>64</sup> BOUCKAERT, PETERS (2004: 29 ss.).

in virtù della quale veniva riconosciuto che il ‘divorzio organizzativo’ dell’agenzia dalla Commissione o da Consiglio avrebbe dovuto rendere le agenzie indipendenti nei limiti del loro mandato. Più precisamente:

“[...] a delegating authority could not confer on another body powers different from those possessed by the delegator under the Treaty. [...] The consequences resulting from a delegation of powers are very different depending on whether it involves clearly defined executive powers the exercise of which can, therefore, be subject to strict review in the light of objective criteria determined by the delegating authority, or whether it involves a discretionary power, implying a wide margin of discretion which may, according to the use which is made of it, make possible the execution of actual economic policy”<sup>65</sup>.

Le agenzie sono indipendenti nel senso che sono relativamente libere dal controllo di qualsiasi organo europeo e che sono abbastanza potenti per regolare i comportamenti degli Stati. Nonostante ciò la loro autonomia formale espressa nel regolamento istitutivo non corrisponde quasi mai all’autonomia post-delegazione *de facto* dell’agenzia. Secondo Pollit l’indipendenza ha due dimensioni: la separazione o disaggregazione dal c.d. *parent body* e l’automatizzazione nel processo di *decision-making*. Per questo è stato ribadito che: “agencies endowed with high levels of formal autonomy often display low levels of autonomy in the actual use of decision-making competencies”<sup>66</sup>.

Con il Trattato di Lisbona, è stata fatta una classificazione di tre gruppi di agenzie: le *regulatory agencies*, *EURATOM agencies* e le *executive agencies*. Il problema per l’EASO riguardava quale di queste fosse più consona al suo lavoro. Non era ovviamente un problema di scelta oggettiva, ma riguardava preoccupazioni soggettive espresse dagli Stati membri a proposito del grado di libertà concessa alla Commissione per rafforzare l’asilo comune europeo. Era una questione di negoziare il compromesso migliore tra Parlamento europeo e Consiglio: un conflitto costituzionale riguardo chi dovesse esercitare la sovranità in tale campo. Il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (“ECRE”) commentò l’introduzione di questo ufficio specificando che esso dovesse essere “subject to democratic oversight by the European Parliament”<sup>67</sup>. Questa è la ragione principale per la quale la Commissione decise di non creare un organismo esecutivo con funzione di corpo ausiliare e con poteri delegati al suo operato e alle sue decisioni: non sarebbe stato corretto e consono alla decisione democratica presa con il Parlamento europeo. Dall’altra parte però, anche la proposta di creare un network che coordinasse le attività attuate dallo European Asylum practitioners’ working group (“EURASIL”)<sup>68</sup>, e/o poste all’interno di specifici progetti organizzati dagli Stati, non avrebbe

---

<sup>65</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 13 giugno 58, causa 9/56 e 10/56, *Meroni c. Altà autorità della Comunità europea del carbone e dell’acciaio*.

<sup>66</sup> BUSUIC (2009: 604 ss.).

<sup>67</sup> ECRE, aprile 2009, *comments on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office*.

<sup>68</sup> Gruppo di esperti a servizio della Commissione, registro reperibile *online*.

reso possibile raggiungere l'obiettivo primario dell'EASO: il rafforzamento del coordinamento e della solidarietà tra Stati<sup>69</sup>.

La c.d. 'preferred option' fu il risultato di un processo che cercava di convogliare gli sforzi degli Stati verso un'unica struttura che esternalizzasse il lavoro. Così l'EASO venne creato con le caratteristiche delle *regulatory agencies* per cui non è integrato organicamente nella Commissione, ma è provvisto di un proprio statuto fondante. Furono gli Stati membri nel precedente Programma dell'Aia che scelsero e preferirono la struttura di un'agenzia classica come molti uffici europei posti a adempiere a progetti della Commissione. In questo particolare caso, l'EASO fa eccezione per due motivi: la nomina del direttore esecutivo e il mandato ambizioso e complesso che gli è stato assegnato. Entrambi verranno trattati nei capitoli seguenti e andranno a rispondere alla domanda: perché questo ufficio è innovativo dal punto di vista istituzionale e sostanziale. Alla luce di quanto sottolineato nel paragrafo precedente sul Regolamento EASO, si può concordare che esso sia a tutti gli effetti un'agenzia europea, anzi si potrebbe dire che "[the] EASO fits with the horizontal exercise, bringing together all of the institutions in an in-depth debate on regulatory agencies"<sup>70</sup>.

#### 2.1.1 PRESUPPOSTI TEORICI: COOPERAZIONE PRATICA, ESTERNALIZZAZIONE, DIPENDENZA/INDIPENDENZA

Come già si è potuto evincere dal processo di costruzione dell'agenzia, le basi teoriche e i motivi ispiratori che hanno portato l'UE a istituire questo ufficio sono tre: definire in modo chiaro la struttura che sia da sostegno alla cooperazione pratica tra Stati, esternalizzare la politica di asilo e gestire il carattere di dipendenza e indipendenza dell'agenzia di regolamentazione per permettergli di lavorare in autonomia ma nel rispetto del volere degli Stati.

a) La cooperazione pratica rispecchia quel motto di "EASO in action" secondo il quale serve un coordinamento durevole per far funzionare le politiche europee di asilo tra Stati, al fine di garantire che vengano rispettate le misure di protezione internazionale. Inoltre, risponde al principio di solidarietà di cui il programma di Stoccolma si era fatto promotore, essendo lo strumento migliore per far sì che ci sia un autocontrollo negli Stati membri per il rispetto delle politiche di asilo. Almeno in linea teorica, nel Regolamento EASO viene esplicitato che: "[p]ractical cooperation on asylum aims to increase convergence and ensure ongoing quality of Member States' decision-making procedures in that area within a European legislative framework". Nell'ambito della cooperazione europea, persiste però ancora una divergenza tra chi sostiene che la *policy* europea porti a una 'corsa verso

---

<sup>69</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo e al Parlamento, del 17 febbraio 2006, COM(2006) 67 def., *sul rafforzamento della cooperazione pratica*.

<sup>70</sup> COMTE (2010: 386 ss.).

il basso' e chi invece crede che l'europeizzazione delle politiche di asilo crei un sistema più efficiente di accoglienza dei richiedenti asilo.

- b) Esternalizzare il processo di lavoro sull'asilo europeo prevede la messa in atto delle c.d. *external policies*. Secondo quanto spiegato da Boswell, nell'ambito di giustizia e affari interni le possibilità di rafforzare le politiche di immigrazione e asilo erano due: 1) esternalizzare gli strumenti tradizionali normalmente usati in aree domestiche o comunque interne all'Europa. Infatti, coinvolgendo i Paesi di origine o di transito dei richiedenti asilo a rafforzare i propri confini, si cercava di combattere le entrate irregolari, il traffico e il contrabbando al fine anche di respingere o riammettere i cittadini presenti illegalmente; 2) usare una politica preventiva attraverso misure atte a dissuadere le persone a partire e trovare rifugio in Europa operando *in loco*. La questione riguardava saper bilanciare la protezione umanitaria che spetta ai rifugiati e saper rispettare il volere e gli interessi degli Stati europei ed extraeuropei. Quando l'UE ha capito che era preferibile investire su un approccio esterno, si è assistito a un processo di assorbimento dell'*acquis* di Schengen più restrittivo alle frontiere nazionali e all'introduzione di misure che facilitassero il ritorno dei richiedenti e migranti irregolari con accordi di riammissione e respingimento verso paesi considerati sicuri. Così facendo, qualsiasi Paese oppresso dal 'peso' dei flussi migratori poteva portare, fisicamente e non, il problema fuori dalla giurisdizione nazionale (*offshoring the migration process*) e risolvere così il problema. L'EASO, in questo processo, è stato visto "as a means of dealing with the unintended consequences that arise from having different standards and policies on asylum, or the so-called policy externalities"<sup>71</sup>.
- c) Definire l'EASO un'agenzia indipendente non è del tutto veritiero. L'EASO è sì indipendente perché ha un consiglio d'amministrazione ma è anche dipendente dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento europeo che l'hanno creata. Questa duplice facciata vede l'EASO libero di servirsi di strumenti di rafforzamento e nello stesso tempo garantire una forma di cooperazione non coercitiva, o ancora essere da una parte una fonte di sviluppo affidabile e dall'altra non dimenticare gli spazi di sovranità degli Stati nelle diverse aree di competenza. Se mettiamo in relazione il grado di autonomia e di responsabilità dell'EASO, l'agenzia appare come un' 'estensione' degli Stati stessi, in altre parole, come un'organizzazione intergovernativa che mette in relazione gli interessi degli Stati e riduce la disparità tra le infrastrutture di asilo nazionali. Per cui gli Stati delegano il 'potere' ad istituzioni internazionali sulla base del c.d. *credible-commitment*<sup>72</sup>, in altre parole, essi cooperano solo perché così si assicurano che anche gli altri facciano lo stesso.

---

<sup>71</sup> KRAFT (2016: 21 ss.).

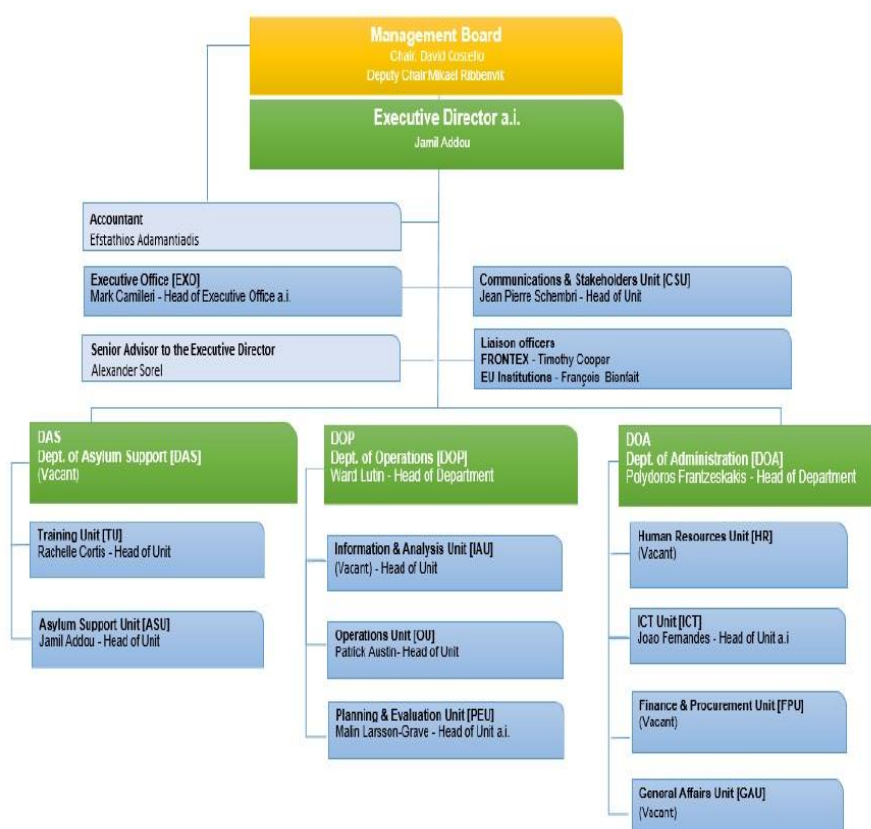
<sup>72</sup> MORAVCSIK (1999: 67 ss.).

### 2.1.2 STRUTTURA INTERNA

L'EASO è composto da un Consiglio di amministrazione (CdA) che è responsabile della direzione politica e amministrativa dell'agenzia. È formato da un rappresentante per Stato membro e due per la Commissione, con voto *pro capite*, per cui la Commissione di fatto esprime due volte la sua preferenza. Inoltre, è presente un rappresentante dell'UNCHR che però non ha diritto di voto in sede di CdA, per un totale di 30 membri più gli Stati associati come osservatori. Attraverso questo organo si è cercato di valorizzare il potere dei singoli Stati e il loro interesse. Esso deve essere dotato dei poteri necessari per stabilire un *budget* annuo per le operazioni di sostegno, verificare il loro effettivo svolgimento, adottare appropriate regole di finanziamento, organizzare una procedura di lavoro trasparente e stilare rapporti annuali sul livello di asilo in Europa e documenti tecnici sull'implementazione di strumenti necessari a nuove operazioni. I membri vengono scelti per la loro esperienza, responsabilità professionale e alto grado di competenza tecnica in ambito di immigrazione e asilo. Essi rimangono in carica tre anni con mandato rinnovabile. Tra i membri viene nominato un presidente e un vicepresidente, anch'essi in carica tre anni, con mandato rinnovabile una sola volta, i quali stabiliscono quando riunire il CdA: obbligatoriamente almeno due volte l'anno e in più su loro iniziativa. Gli incontri prevedono delle votazioni usando il criterio della maggioranza assoluta. Con questo organo si manifesta l'obiettivo di mettere d'accordo il volere nazionale con quello europeo.

A capo dell'EASO vi è il direttore esecutivo, responsabile della gestione quotidiana dell'Agenzia e rappresentante legale. Il procedimento con il quale viene scelto il direttore esecutivo ha inizio attraverso un bando aperto e pubblicato dalla Commissione, nel quale avviene una prima scrematura dei candidati. In seguito, i rappresentanti degli Stati membri nel CdA scelgono chi ritengono essere il più adatto a rivestire il ruolo di direttore esecutivo, previa consultazione del Parlamento europeo che si vede così investito di un potere importante, come viene ribadito nell'articolo 30 del Regolamento EASO: esprimere un suo parere riguardo le capacità del soggetto scelto per questa carica prima e dopo la sua nomina. Infatti, il direttore è invitato a fare dichiarazioni e a rispondere a questioni di fronte alle commissioni del Parlamento per l'esame della sua nomina e, anche dopo l'inizio del suo mandato, egli può essere chiamato da questo per fare rapporto sulle prestazioni del suo operato. Viene così garantito che il direttore esecutivo sia nominato in modo più responsabile e che il suo ruolo sia legittimato: viene scelto per i suoi meriti, esperienze nel campo e capacità di gestione. Egli rimane in carica cinque anni e si occupa di definire l'agenda e i programmi, valutando le questioni da prendere in esame, previo parere della Commissione. Il ruolo del direttore esecutivo è tanto importante quanto particolare, in quanto, benché egli abbia poteri limitati, non è costretto da vincoli dati dal CdA, anzi, il suo primo obbligo è nei confronti dell'agenzia stessa. L'attuale direttore esecutivo è Jamil Addou.

Oltre a questi organi, vi è una struttura operativa ben ramificata che fa capo a tre diversi dipartimenti e che raggiunge un totale di duecento membri. Il dipartimento di sostegno dell'asilo (DAS), il dipartimento operativo (DOP) e il dipartimento di amministrazione (DOA), qui di seguito rappresentata<sup>73</sup>:



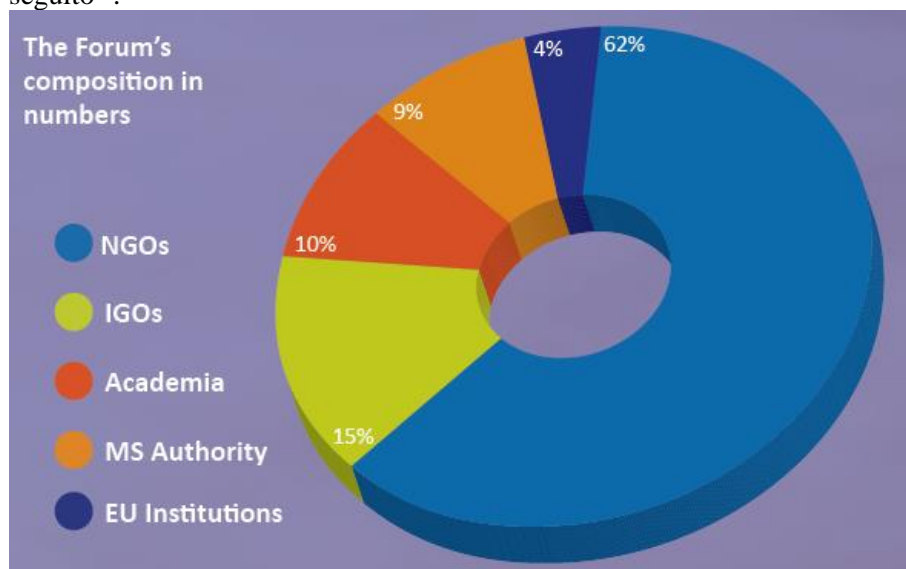
Nella fase successiva alla pianificazione delle strategie, dal punto di vista pratico si organizzano i c.d. gruppi di lavoro composti da funzionari esperti interni o esterni all'Agenzia che si confrontano e prendono decisioni per le operazioni da svolgere. In questi è presente anche l'UNCHR che ha un ruolo decisivo nell'EASO in quanto fornisce un sostegno informativo e pratico fondamentale.

Infine, è stato istituito un Forum consultivo (art. 51 Regolamento EASO) di 88 membri che si riunisce almeno una volta l'anno. Esso funge da piattaforma di dialogo con la società civile, in altre parole, un *social accountability forum* che rende il lavoro dell'agenzia orizzontale, in quanto fornisce consigli e dà

<sup>73</sup> EASO organizational structure, reperibile *online*.



*feedback* al Consiglio di amministrazione. Esso è formato come illustrato di seguito<sup>74</sup>:



### 2.1.3 RAPPORTO CON GLI STATI MEMBRI

Come ribadito nei precedenti capitoli, i controlli alla frontiera e le politiche di asilo, quindi gli interessi delle singole nazioni, differiscono sostanzialmente tra loro e questo divario ha assunto caratteri sempre più evidenti dal momento che la legislazione europea e i diritti per i rifugiati agiscono in un contesto comune e sono soggetti a restrizioni uniformi. Inoltre, il dato oggettivo sull'aumento dei flussi migratori negli ultimi anni ha evidenziato la paura di alcuni Stati di mettere a rischio le proprie politiche nazionali a favore di una strategia europea uniforme, finendo, alle volte, per preferire misure di 'accompagnamento' o vie facilitate.

È noto come nell'UE si faccia riferimento alla c.d. 'geometria variabile' o più comunemente all' 'Europa a più velocità' grazie alla quale viene data la possibilità agli Stati di non partecipare affatto o in parte all'*asylum acquis* e a tutte quelle azioni ivi connesse, tra cui le operazioni congiunte con l'EASO.

Nell'ambito delle politiche di immigrazione e asilo vi sono tre Stati che hanno scelto di adottare clausole *opt-in* o *opt-out*.

Al Regno Unito e all'Irlanda per esempio, grazie al Protocollo 21<sup>75</sup>, è stata data la possibilità, nel momento dell'istituzione del Regolamento EASO, di scegliere se prendervi parte o no (perché regolate da un meccanismo di *opt-in right*). Il 9 maggio 2009 attraverso una notifica il governo inglese espresse la

<sup>74</sup> EASO's consultative forum, reperibile *online*.

<sup>75</sup> Protocollo annesso al TUE e al TFUE a seguito dell'ultima revisione dei trattati che permette a tali Stati di rimanere estranei alle norme contenute nel titolo V, che ha in oggetto lo spazio di sicurezza, libertà e giustizia.

volontà di parteciparvi e nell'articolo 28, comma 4, del Regolamento EASO gli viene garantito una flessibilità di ricezione delle politiche nel caso in cui:

“the Management Board is called on to take decisions (relating to the adoption of technical documents by EASO) and where the technical document in question relates exclusively to an asylum instrument of the Union by which they are not bound”<sup>76</sup>.

Nel caso invece della Danimarca la soluzione è stata per *opt-out*, per cui, sempre secondo il Protocollo n. 22, essa non prende parte all'adozione delle decisioni in tema di asilo e non ne viene influenzata, ad eccezione del regolamento di Dublino e del regolamento EURODAC. Nell'ambito dell'EASO, inizialmente la Commissione optò per considerarlo un paese associato alla stregua di Norvegia, Islanda, Liechtenstein e Svizzera, ovvero che potesse partecipare esclusivamente ai gruppi di lavoro. La Danimarca però rifiutò questo *status* e venne integrata ai lavori posti per la cooperazione pratica e tuttora viene fatta partecipare agli incontri del CdA in qualità di uditore. L'art. 48 del Regolamento EASO infatti indica che l'Agenzia “shall facilitate operational cooperation with Denmark, including the exchange of information and best practices in matters covered by its activities”.

## 2.2 MANDATO DELL'AGENZIA

Il mandato dell'Agenzia si articola in tre sezioni principali: sostenere gli Stati membri nella cooperazione pratica, fornire un supporto pratico e logistico in caso di particolare pressione o difficoltà e contribuire all'implementazione della CEAS con nuovi piani e programmi da mettere in atto in collaborazione con gli Stati membri e con le altre organizzazioni europee ed internazionali. Come è facilmente intuibile, mentre il ruolo che ricopre l'EASO nei primi due punti è quello di rispondere alle richieste di aiuto degli Stati per mettere in pratica le politiche di asilo in modo efficiente, l'ultimo obiettivo invece vede la partecipazione dell'EASO come uno dei tanti tasselli significativi che compongono il puzzle di una politica di asilo europea forte e istituzionalizzata. In generale, era necessario che l'EASO attuasse l'armonizzazione delle politiche voluta dalla CEAS seguendo il metodo di *soft politics* per fornire le conoscenze tecniche agli Stati in situazione di incertezza o tensione politica. Visser nel 2015 si espresse dicendo che:

“[i]t was not our focus to make sure every citizen knows EASO. You have to explain what you're doing, since you're doing it with public money, but the priority on communication is with the member states. [...] I've heard people say “We expected more of [the agency]”, and I understand this, but there is nothing we could do about that. [...] We have interpreted our mandate to the fullest. This is a step-by-step process in building trust”<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> COMTE (2010: 390 ss.).

<sup>77</sup> CERULUS (2015), *As refugee crisis flares, EU loses key leader: Departure puts the agency and Commission in an awkward position*, in *POLITICO*, reperibile online.

Nonostante ciò, il mandato affidatogli non è solo ampio e complesso, ma anche carico di aspettative. La Commissione ha ribadito più volte che: “[t]he European Asylum Support Office (EASO) will play an important role in this endeavor [i.e. consolidating CEAS], helping to improve the quality of asylum assessments and harmonising practices across the EU”<sup>78</sup>. Secondo la Commissione, l’EASO sarebbe la ‘panacea’ in grado di risolvere i problemi europei sulla sicurezza e sull’asilo, senza violare i confini del ‘federalismo esecutivo’. Un progetto ambizioso e per molti non del tutto riuscito.

### 2.2.1 SUPPORTO INFORMATIVO

Il primo ambito nel quale l’EASO opera incarna bene gli obiettivi di condivisione e coordinamento multinazionale tipici dell’ambito europeo. Per sostenere un lavoro efficiente, è necessario che vi sia una piattaforma strutturale in cui vengano messi a disposizione di tutti gli Stati dei rapporti mensili, trimestrali e annuali sia sull’entrata dei richiedenti asilo in Europa, che sul tipo dei flussi e sulla gestione di questi a livello europeo.

Il supporto informatico, pertanto, serve a mettere in connessione sempre più stretta i lavori degli Stati, creando fiducia reciproca e incrementando la visione positiva e sicura dell’Europa. Nell’articolo 4 del Regolamento si evidenzia la ‘triade operativa’ dell’EASO: “organize, promote and coordinate”. Serve quindi una base che potremmo definire burocratica: raccogliere informazioni quotidianamente sui flussi migratori, sui Paesi di origine dei richiedenti asilo e sulle dinamiche di spostamento di questi, capirne i motivi al fine di formulare il criterio migliore per stabilire un meccanismo di allerta<sup>79</sup>.

Di che cosa si serve l’EASO per questo obiettivo?

In primo luogo, viene garantita la stesura di tali rapporti da parte di tutti i Paesi membri più Norvegia e Svizzera per avere costante consapevolezza del dato oggettivo dei flussi e della gestione di questi. Secondo i dati forniti dal sito dell’EASO, l’ultima raccolta dati è stata fatta a febbraio 2019, che ha contato 56.976 richieste di protezione da cittadini terzi, soprattutto provenienti dalla Siria, dal Venezuela e dall’Afghanistan.

Inoltre, è stato creato il Country of Origin Information (“COI”) che consiste nel:

- raccogliere informazioni mirate, pertinenti, affidabili, accurate e aggiornate sui Paesi di origine in modo trasparente e imparziale;

---

<sup>78</sup> Comunicazione della Commissione, dell’11 marzo 2014, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, COM(2014) 154 def., *un’Europa aperta e sicura: come realizzarla*.

<sup>79</sup> Art. 3 del regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, 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 (rifusione)*.

- elaborare una metodologia comune per la ricerca e la presentazione di informazioni sui Paesi di origine per uniformare le pratiche di informazione;
- stilare bozze di relazioni sui principali Paesi di origine che riflettono questo formato comune;
- organizzare seminari di cooperazione pratica con esperti del posto su specifici Paesi per condividere le informazioni raccolte, discutere la prassi usata e rispondere alle esigenze e preoccupazioni degli stati;
- sviluppare un portale COI, accessibile a tutti.

I network che si occupano della sezione COI sono composti da ricercatori specializzati in Paesi specifici, per esempio, ad oggi sono attivi per l’Afghanistan, l’Eritrea, l’Iran, l’Iraq, il Pakistan, la Russia, la Somalia, la Siria, l’Ucraina e l’Africa occidentale. Ogni rapporto, stilato dall’EASO o dagli Stati membri, viene caricato sulla piattaforma online.

Per rendere questo programma il più trasparente possibile è stata preparata una guida denominata Metodologia relativa alla stesura della relazione sulle informazioni sui paesi di origine<sup>80</sup> che funge da manuale su come ricercare e selezionare le informazioni da scrivere nel documento.

In ogni Stato vi sarà una raccolta di documenti che funge da fonte centrale, Information and Documentation System (“IDS”), per garantire una fonte ufficiale che provi se il sistema di asilo negli altri Paesi stia funzionando o meno. Si cerca, così, di valutare con dati oggettivi il sistema di accoglienza, le procedure dettate dal Regolamento di Dublino di detenzione e ricollocamento e l’analisi di sentenze della Corte di giustizia europea o delle corti nazionali o dell’ECHR su questo argomento.

È doveroso spiegare in poche parole cosa si intende per schema di ricollocamento. Esso prevede che coloro i quali beneficiano della protezione internazionale possano ottenere il trasferimento da uno Stato all’altro come specificato nell’art. 5 del Regolamento EASO: “[l]a ricollocazione all’interno dell’Unione è effettuata solo su base concordata tra gli Stati membri e con il consenso del beneficiario della protezione internazionale, nonché, se del caso, in consultazione con l’UNHCR.” Da notare come viene specificato che i c.d. *pilot projects* di ricollocazione possano essere messi in atto solo previa consultazione tra Stati. Perché? Questa formula è stata scelta in seguito ad un lungo dibattito tra Parlamento e Consiglio, alla luce dello squilibrio nella redistribuzione dei rifugiati. Mentre il primo esigeva una ricollocazione obbligatoria in tutti i Paesi, per il Consiglio, quindi per gli Stati, bisognava ricorrere a una base volontaria che permettesse loro di decidere quando e come accettare i rifugiati all’interno dei propri confini. Il compromesso al quale si è giunti favorisce comunque il volere degli Stati. A questo si è aggiunta anche la necessità di condividere le responsabilità con altri Paesi ospitanti non europei o Paesi di confine con quelli di origine. In altre parole, sviluppare i programmi

---

<sup>80</sup> EASO – *COI Country of Origin Information Report Methodology* (2012), reperibile *online*.

di protezione regionale. Per questo nel 2016 si è optato per la stipulazione dell'accordo UE-Turchia. Esso prevede che i migranti presenti sulla rotta balcanica possano essere respinti in Turchia qualora non abbiano presentato domanda di asilo o se le autorità nazionali del Paese di ingresso ritengano che questa non sia consona ai requisiti richiesti per beneficiare dello *status* di rifugiato. Inoltre, attraverso i canali umanitari, per ciascun migrante respinto ne verrà accolto un altro già presente in Turchia. In cambio, la Turchia richiede la liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi di ingresso in UE, un supporto finanziario di sei milioni destinati ai programmi di controllo, salvataggio e gestione dei rifugiati e la presa in considerazione della domanda di ingresso del Paese in UE. Ad oggi questo accordo è stato investito di numerose critiche, a causa delle testimonianze di ripetute violazioni dei diritti umani nei campi di detenzione e smistamento in Turchia. Infatti, non si può ignorare il fatto che la Turchia, non applicando il Protocollo 1967, non potrebbe veramente essere considerata un Paese terzo sicuro.

Infine, il sistema informativo non può sussistere senza un supporto educativo che 'alleni' e educi il personale nazionale a lavorare con funzionari specializzati e con network europei. Il più importante progetto in corso è lo European Asylum Curriculum ("EAC"), fornito da un network di Stati membri in collaborazione con l'UNCHR e la Commissione. Ovviamente in completo rispetto delle corti e dei tribunali nazionali, l'EAC vuole fungere da strumento di apprendimento per il progresso sia della conoscenza che della competenza tra i funzionari che vi lavorano. L'obiettivo principale è fornire ai Paesi europei una 'cassetta degli attrezzi' dalla quale poter attingere per gestire al meglio il sistema di asilo. Per esempio, vengono forniti strumenti quali:

- tecniche di intervista;
- metodi di integrazione dei minori;
- insegnamenti sui diritti e doveri derivanti dall'*asylum acquis*.

Gran parte di questi progetti si svolgono all'interno dell'EURASIL, un gruppo di lavoro di esperti interno all'EASO.

### 2.2.2. SUPPORTO SPECIALE

Per supporto speciale si può intendere tre tipi di intervento: 1) assistenza *ad hoc* per sostenere l'azione degli Stati; 2) l'aiuto organizzato a Paesi in difficoltà, qualora si trovino a fronteggiare un flusso di arrivi troppo grande e disorganizzato; 3) organizzare un'attività congiunta nel senso di:

“[a]n arrangement under which the processing of asylum applications is jointly conduct-ed by two or more Member States, or by the European Asylum Support Office (EASO), with the potential participation of the UNHCR, within the territory of the EU, and which includes the definition of clear responsibilities during the asylum procedure and possibly also for dealing with the person whose

application was jointly processed immediately after a decision on his/her case was taken”<sup>81</sup>.

Questo compito consiste in un procedimento assistito che vede coinvolte le autorità dello Stato competente e dell’Agenzia nell’esame della domanda.

Dal 2013 è partita una forma di sostegno operativo anche in Paesi terzi, definita come la Strategia di azione esterna, per esempio in Giordania, Marocco e Tunisia.

È sempre lo Stato a richiedere l’intervento dell’EASO, il quale, se decide di assisterlo, svilupperà un piano operativo con durata limitata, concordato dal direttore esecutivo, secondo quanto stabilito dall’art. 18.

Tale Operating Plan consiste nel:

- scegliere il *modus operandi* da usare e gli obiettivi posti;
- definire l’area geografica interessata e la durata dell’operazione;
- ripartire i compiti;
- comporre le squadre di supporto: le Asylum Support Teams dove sono presenti anche esperti nazionali che partecipano al progetto di Asylum Intervention Pool<sup>82</sup>(“AIP”);
- fornire un contatto continuo con gli Stati, grazie a un referente nazionale, un National Contact Point (“NCP”), presente nella squadra, che circa due volte l’anno riporta al proprio governo e al direttore esecutivo i progressi fatti dalle squadre di supporto.

In riferimento all’AIP, come specificato nell’art. 15 del Regolamento EASO, esso viene proposto dal direttore esecutivo al CdA che poi lo approva a maggioranza dei tre quarti. All’interno di questo sistema viene stilata una lista di interpreti e di esperti nazionali che ogni Stato ha precedentemente selezionato a seconda delle competenze richieste. Ciò dimostra che è sempre lo Stato ad avere la libertà di scegliere chi mettere a disposizione per l’EASO e per quanto tempo.

Il tipo di coordinamento richiesto riguarda l’agevolazione nell’esaminare la domanda di asilo, l’accertamento che lo Stato in questione abbia le strutture adeguate alla recezione dei richiedenti asilo e l’invio di equipe di esperti tecnici.

Alla fine dell’intervento si stilano dei rapporti, su richiesta del CdA e della Commissione, per valutare come sono stati attuati gli strumenti dell’*acquis*.

---

<sup>81</sup> Report definitivo per la Commissione, del 13 febbraio 2013, *Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU*, reperibile online.

<sup>82</sup> “On a proposal by the Executive Director, the Management Board shall decide by a majority of three quarters of its members with voting rights on the profiles and the overall number of the experts to be made available for the asylum support teams” (art. 15 del regolamento EASO 439/2010).

Viene così a delinearsi quel carattere di solidarietà tra Stati che mai prima di allora era riuscito a concretizzarsi. Fino ad ora l'EASO ha prestato aiuto formalizzato a sei Paesi: Bulgaria, Cipro, Grecia, Italia, Svezia e Lussemburgo, ma a molti altri hanno beneficiato del suo supporto.

### 2.2.3. IMPLEMENTAZIONE DELLA CEAS

L'ultimo compito del mandato riguarda l'utilizzo dell'EASO come strumento vincente per implementare la CEAS e i suoi obiettivi. L'idea di fondo è che l'EASO debba diventare un unico e valente centro di *expertise*, e infatti nell'articolo 12 del Regolamento EASO viene ribadito che i documenti assumano una valenza morale e legale. L'implementazione della CEAS consiste nel:

“provide scientific and technical assistance in regard to the policy and legislation of the Union in all areas having a direct or indirect impact on asylum [as well as to become]an independent source of information on all issues in those areas”<sup>83</sup>.

A supporto di questo progetto rientra anche l'*hotspots approach*, che prevede una collaborazione congiunta tra agenzie per assistere l'amministrazione nazionale d'asilo. A seguito della crisi del 2015 l'agenda europea sull'immigrazione ha considerato questo programma come il progetto di azione immediata più efficiente per evitare 'further loss of life at sea'<sup>84</sup> e per aiutare Grecia e Italia a fronteggiare la crisi.

Cosa è un *hotspot*? Il commissario greco Avramopoulos nel luglio 2015 dichiarò al Consiglio di giustizia e affari interni che:

“[a] ‘Hotspot’ is characterized by specific and disproportionate migratory pressure, consisting of mixed migratory flows, which are largely linked to the smuggling of migrants, and where the Member State concerned might request support and assistance to better cope with the migratory pressure. [...] In principle, an external border section should be considered to be a ‘Hotspot’ for the limited period of time during which the emergency or crisis situation subsists and during which the support of the ‘Hotspot’ approach is necessary”<sup>85</sup>.

In altre parole, un'area prioritaria presente nelle *front lines* del territorio ospitante, che viene affidata alle agenzie europee e ai volontari degli Stati che, coordinati dal Migration management Support Team dell'EASO, cooperano per gestire un eventuale o presente flusso massiccio di arrivi. Per esempio, in Italia vi sono sei *hotspots* tra Sicilia e Puglia dove l'EASO insieme ad altre agenzie europee svolgono un lavoro di assistenza ai richiedenti asilo.

---

<sup>83</sup> Sezione terza del regolamento EASO.

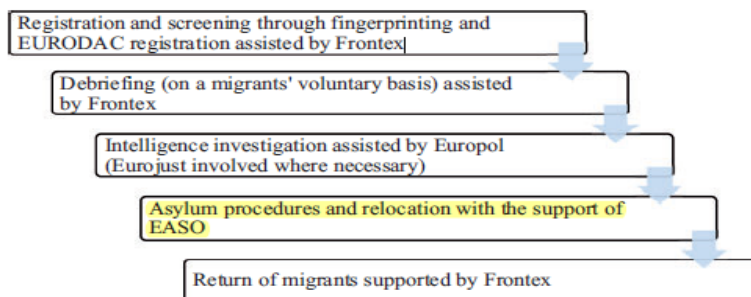
<sup>84</sup> Consiglio europeo, *Special Meeting*, 23 aprile 2015.

<sup>85</sup> Nota del Commissario Avramopoulos che accompagna una lettera in allegato, del 15 luglio 2015, *Explanatory note on the “Hotspot” approach*, reperibile online.

Vi è quindi sempre un lavoro interconnesso tra gli *hotspots* e le operazioni di ricollocamento: identificare e registrare i richiedenti asilo arrivati, fornirgli assistenza e nel caso organizzare spedizioni di rimpatrio per chi non ha presentato la richiesta di protezione internazionale o il cui soggiorno è terminato. Il processo prevede quindi un sostegno dall'inizio fino all'eventuale 'fine' della permanenza, in stretta collaborazione con FRONTEX, EUROJUST ed EUROPOL, come ribadito dalla Commissione la quale:

“[...] will set up a new “Hotspot” approach, where the European Asylum Support Office, Frontex and Europol will work on the ground with frontline Member States to swiftly identify, register and fingerprint incoming migrants. The work of the agencies will be complementary to one another. Those claiming asylum will be immediately channelled into an asylum procedure where EASO support teams will help to process asylum cases as quickly as possible. For those not in need of protection, Frontex will help Member States by coordinating the return of irregular migrants. Europol and Eurojust will assist the host Member State with the investigation to dismantle the smuggling and trafficking networks”<sup>86</sup>.

Dopo il 2015 in particolare, si fa riferimento ad un programma più intenso basato sui c.d. ‘punti critici’<sup>87</sup> che vede l'EASO impegnato sempre più in prima linea a far fronte alle numerose richieste di asilo in Europa, tanto che vi è stato un lavoro di ricollocamento che ha visto il trasferimento di 31,500 richiedenti dalla Grecia e dall'Italia in altri paesi europei. Nonostante ciò, l'EASO ha un tempo di intervento minore rispetto alle altre agenzie, come riportato da questo grafico<sup>88</sup>:



### 2.3 BUDGET FUNZIONALE AMIF

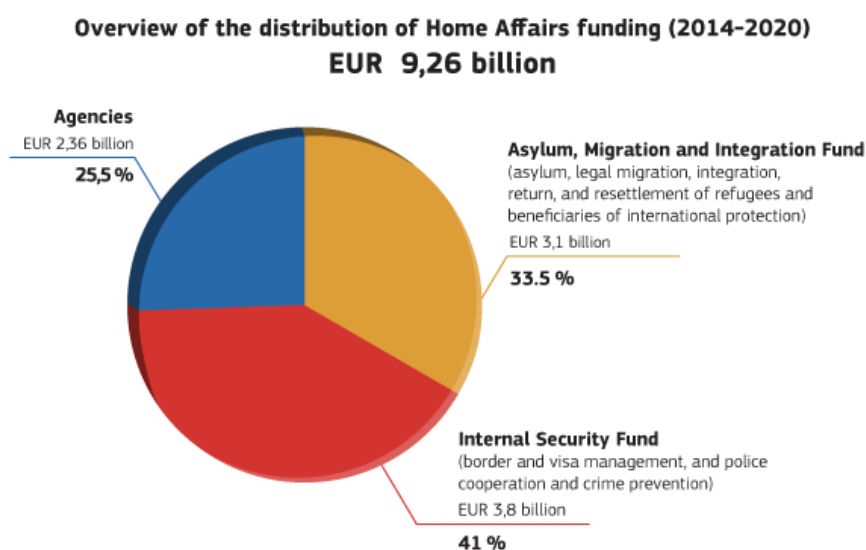
<sup>86</sup> Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 13 maggio 2015, COM(2015) 240 def., *agenda europea sulla migrazione*.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> НОКП (2018: 221 ss.), basata sulla *Explanatory Note on the “Hotspots” Approach*, Commissione 2015.



Il bilancio europeo che ammonta a un totale di circa 157,9 miliardi di euro è ripartito tra le spese dei vari settori europei e solo il 3% del totale è destinato alle politiche di sicurezza e giustizia, tra cui le politiche di immigrazione e asilo. Per supportare queste ultime, dalla nascita dell'EASO fino ad oggi si sono succeduti due piani finanziari: lo European Refugee Fund ("ERF") e l'Asylum, Migration and Integration Fund ("AMIF") che durerà fino al 2020 e che ammonta a circa 3 miliardi di euro. Esso si iscrive all'interno del budget complessivo destinato alle politiche di affari interni, come viene qui di seguito illustrato<sup>89</sup>:



L'autonomia finanziaria espressa nel Regolamento EASO consiste nel responsabilizzare l'Agenzia nel delineare e implementare il suo budget secondo una procedura che prevede l'adozione del Framework Financial regulation da parte del CdA, previa consultazione della Commissione. Cioché "[the] budget of EASO means the instrument which, for each financial year, forecasts and authorises all revenue and expenditure considered necessary for EASO"<sup>90</sup>.

Il finanziamento riservato all'EASO proviene da fonti diverse:

- entrate proprie costituite da tutte le tasse e gli oneri che l'EASO è autorizzato a riscuotere in virtù dei compiti ad essa affidati, nonché ogni altra entrata volontaria ed eventuale;
- entrate costituite da contributi finanziari degli Stati membri;
- entrate costituite da contributi finanziari dei paesi associati, come previsto dall'accordo concluso tra l'EASO e i paesi associati, presente nell'art. 49 del Regolamento EASO;

<sup>89</sup> Reperibile nella sezione *Financing* in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>90</sup> Decisione del consiglio di amministrazione dell'EASO, del 27 dicembre 2013, 20/2013, *on the EASO Financial Regulation*.

- un contributo concesso dall'Unione (vedi grafico);
- entrate assegnate a specifiche voci di spesa conformemente all'art. 23, par. 1.

Gli stanziamenti sopra elencati entrano a far parte del budget dell'EASO e sono autorizzati ad essere usati per un lasso di tempo che va dal 1° gennaio al 31 dicembre. Il programma finanziario viene presentato dall'EASO, prendendo in considerazione le linee guida della Commissione, per un programma annuale o pluriennale che entro il 31 gennaio di ogni anno viene mandato come bozza di spesa alla Commissione, Consiglio e Parlamento europeo affinché lo adottino secondo quanto ribadito dall'articolo 38(1).

Il budget serve ovviamente a sostenere le operazioni di supporto elencate nel suo mandato ma anche a 'rimpiazzare' lo Stato laddove questo non riesca a provvedere da solo.

Le risorse concesse all'EASO sono aumentate notevolmente negli anni, dagli 8 milioni nel 2011, anno del suo ingresso nel 'mercato delle politiche di sicurezza e affari interni', fino ai 15,6 milioni nel 2015. Nel giro poi di un anno, il budget è stato triplicato fino a raggiungere i 56.9 milioni. Nonostante ciò è evidente che l'UE ricopre solo una parte limitata delle spese nazionali in tale area, non riuscendo a bilanciare a dovere le pressioni asimmetriche create dalle situazioni di emergenza. In sé l'AMIF è considerato un finanziamento di emergenza, senza essere strutturalmente inserito nel *funding design* dell'UE.

## 2.4 LIMITI FUNZIONALI

In seguito alla crisi del 2015 e all'istituzione degli *hotspots* che erano sotto la responsabilità delle agenzie di regolamentazione sull'asilo tra cui l'EASO, le preoccupazioni da parte degli Stati sono aumentate.

Questi ultimi hanno incominciato ad accusare le agenzie di operare negando il carattere democratico dell'Unione, ovvero di non tener conto del fatto che:

“[...] the independence of these agencies goes hand in hand with an obligation to meet their responsibilities. In order to strengthen the legitimacy of Community action, it is important to establish and delimit the responsibilities of the institutions and agencies. [...] Moreover, the principle of accountability requires that a clear system of controls be put in place”<sup>91</sup>.

Il fatto che gli Stati membri volessero effettivamente un controllo più diretto sull'Agenzia creava però una problematica: si andava a contrapporre la responsabilità politica della Commissione con quella operativa dell'Agenzia, mettendo in dubbio la *raison d'être* dell'EASO.

Questo limite di fondo dell'EASO deve essere letto alla luce dei motivi secondo i quali gli Stati decidono solitamente di delegare. Secondo Servent sono

---

<sup>91</sup> Progetto di accordo interistituzionale presentato dalla Commissione, del 25 febbraio 2005, COM(2005) 59 def., *relativo all'inquadramento delle agenzie europee di regolazione*.

quattro: per ottenere *expertise* nei casi in cui ci siano particolari problemi tecnici o vengano richieste conoscenze specifiche; per un obiettivo funzionale, ovvero la necessità di ridurre i costi dovuti alla cooperazione transnazionale; per conferirgli un ruolo simbolico affinché si possa incrementare la visibilità delle *policies* europee; o infine per migliorare la credibilità, risolvendo i problemi di impegno e proporre soluzioni a lungo termine. Appare evidente come l'EASO sia stata creata soltanto per raggiungere i primi due obiettivi, senza invece considerarlo come strumento fondamentale per gli obiettivi europei di lungo termine. Anche perché, affinché l'EASO diventasse promotore di questo tipo di intenti, avrebbe dovuto agire come un *trustee* indipendente, ovvero come un organo che stabilisce un rapporto di fiducia incondizionata con l'ente delegante. In questo modo invece l'EASO agisce come *proxy*, ovvero da intermediaria tra interessi specifici<sup>92</sup>.

#### 2.4.1 REGOLAMENTO ISTITUTIVO

Come illustrato nei capitoli precedenti, il regolamento dell'EASO mostra delle evidenti contraddizioni interne, in particolare riguardo il rapporto di dipendenza e indipendenza dell'Agenzia nei confronti degli Stati da una parte e della Commissione dall'altra.

Il limite riguardava questa ambiguità di fondo che caratterizzava la natura duplice dell'EASO, da una parte indipendente e dall'altra controllata. Come è possibile? Bisogna prima chiarire che cosa si intende per 'controllo', poiché ne esistono vari tipi:

- *Ex ante control*: meccanismo di controllo preliminare in riferimento al mandato originale che delimita i poteri con i quali operare.
- *Ongoing control*: tipo di controllo diretto e informale esercitato da un rapporto *vis a vis* tra agente ed ente delegante in cui quest'ultimo determina un "decrease in the original mandate discretion"<sup>93</sup>.
- *Ex post control*: è sinonimo di responsabilità e viene considerata alla luce del fatto che i politici prendono delle decisioni contingenti all'interno del consiglio di amministrazione. Si preclude così l'intervento diretto di controllo.

A seconda di quanto questi controlli siano presenti in relazione al compito delle agenzie, queste si differenziano in vari tipi. Tra i diversi scenari, l'EASO si inserisce nell'ambito qui di seguito descritto<sup>94</sup>:

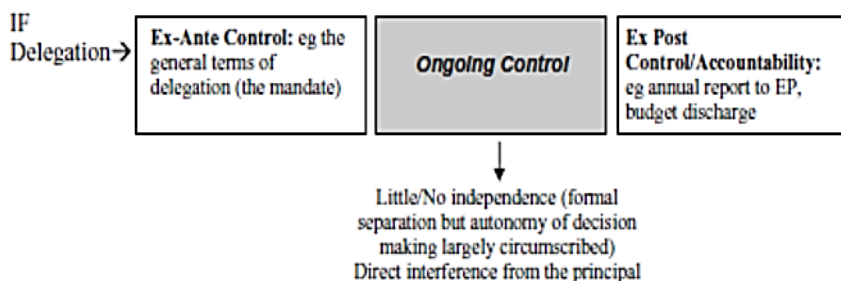
---

<sup>92</sup> SERVENT (2018: 86 ss.).

<sup>93</sup> BUSUIC (2009: 607 ss.).

<sup>94</sup> Ivi, p. 609 ss.

## B Scenario 2: Controlled, Little or No Independence



Come si può vedere, il potere è delegato all'agente all'interno di parametri specifici dati dal regolamento (controlli *ex ante* e *ad locum*, voto nel consiglio e presenza del direttore) ma il delegante esercita un *ongoing control* sulle sue azioni per cui la sua autonomia e indipendenza sono ristrette o a volte addirittura annullate. Ciò ha suscitato nel tempo dei dubbi riguardo i compiti dell'Agenzia, che limiterebbero la sua stessa natura e ha portato a chiedersi quali alternative si potrebbero considerare per eliminare questo limite naturale e sostanziale?

Prendendo come esempio un esperimento<sup>95</sup> che vede i cittadini esprimersi su nuove possibili modifiche da apportare all'EASO, tra il 2015 e 2017, si può comprendere quanto questo problema fosse evidente.

Alcuni proposero che l'EASO diventasse un'autorità completamente sovranazionale con poteri decisionali, andando così a ridurre l'incertezza e l'ambiguità nell'asilo attraverso una guida centralizzata che detta ordini precisi e uniformi. L'idea di fondo è che nessuna autorità possa influenzare il sistema di asilo ad eccezione dell'UE, mentre allo stato attuale la politica di immigrazione e asilo è fortemente contaminata dagli interessi dei singoli Paesi.

Altri vorrebbero affidare all'EASO il compito di adempiere funzioni di supervisione, con anche il potere di 'giudice' con il quale poter condannare eventuali mancanze o inadempienze da parte degli Stati membri. Questo comporterebbe che l'EASO rivestisse un ruolo più importante nel monitorare e implementare le procedure europee di asilo come *operational activities*. Per cui la responsabilità per eventuali omissioni *ex post* nelle procedure amministrative apparterrebbe all'agenzia. In tal senso, il problema della debolezza della CEAS si risolverebbe dal punto di vista amministrativo, ovviamente rispettando le differenti posizioni degli Stati a seconda della loro aderenza percepita alle regole (la geometria variabile spiegata precedentemente). Si assisterebbe alla trasformazione dell'agenzia in una *gatekeeper* che valuta e osserva il corretto svolgimento e rispetto dei dettami europei.

Altri infine ribadirono che l'EASO dovesse continuare ad assistere la cooperazione pratica tra Stati ed aiutare chi è soggetto a una pressione particolare

<sup>95</sup> Progetto di ricerca di SCHNEIDER (2018), *The European Field of Asylum Administrations: transnational practices between cooperation and conflict* (University of Siegen) finanziato dallo German Research Foundation in *Horizontal Europeanization* (FOR1539).

come da regolamento. In altre parole, mantenere lo *status quo*, ignorando però il fatto che i funzionari delle operazioni di sostegno rimanessero in quella zona grigia, nella quale il loro ruolo e posizione è ambigua e soggetta a continue negoziazioni.

#### 2.4.2 COMPETENZE

Alla luce di quanto detto nel paragrafo precedente, il dubbio principale riguarda l'ambito di competenza dell'Agenzie. Mentre, inizialmente ad essa erano state assegnate solo funzioni di regolamentazione, ovvero provvedere al sistema informativo e amministrativo, successivamente nella prassi ha anche acquisito il potere di prendere decisioni in situazioni particolari o di definire linee-guida nell'applicazione nazionale delle leggi europee.

“[...] it is well documented at the national level that the sensitivity of agencies towards political signals from (parent) ministerial departments increases the more organizational capacity the department disposes over within the respective issue areas ('organizational duplication')”<sup>96</sup>.

Pertanto, da una parte è la Commissione stessa a sollevare preoccupazioni in quanto lei stessa:

“[...] cannot give instructions to the agencies or oblige them to withdraw certain decisions. Quite the contrary, they are given considerable legal, budgetary and operational autonomy. Precisely because of this autonomy, agencies must be held responsible directly for their actions, notably in view of their active contribution to the European regulatory area. The direct corollary of an agency's autonomy is, thus, the need to develop mechanisms of accountability”<sup>97</sup>.

Il vero potere decisionale dell'Agenzia spetta al controllo dell'autorità delegante, che però non è ben identificata, mentre all'Agenzia non viene riconosciuta la competenza positiva ma solo esclusiva ed esecutiva. A questo si va ad aggiungere il fatto che per operare bene serve un rapporto solidale tra Stati, che spesso e volentieri è dettato solo da dinamiche di costi e benefici.

Poiché quindi la responsabilità politica ultima è nelle mani della Commissione, il potere dell'Agenzia deve essere supervisionato da quest'ultima e monitorato dal Parlamento europeo sulla base dei Trattati. L'unico 'nemico' è rappresentato dagli Stati membri e dai pregiudizi intergovernativi.

Riguardo a questo punto vi rientra anche il concetto espresso dall'articolo 16 del Regolamento EASO, il quale afferma che gli Stati dovrebbero essere sempre disponibili a fornire dei funzionari per le Asylum Support Teams, a meno che non si trovino in: “[a] situation substantially affecting the discharge of national duties [and that they] retain its autonomy as regards the selection of

---

<sup>96</sup> EGEBERG (2011: 878 ss.).

<sup>97</sup> SZAPIRO (2005), *The Framework for European Regulatory Agencies: A Balance between Accountability and Autonomy*, Third ECPR Conference, reperibile *online*.

the number and the profiles of the experts [...] and the duration of their deployment”.

Per cui l'EASO, benché abbia lavorato duramente per aumentare il coinvolgimento degli Stati nelle sue operazioni, ha ricevuto l'aiuto concreto soltanto da otto Stati sia a livello di concessione di funzionari che di risorse finanziarie e questo ha creato un circolo vizioso nel 'rimbalzare' la responsabilità tra UE e Stati, indebolendo il concetto di 'potenziamento della solidarietà'.

### 2.4.3 STRUTTURE DEGLI *HOTSPOTS*

Riguardo le strutture degli *hotspots*, vi sono state numerose critiche. Per esempio, la Corte di giustizia europea si è espressa dicendo che sono: “systemic deficiencies in the asylum procedure and in the reception conditions of asylum seekers in Greece”<sup>98</sup>.

Il coinvolgimento diretto di agenzie europee che hanno compiti diversi e specifici non è bastato a far crollare il progetto, tanto che il governo greco, riguardo questo punto, si è espresso dichiarando che il processo di asilo nel contesto degli *hotspots* si presenta: “as if the Greek Asylum Service [was] assisting EASO”<sup>99</sup>.

Perché? Prendendo come esempio l'Italia, primo problema fra tutti è il rapporto compromesso e malato tra programma di ricollocamento e di *hotspots*, in quanto i Paesi dove operano gli *hotspots* presentano un piano, chiamato Road Map, di trasferimento dei richiedenti asilo prima ancora che sia stata accertata la disponibilità e il permesso (volontario) da parte degli altri Stati membri di accogliere i migranti, finendo così per incrementare il numero dei c.d. 'refugee in limbo'. Un'altra problematica riguarda le numerose testimonianze della vita nei centri, in periodi di tempo prolungati anche più del dovuto (addirittura cinque anni). Il racconto di una presenza costante di militari, di abusi e violazioni di diritti, come il prelievo coatto delle impronte digitali sotto il ricatto di una detenzione prolungata sono solo alcune delle terribili esperienze che i migranti hanno vissuto in arrivo in Europa. Inoltre, solitamente, chi si rifiuta di fornire le impronte digitali riceve un provvedimento di respingimento differito che di fatto lo lascia senza assistenza legale e in uno stato di degrado e abbandono, con l'intimidazione di lasciare il Paese entro sette giorni.

Quando venne evidenziato il problema strutturale di questi *hotspots*, si cercò di risolverlo distinguendo la sezione nazionale da quella europea per definire meglio le responsabilità. Il primo dipartimento si sarebbe occupato di prendere in esame la domanda e valutare se il richiedente asilo potesse in qualche modo rappresentare un rischio per la sicurezza dello Stato. Se la risposta fosse stata

---

<sup>98</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 21 dicembre 2011, causa 411/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M. E. e altri* (C-493/10) c. *Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

<sup>99</sup> Discorso di Malafeka, del 10 febbraio 2017, *Beyond 'Crisis'? The State of Immigration and Asylum Law and Policy in the EU*, in *Odysseus Annual Conference*, reperibile online.

affermativa ne sarebbe seguita la procedura di sicurezza nazionale per il rimpatrio, in caso contrario si doveva valutare la richiesta di asilo da parte del soggetto, indirizzandolo agli uffici europei per completare il processo di richiesta della protezione e di trasferimento.

Questo procedimento comportava il dover:

- a) intervistare i richiedenti per stabilire quale Paese avrebbe potuto ospitarlo, tenendo conto di eventuali ricongiungimenti con il resto della famiglia, le capacità personali, le abitudini o necessità particolari;
- b) successivamente collocarli all'interno di strutture temporanee di insediamento per iniziare l'eventuale processo di integrazione.

Neanche ciò è servito e le critiche continuano a sussistere. Queste potrebbero essere riassunte così:

- la mancanza di specifici contesti legali che regolassero gli hotspots al fine di evitare le violazioni dei diritti fondamentali dei rifugiati;
- il fallimento dovuto al fatto che la pressione su Grecia e Italia non è stata 'alleviata' secondo quanto riportato dai governi e dall'opinione pubblica;
- le condizioni caotiche e carenti nei servizi di assistenza, rifornimento di viveri e strutture di accoglienza.

Maiani si è espresso dicendo che:

“[o]n the whole, notwithstanding the ‘assistance’ rhetoric, hotspots are clearly designed to shift back on frontline states all the responsibilities they (theoretically) shoulder under current EU legislation: to identify migrants, to provide first reception, to identify and return those who do not claim protection, and to channel those who do so towards asylum procedures in the responsible state – in most cases, none other than the frontline state itself”<sup>100</sup>.

Secondo Maiani infatti gli *hotspots* sono stati progettati per riportare in primo piano proprio gli Stati e le loro responsabilità. Non lo si può neanche definire un metodo di assistenza completa agli Stati, in quanto lascia la maggior parte o tutti i principali costi allo Stato ospitante in termini di ricezione, elaborazione, detenzione ed eventuale espulsione.

Prendendo anche solo di esempio la dichiarazione del governo slovacco, il quale ha affermato di poter accettare solo rifugiati di religione cristiana, si potrebbe dire che l'Agenzia ha fallito sia nel sistema di ricollocamento che nella diffusione di un messaggio positivo di accoglienza, in altre parole, non è riuscita ad avviare una vincente campagna di educazione basata sulla tolleranza e sull'accoglienza. Soprattutto per dimostrare agli Stati quali e quanti benefici potrebbero ricavare da una integrazione completa dal punto di vista sociale ed economico.

Alla luce di quanto detto possiamo dire che l'armonizzazione delle politiche di asilo non sia mai avvenuto e che il processo di delegazione delle agenzie ha

---

<sup>100</sup> MAIANI, 3 febbraio 2016, *Hotspots and Relocation Schemes: the Right Therapy for the Common European Asylum System?*, reperibile online.

contribuito a rallentarlo, in quanto gli Stati hanno partecipato in modo asimmetrico. In altre parole, le agenzie si sono rafforzate per gestire le ‘carenze’ dei *weak regulators*, ampliando il divario con gli *strong regulators*, i quali hanno imposto il loro potere decisionale sui primi.

In conclusione, la contraddizione esistente tra il mandato e la competenza dell’EASO e il suo ruolo negli *hotspots* ha fatto sorgere molti dubbi sulla gestione delle politiche europee sull’asilo. Inoltre, gli Stati che ospitano questi centri non inseriscono questi programmi all’interno del quadro nazionale, facendo sì che le agenzie rimangono in una posizione debole rispetto agli Stati membri.

Alla luce di quanto illustrato fino ad ora, un nuovo regolamento dell’EASO potrebbe effettivamente portare ad un significativo cambiamento nel rapporto tra *strong* e *weak regulators*, tra agenzie e istituzioni europee e tra interessi comunitari e nazionali.

La riforma in questione sarà vincente per armonizzare una volta per tutte le politiche di asilo o si rischierà di deludere le aspettative e contribuire ad alimentare l’euroscetticismo già presente?

### CAPITOLO 3

#### 3. REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO EUROPEO 2016/0131 (COD)

Il 6 aprile 2016 la Commissione ha adottato una comunicazione<sup>101</sup> nella quale intendeva spronare l’UE a migliorare il sistema di asilo. Le proposte prese in considerazione erano le seguenti: introdurre un mandato rafforzato per l’EASO e per FRONTEX<sup>102</sup> abrogando i precedenti regolamenti, riformare il sistema di Dublino e modificare il sistema EURODAC, con l’obiettivo di ottenere una maggiore convergenza tra le politiche di asilo e prevenire gli spostamenti secondari all’interno dei territori europei.

Come detto precedentemente, la crisi del 2015 aveva portato a un notevole incremento delle richieste di asilo in Europa e la mancanza di una strategia uniforme per fronteggiarle aveva fatto emergere il mal funzionamento della CEAS e i limiti del regolamento di Dublino III. Gli strumenti che componevano questo quadro dovevano essere cambiati al fine di migliorare l’attuazione di quei servizi pubblici di cui l’Europa si era fatta promotrice. L’EASO aveva bisogno di acquisire più valore, come ribadito dalla Commissione, considerando che:

---

<sup>101</sup> Comunicazione della Commissione, del 6 aprile 2016, COM(2016)197 def., *riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all’Europa*.

<sup>102</sup> Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, 2016/1624, *relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio*.



“[...] it is a common and shared interest to ensure the proper application of the legal framework on asylum, through concerted action among Member States with the support of the European Union Agency for Asylum, so as to consolidate stability and order in the functioning of the CEAS”<sup>103</sup>.

Non solo la Commissione, ma anche le altre istituzioni europee erano preoccupate della situazione che si era andata a prefigurare. Il Consiglio in particolare dichiarò che era indispensabile:

“[...] enhance the mandate of Frontex [...] including as regards the deployment of [RABITs] in cases where Schengen evaluations or risk analysis demonstrate the need for robust and prompt action, in cooperation with the Member State concerned”<sup>104</sup>.

Allo stesso modo anche il Parlamento europeo si era espresso ricordando che: “as the CEAS becomes genuinely European, EASO needs to develop from a collection of experts from Member States into a fully-fledged Union agency”<sup>105</sup>.

Infatti, fino a quel momento il principio di responsabilità era bloccato dal sistema detenuto dagli *strong regulators*. Il ‘travestimento’ dell’agenzia con il quale essi ‘camuffavano’ i loro interessi, faceva sì che si sentissero maggiormente legittimati a sostituirsi nell’amministrazione nazionale degli Stati più deboli, creando un sistema fortemente disequilibrato.

Il progetto iniziale era quello di rendere l’agenzia più sovranazionale possibile, per esempio, introducendo il ‘right to intervene’: il diritto di intervenire in situazioni di emergenza anche senza la richiesta, o addirittura il consenso, dello Stato interessato nel caso in cui:

“[...] a Member State does not take the necessary corrective measures [decided by the Management Board] or in the event of disproportionate migratory pressure at the external border, rendering the control of the external borders ineffective to such an extent that it risks putting in jeopardy the functioning of the Schengen area”<sup>106</sup>.

Ma gli Stati membri non accettarono questa limitazione del loro potere decisionale e optarono per giungere a tale decisione solamente a seguito di una votazione a maggioranza qualificata nel Consiglio, attraverso un Council implementing act, su proposta della Commissione.

---

<sup>103</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 maggio 2016, COM(2016)271, (COD)2016/0131, *relativo all’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010*.

<sup>104</sup> Conclusioni del Consiglio europeo 15 ottobre 2015, EUCO 26/15.

<sup>105</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016, 2015/2095 (INI), *sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell’UE in materia di immigrazione*.

<sup>106</sup> Comunicazione della Commissione, del 15 dicembre 2015, COM(2015)671 def., *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla guardia costiera e di frontiera europea e che abroga il regolamento (CE) n. 2007/2004, il regolamento (CE) n. 863/2007 e la decisione 2005/267/CE del Consiglio*.

L'EASO, essendo il principale portavoce e coordinatore dei piani della CEAS, era riuscita a creare una fitta rete di esperti provenienti dagli Stati e unicamente dipendenti dall'agenzia. La Commissione si è espressa in tal senso ricordando che:

“[...] the possibility of transferring responsibility for the processing of asylum claims from the national to the EU level, for instance by transforming EASO into an EU-level first-instance decision-making Agency, with national branches in each Member State, and establishing an EU-level appeal structure”<sup>107</sup>.

Infine, non può non venir menzionato il forte e dilagante sentimento di paura e intolleranza nei confronti dei migranti. Ciò era dovuto al fatto che vi era stata una crescente tendenza a canalizzare i problemi socioeconomici e culturali all'interno della polemica dell'immigrazione, sia che questa ne fosse la causa effettiva o meno, rendendo ancora più difficile il processo di accoglienza e ricevimento.

Alla luce di questi fatti, la proposta della Commissione del 4 maggio 2016<sup>108</sup> per l'entrata in vigore del nuovo Regolamento del Parlamento e del Consiglio europeo 2016/0131 formalizza l'istituzione dell'agenzia European Union Agency for Asylum, (“EUAA”), che continueremo a chiamare EASO. La proposta ha come obiettivo quello di rafforzare ancora di più il mandato dell'agenzia, considerando il fatto che questa aveva acquisito negli anni forte credibilità all'interno e all'esterno dei confini europei. Anni in cui il compito dell'EASO si era anche ampliato per andare incontro alle esigenze degli Stati, trasformandosi in particolari situazioni da centro di *expertise* a centro operativo e di sostegno su cui gli Stati hanno fatto completo affidamento. Inoltre, vi era la necessità di rendere l'agenzia priva di contraddizioni interne e procedurali, ovvero evitare che questa fosse solo ed esclusivamente dipendente dalle informazioni e competenze fornite dagli Stati, ma che riuscisse a mostrarsi autonoma e responsabilizzata.

La proposta di Regolamento EUAA è stato il frutto di un lungo dibattito tenutosi in sede di Consiglio europeo e Consiglio dei ministri riguardo la necessità di ricorrere ancora una volta alle agenzie affinché le politiche di asilo si armonizzassero in maniera opportuna. Anche le valutazioni della Commissione, tenutasi tra ottobre 2014 e luglio 2015, sulle attività svolte dall'EASO in tutti gli Stati membri, hanno contribuito al cambio di regime.

Il desiderio della Commissione di far diventare l'EASO un *trustee* è evidente, soprattutto grazie all'inserimento di un sistema di monitoraggio munito di un

---

<sup>107</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e Parlamento europeo, del 6 aprile 2016, COM(2016)197 def., *riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*.

<sup>108</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 maggio 2016, COM(2016)271, (COD)2016/0131, *relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010*.

eventuale potere di sanzionamento, in caso di inadempienza o mal funzionamento del sistema di asilo. Il Parlamento approvò, ricordando in particolare la necessità di rendere le azioni del direttore esecutivo completamente indipendenti dal Consiglio di amministrazione, per evitare interferenze da parte degli Stati. In realtà potremmo definirla come la risposta a una necessaria spinta politica, piuttosto che un radicale cambiamento legale. Ed è stato scelto proprio l'EASO come uno dei tasselli fondamentali del cambiamento di visione europea sull'asilo, in quanto, come è stato ribadito: "EASO has taken a very significant role [...], raising concerns about its own competence and overstepping the powers provided in the EASO Regulation"<sup>109</sup>.

Anche l'attuale direttore esecutivo Addou ha espressamente dichiarato che:

“[u]n des textes clés du « paquet asile » [*législations en discussion réformant le régime européen d'asile*] a vocation à transformer EASO en une agence directement opérationnelle, pour favoriser cette harmonisation et renforcer le soutien au traitement de l'asile dans les pays"<sup>110</sup>.

### 3.1 MANDATO RAFFORZATO PER L'EASO

Il nuovo mandato rafforzato dell'EASO ha come obiettivo quello di implementare e facilitare il sistema CEAS, affermandosi come un centro specializzato autonomo. Nell'agenda europea sulla migrazione<sup>111</sup> il ruolo che dovrebbe rivestire l'EASO è di fondamentale importanza, in vista di una politica globale a lungo termine. I punti salienti di questa riforma sono i seguenti: ridurre gli incentivi sulla migrazione irregolare, rendere sicure le frontiere esterne, migliorando il sistema di salvataggio in mare, investire su una politica di asilo forte e di migrazione legale.

Nello specifico, i punti presi in considerazione per la trasformazione dell'EASO in EUAA sono i seguenti.

➤ Intensificare la cooperazione pratica e lo scambio di informazioni in materia di asilo. Non è un lavoro nuovo per l'agenzia ma, mentre in precedenza essa si poteva basare esclusivamente sulla comunicazione volontaria di informazioni da parte degli Stati, ora questi ultimi hanno un obbligo nel cooperare. Inoltre, sempre su questo punto, l'agenzia avrà obblighi ulteriori derivanti da una riforma del sistema di Dublino e una maggiore responsabilità per quanto concerne la formazione del personale interessato nelle operazioni preposte dall'agenzia.

---

<sup>109</sup> Parlamento europeo, 22-25 maggio 2017, *Mission Report Following the LIBE Mission to Greek Hotspots and Athens*.

<sup>110</sup> Pascaul (2018), *Notre défi, c'est quel es demandes d'asile soient traitées de la même façon en Europe*, in *Le Monde*.

<sup>111</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento e al Comitato economico e sociale europeo, del 13 maggio 2015, COM(2015)240 def., *agenda europea sulla migrazione*.

➤ Assicurare una valutazione più armonizzata sull'applicazione e concessione della protezione internazionale in Europa. Vista, infatti, la disparità tra i tassi di riconoscimento dei richiedenti asilo, e quindi indirettamente della concessione dello *status* di rifugiato, è importante che il processo COI sia più strutturato e meglio organizzato. Per questo verranno rafforzate le risorse messe a disposizione e l'agenzia sarà coinvolta anche nel coordinamento delle iniziative nazionali di ricevimento delle informazioni sui Paesi di origine. Con l'obiettivo ulteriore di poter instaurare un dibattito aperto per rispondere a questioni e dubbi posti dagli Stati membri. Le linee-guida che verranno fornite agli Stati, saranno precedentemente concordate dal consiglio di amministrazione.

➤ Valutare e monitorare i meccanismi di accoglienza, affinché venga controllato che gli Stati rispettino il sistema di Dublino. Questo è uno dei passaggi più importanti del nuovo regolamento, in quanto serve ad aumentare la *public trust* tra istituzioni europee e cittadini, affinché si crei:

“a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgement, and the actor may face consequences”<sup>112</sup>.

Sul piano legale, questa forma di monitoraggio da parte degli organi europei rispecchia ed è legittimata dal il principio espresso dall'art. 70 TFUE il quale prevede che:

“[...] il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure che definiscono le modalità secondo le quali gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, procedono a una valutazione oggettiva e imparziale dell'attuazione, da parte delle autorità degli Stati membri, delle politiche dell'Unione di cui al presente titolo, in particolare al fine di favorire la piena applicazione del principio di riconoscimento reciproco. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati dei contenuti e dei risultati di tale valutazione”.

L'obiettivo è quello di valutare la capacità degli Stati di gestire efficacemente i sistemi di asilo e soprattutto ad intervenire in modo repentino qualora ci siano dei problemi nell'applicazione delle norme europee.

Gli articoli 14 e 15 della proposta di Regolamento EUAA indicano la procedura da seguire per questo particolare compito. *In primis*, un gruppo di esperti scelto tra funzionari dell'agenzia e della Commissione effettua il monitoraggio sulla base di informazioni fornite dagli Stati membri, sulla propria analisi e/o su visite *in loco*. Questi stilano poi una relazione, che viene adottata dal consiglio di amministrazione, il quale in un secondo momento la trasmette alla Commissione. In parallelo il direttore esecutivo, previa consultazione della Commissione, presenta una bozza di raccomandazione sulle misure necessarie che lo Stato in questione deve attuare, dopo aver elaborato delle osservazioni

---

<sup>112</sup> BOVENS (2007: 107 ss.).

sul caso. Il consiglio di amministrazione a questo punto adotta la raccomandazione e invita lo Stato a presentare un piano di azione da attuare entro nove mesi. Nel caso in cui lo Stato non adempì al suddetto, la Commissione può adottare ulteriori raccomandazioni e provvedimenti che l'agenzia deve eseguire al fine di sostenere lo Stato. Alla base di questo progetto vi è un programma pluriennale stabilito dal Consiglio di amministrazione in consultazione con la Commissione nel quale viene stilato un elenco degli Stati membri in cui è necessario introdurre un sistema di monitoraggio, garantendo comunque che a rotazione almeno ogni Stato membro venga controllato.

➤ Fornire una maggiore assistenza tecnica agli Stati. Ciò comporta un avvicinamento con la funzione di FRONTEX, come per esempio facilitare il trattamento delle domande di protezione internazionale. Inoltre, a dispetto di quanto stabilito dal precedente regolamento, nei casi in cui vi sia una pressione dei flussi sproporzionata e non vi sia stata richiesta di assistenza da parte dello Stato o l'offerta dell'agenzia non sia stata da questo accettata, la Commissione potrà adottare una decisione, mediante atto di esecuzione, nella quale rimarcherà la necessità di intervento da parte dell'agenzia attraverso misure operative e tecniche indicate. Le squadre di esperti dovranno essere rinforzate anche soprattutto con funzionari esperti nel settore della protezione dei minori e la durata del loro mandato verrà stabilita dallo Stato, anche se, da Regolamento EUAA, viene richiesto un minimo di 30 giorni. Inoltre, l'invio di un minimo di 500 esperti per il gruppo di intervento è un passo obbligatorio per lo Stato membro. Infine, viene definita la presenza indispensabile delle strutture di hotspots.

Gli esperti che gli Stati propongono hanno l'autorizzazione di consultare le banche dati europee e nazionali. Invece, l'individuo precedentemente preposto ad essere il referente dell'Unione diventa, con questo nuovo Regolamento, un agente di coordinamento che favorisce la cooperazione fra gli Stati e riceve istruzioni unicamente dall'agenzia, interfacciando con il direttore esecutivo. L'agenzia pertanto deve essere in possesso di sufficienti risorse finanziarie e strumenti legali per operare in modo autosufficiente.

➤ Identificare misure appropriate per facilitare l'operato degli Stati, come per esempio, la disposizione riguardo la protezione dei dati personali in collaborazione con EU-LISA.<sup>113</sup>

➤ Organizzare la collaborazione tra Stati membri e Paesi terzi e valutare i requisiti di questi ultimi per poterli considerare sicuri, secondo i criteri europei. Infatti, nel Regolamento EUAA viene esplicitamente stabilito che l'agenzia debba assistere la Commissione nel lavoro di revisione sull'elenco comune dei Paesi terzi considerati sicuri, poiché detiene informazioni preziose sui Paesi di origine.

---

<sup>113</sup> Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi informatici su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

➤ Occuparsi del meccanismo di distribuzione in accordo col sistema di Dublino, per l'allocazione di qualsiasi richiedente nei rispettivi Stati membri.

➤ Riformare la struttura interna introducendo un vicedirettore esecutivo e incrementando il personale competente. Inoltre, per quanto riguarda il forum consultivo, questo sarà ora indipendente dall'agenzia e assisterà il consiglio di amministrazione in questioni concernenti l'asilo di sua sponte.

➤ La Commissione ha la facoltà di adottare atti di esecuzione nel quadro relativo alla procedura di comitato. La concessione di competenze di esecuzione sarà esercitata conformemente al regolamento 182/2011 del Parlamento europeo e Consiglio<sup>114</sup> e l'agenzia d'altra parte avrà l'obbligo di presentare ogni anno una relazione sulle proprie attività.

### 3.2 NUOVI OBIETTIVI PER L'UE

Gli obiettivi raggiunti fino a questo momento riguardo le politiche di asilo europeo hanno assicurato una rafforzata forma di sostenibilità tra Stati membri e una maggiore credibilità all'esterno del regime europeo, sia dal punto di vista della solidarietà finanziaria, sia del supporto operativo fornito dalle agenzie poste al confine come FRONTEX o l'EASO, che per le misure di ricollocamento volontarie. La maggior influenza della *governance* europea ha avuto un ruolo importante specialmente a livello nazionale, dal momento che l'implementazione e il rispetto delle regole uniformi sull'asilo ha permesso che il diritto europeo entrasse nelle legislazioni nazionali e che sul campo si creasse un rapporto di complicità tra autorità nazionali ed europee.

Il nuovo progetto di crescita dell'UE potrebbe essere riassunto con queste parole: “[the policy salience] pushes problems on the agenda or drives them into greater prominence”<sup>115</sup>.

Le agenzie e i networks europei hanno l'obiettivo di spingere ancora di più gli Stati ad essere complici del sistema messo in atto dall'UE.

Nella comunicazione della Commissione per la European Migration Agenda viene evidenziato l'intento di portare sotto un unico tetto i diversi traguardi che l'UE ha raggiunto fino a questo momento e in futuro. L'imperativo immediato rammenta il dovere di aiutare chi ne ha bisogno al fine di ricostruire fiducia nella capacità dell'UE di coadiuvare gli sforzi europei e nazionali. A tal proposito vengono evidenziati i nuovi progetti di politica di asilo sui quali l'Europa deve impegnarsi.

Tra questi vi rientrano: le operazioni di soccorso e controllo dei mari inclusi nel progetto *Triton*, che ha sostituito l'operazione italiana condotta dalla Marina militare e dall'Aeronautica militare, *Mare Nostrum*, per intervenire non solo nel processo di accoglienza, ma anche in quello di salvataggio in mare

---

<sup>114</sup> Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, 182/2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

<sup>115</sup> VERSLUIS (2007: 61 ss.).

all'interno dei confini europei. Una politica di comune sicurezza e difesa per combattere il traffico clandestino ("PSDC"), lo schema di ricollocamento europeo in collegamento con il sistema di reinsediamento di 20.000 persone entro il 2020 applicato a tutti gli Stati membri e un budget di sostegno implementato di 50 milioni. Per questi obiettivi, i lavori delle agenzie saranno complementari per individuare c.d. 'punti di crisi' con un finanziamento supplementivo di 60 milioni di euro per i casi emergenza. Da questo momento in poi:

“[L]’UE ha ora la duplice opportunità di trovare un giusto equilibrio nella sua politica migratoria e inviare un chiaro messaggio ai cittadini: se si vuole gestire meglio la migrazione occorre che tutti gli attori dell’UE lavorino insieme”<sup>116</sup>.

Il richiamo all'ordine e alla solidarietà è messo in primo piano per rammentare agli Stati membri che l'accoglienza è un prerequisito primario dell'UE e che l'impegno non può più essere solamente interno ma deve necessariamente spostarsi oltre i confini europei al fine di contrastare la riluttanza da parte dei governi nel trattare le politiche di immigrazione e asilo alla stregua delle altre. Per questo viene inserita nell'agenda europea un progetto di intervento per scoprire le cause delle crisi estere che portano all'immigrazione, specialmente quella irregolare. Creare un ponte, anche chiamato da molti 'cordone umanitario' per fare dell'Europa non solo il punto di arrivo dei migranti ma anche il mezzo con cui potersi 'mettere in salvo'.

### 3.3. RAPPORTO TRA EASO E ITALIA

L'Italia è uno dei paesi che ha maggiormente 'sofferto' la pressione dei flussi migratori sia da parte di chi richiedeva l'asilo all'interno del Paese sia di chi vi era solo di passaggio per chiedere asilo altrove. Per questo, fa parte di quei sei Paesi membri che hanno richiesto l'aiuto da parte dell'EASO.

È possibile ripercorrere, attraverso i documenti ufficiali dell'EASO (Operating Plans), le tappe di questo processo e dimostrare come il rapporto tra Italia ed EASO racchiuda in linea teorica tutti i principi espressi nei precedenti capitoli, di cui l'agenzia si fa promotrice.

Il primo contatto avviene nel 2013 in seguito alla richiesta dell'Italia per un supporto speciale, avvenuta il 7 dicembre 2012, di poter usufruire del sostegno tecnico nel sistema di asilo interno. A questa il direttore esecutivo rispose facendo partire un piano di lavoro congiunto tra esperti dell'EASO e nazionali di durata biennale con molteplici obiettivi: raccolta e analisi dei dati, informazioni sui Paesi di origine, affiancare e garantire il rispetto del sistema di Dublino, il sistema di accoglienza, sviluppare una migliore capacità di emergenza e formazione del sistema giudiziario indipendente e un progresso nella Commissione nazionale per l'asilo. Nel documento vengono riportate le clausole e le condizioni affinché questa operazione avvenga in modo 'pacifico': clausole di flessibilità, rispetto dei diritti fondamentali e protezione dei dati.

---

<sup>116</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento e al Comitato economico e sociale europeo, del 13 maggio 2015, COM(2015)240 def., *agenda europea sulla migrazione*.

Nel dicembre 2014, però, l'Italia richiese un prolungamento del sostegno fornitogli fino a quel momento, facendo partire la seconda fase di lavoro, dall'11 marzo 2015, con l'obiettivo "to enhance the Italian international protection and reception system"<sup>117</sup>.

L'unità speciale inviata si doveva concentrare sul controllo dei centri di ricevimento, che in Italia erano suddivisi come di seguito.

– Centri di prima accoglienza, i quali forniscono una prima assistenza ai richiedenti asilo nel momento dell'arrivo.

– Centri di accoglienza per i richiedenti della protezione internazionale, dove i migranti vengono accolti durante la fase della registrazione e dell'esame della domanda di asilo; la gestione è affidata a delle ONG, le quali forniscono assistenza di prima necessità.

– Sistemi di protezione per i richiedenti e beneficiari della protezione internazionale, dislocati nelle varie regioni e gestite dal Ministero dell'interno in collaborazione con organizzazioni no profit.

Questa suddivisione rispecchia il modello tipico italiano di ricevimento dei migranti, *molecular integration*, il quale prevede che dopo un primo smistamento coordinato dalle autorità nazionali ed europee, i processi e i metodi di integrazione vengano gestiti dalle comunità locali, che differiscono notevolmente per livello di sensibilità e risorse.

Il 2015 è stato un anno particolare per l'Europa e per l'Italia, che ha ricevuto ben 83.245 richieste di protezione internazionale, trovandosi in una situazione di incertezza e difficoltà. Per questo l'Italia è stato oggetto di sperimentazioni, insieme alla Grecia, per i progetti di ricollocamento e *hotspots*. Il primo, già spiegato nel precedente capitolo, è stato attivato in Italia ed ha portato ad un trasferimento effettivo di 10.430 richiedenti asilo (dati aggiornati al 22 novembre 2017). Il secondo, invece, denominato Hotspots-Relocation Operating Plan (HROP), firmato il 12 dicembre 2015, inaugura un progetto di intervento *in loco* in vista di un asilo sicuro a lungo termine attraverso la creazione di centri in diverse parti delle coste meridionali, dove solitamente avvengono gli 'smistamenti' degli sbarchi, ovvero a Lampedusa, Trapani, Pozzallo e Taranto e ancora altri in fase di preparazione, ad oggi già istaurati.

Si occupano principalmente di fornire informazioni sui Paesi di origine dei migranti, di facilitare la gestione della registrazione delle domande di protezione internazionale, in vista delle procedure di ricollocamento, in cooperazione con l'unità di Dublino a Roma.

Inoltre, Italia ed EASO partecipano allo European regional task force (EURTF) "to coordinate the workflow of information on disembarkations so that the different teams of experts involved in the "Hotspot" approach are able to provide support"<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> EASO, 11 marzo 2015, *Special Support to Italy Phase 2*, pag.2.

<sup>118</sup> EASO, 21 dicembre 2016, *EASO Operating Plan to Italy*, pag.6.



Questa operazione già rientra nella misura di supporto concessa nei casi in cui vi sia una forte pressione di flussi. La richiesta dello Stato membro, come specifica l'articolo 13 del Regolamento EASO, deve già fornire una descrizione della situazione e gli obiettivi da raggiungere attraverso la squadra di supporto.

L'allora direttore esecutivo dell'EASO Carreira (2018) si espresse, riguardo quest'ultimo provvedimento, dicendo che:

“EASO’s cooperation with the Italian authorities over the past four years has been nothing short of excellent. The 2018 Operating Plan, which gives EASO the opportunity to further-increase our assistance, is a testament to the mutual trust and good-faith which exists between the Agency and our Italian colleagues. As with previous years, EASO will spare no resource in ensuring that we deliver on all the mandated measures and therefore provide tangible support to the Italian asylum and reception system.”

Ad oggi, possiamo constatare che la situazione italiana, quindi, ha raggiunto con successo degli obiettivi prima impensabili ma ha anche fallito in molti altri frangenti. Nonostante ciò, è fondamentale prendere anche in considerazione le decisioni politiche sull'immigrazione e asilo che il governo sta attuando a livello nazionale, benché sia impossibile riassumere ora le tappe delle leggi e dei decreti varati dai vari governi fino ad oggi. Si può e si deve però fare una considerazione sul procedimento in atto, proposto dal Ministro degli interni italiano Matteo Salvini negli ultimi mesi, il c.d. decreto-legge 113/2018, chiamato decreto Salvini su sicurezza e immigrazione. Esso ha previsto delle importanti modifiche a livello sostanziale nel sistema di asilo in Italia, andando a scardinare molti dei principi voluti dall'UE, a limitare l'accesso a diritti fondamentali e a compromettere il lavoro anche messo in atto fino a quel momento dall'EASO. Qui di seguito ne sono riportati alcuni punti:

- abolizione della protezione umanitaria, precedentemente concessa per coloro che fornivano motivazioni di carattere umanitario nella richiesta di asilo in Italia. Essa non sarà più elargita dalle questure o commissioni territoriali;
- al suo posto nasce la protezione speciale che ha durata dai 6 ai 12 mesi, non rinnovabile, la quale non concede un effettivo permesso di soggiorno. Questa è prevista per casi di violenze domestiche o sfruttamento lavorativo o per i soggetti che fuggono da situazioni di “contingente ed eccezionale calamità” o infine per chi si è distinto per “atti di particolare valore civile”. Nella pratica rimane solo la protezione internazionale e sussidiaria, le quali comunque subiscono una netta limitazione temporale rispetto a prima;
- viene estesa la durata di trattenimento nei centri di permanenza per un massimo di 180 giorni, anziché 90. In egual modo, sarà possibile far risiedere i richiedenti asilo nei centri *hotspots* per un periodo di massimo 30 giorni, al fine di aumentare il numero di rimpatri, sui quali verranno stanziati più fondi;

- viene incrementata la lista dei reati che compromettono la revoca dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria, introducendo tra questi anche la produzione e traffico di sostanze stupefacenti, rapine ed estorsioni o furti;
- i sistemi di accoglienza SPRAR (oggi chiamati SAPROIMI) verranno ‘aperti’ solo a chi è già titolare di una protezione internazionale o ai minori non accompagnati. Invece, nei CAS verrà applicato un taglio netto di personale, per esempio, eliminando la figura dello psicologo, riducendo il numero di responsabili di guardia dei centri e le ore di insegnamento di italiano;
- la richiesta di cittadinanza non può più essere accettata anche per chi è sposato con un cittadino/a italiano/a. In generale il contributo richiesto per la domanda aumenta da 200 a 250 euro. Inoltre, i richiedenti asilo non si potranno iscrivere all’anagrafe o accedere alla residenza;

Al di là delle critiche mosse da molti giuristi sull’incostituzionalità del decreto, per problemi di disomogeneità del testo, vi è anche una questione che riguarda la scissione concreta tra ambito amministrativo e ambito penale. Dalle parole del dott. Schiavone dell’Associazione studi giuridici sull’immigrazione (“Asgi”) la questione si presenta così:

“il problema è che il ministro [dell’interno Matteo Salvini] dice di poter vietare l’ingresso in acque italiane quando c’è una violazione delle leggi sull’immigrazione ed evidentemente si riferisce al reato di favoreggiamento dell’immigrazione clandestina, che però è un reato penale e per essere accertato deve essere oggetto d’indagine da parte di una procura. Su che base un prefetto deciderà che c’è stata una violazione di una norma nazionale sull’immigrazione?”<sup>119</sup>.

Questi provvedimenti si inseriscono nell’ottica di voler limitare l’afflusso di rifugiati in Italia e di dare un segnale forte e provocatorio all’UE, basandosi sulla strategia politica e comunicativa, in questo caso, di associare il concetto di asilo e immigrazione al concetto di sicurezza nazionale, come se la sicurezza interna fosse determinata solo e unicamente dal salvataggio e dall’accoglienza di migranti extraeuropei, identificato come il primo crimine da combattere. Non solo. Un altro grande errore è quello di non differenziare il momento del salvataggio con quello dell’accoglienza. Mentre il primo risponde alla c.d. ‘legge eterna del mare’, ovvero un’azione immediata e necessaria che non lascia tempo a discussioni, il secondo momento può e deve invece essere sottoposto a strategie ed essere concluso in collaborazione con l’UE e gli altri governi.

Come ha affermato Roberto Saviano pochi giorni fa in un articolo: “[bisogna] salvare per salvarsi: nel nostro mare, se smettiamo di salvare, finiremo annegati noi”<sup>120</sup>.

<sup>119</sup> Camilli, 24 maggio 2019, *Tutte le critiche del decreto sicurezza*, in *Internazionale*, reperibile *online*.

<sup>120</sup> Saviano, 31 maggio 2019, *Il cambio di rotta di un Paese che perde l’onore*, in *la Repubblica*, reperibile *online*.



## CONCLUSIONI

La seguente analisi ha fatto emergere il ruolo fondamentale che riveste un'agenzia di regolamentazione europea, come l'EASO, in un contesto, quello delle politiche di immigrazione e asilo europee, ampiamente dibattuto e controverso.

I principi e le azioni, frutto di un consenso politico difficile da uniformare e una dottrina legale a volte impossibile da tradurre nella pratica, hanno trascinato con sé anche i diversi orientamenti politici nazionali. Dall'essere una disciplina esclusivamente intergovernativa e fortemente chiusa a qualsiasi tipo di cooperazione, con il passare del tempo, dall'accordo Schengen al Trattato di Lisbona, la politica di asilo è entrata a far parte del metodo comunitario. In altre parole, ha incominciato a prendere forma l'idea secondo la quale il sistema di asilo necessitasse di una collaborazione e una fiducia reciproca tra Stati membri, i quali invece da soli non riuscirebbero a creare. Lo sforzo europeo per portare a compimento il processo di armonizzazione delle politiche di asilo si è concretizzato nella formulazione di programmi, piani, comunicazioni e revisioni che danno forza alla gestione del sistema suddetto. In particolare modo, per quanto concerneva risolvere la crisi dell'immigrazione clandestina, migliorare le operazioni di soccorso, definire una volta per tutte le responsabilità tra Stati da una parte e tra governi territoriali e governo centrale dall'altra. Inoltre, era necessario formare una struttura socio-organizzativa nei centri di accoglienza autosufficiente ed efficace e una rete di condivisione di informazioni al fine di, da una parte, aiutare gli Stati membri e, dall'altra, costruire rapporti validi e sicuri con i governi e le popolazioni dei Paesi terzi.

Il progresso dell'UE però non è stato solo teorico, ma anche pratico ed operativo. La decisione di delocalizzare alcune funzioni specifiche per la miglior gestione del sistema di salvataggio e di accoglienza europeo ha permesso la nascita di molte agenzie di successo. Tra queste, l'EASO insieme a FRONTEX si è presa carico delle azioni *in loco* per supportare e quindi migliorare le prestazioni degli Stati nel ricevimento dei migranti. L'EASO costituisce la piattaforma informativa più importante per lo scambio e il reperimento di dati utili, per la corretta conduzione di operazioni e per la costruzione di un mondo senza confini mediatici. Inoltre, con i piani di sostegno speciale e di emergenza *in loco*, resi possibili grazie alle capacità di funzionari specializzati, ai finanziamenti economici e a numerosi centri organizzati come gli hotspots, l'UE ha dimostrato un interesse vero e sincero nell'azione pratica e nel rispetto delle regole espresse nei trattati.

Non sono, però, mancate critiche e polemiche al sistema di asilo europeo che ancora oggi manca di una forza e di un potere, tipico dei governi. Le ragioni di questi limiti sono state illustrate principalmente mostrando la natura intergovernativa dei processi di decisione delle agenzie. All'EASO è stato riconosciuto il limite di essere 'schiava' degli interessi degli Stati. In altre parole, i

progressi dell'UE non sono ancora riusciti ad andare di pari passo con le volontà nazionali, anzi hanno a volte ceduto ai freni imposti dagli Stati stessi.

Con la crisi del 2015 vi è stato un cambiamento netto nella strategia ma anche nell'opinione pubblica riguardante il sistema di asilo poiché sono emerse le contraddizioni e i dubbi concernenti una politica ancora troppo radicata all'idea di frontiera chiusa nazionale.

Per questa ragione, uno dei grandi temi di divergenza politica nelle recenti campagne elettorali promosse dai gruppi parlamentari per le elezioni europee del 26 maggio 2019 era proprio la politica di immigrazione e asilo.

Benché il risultato non sia stato propriamente a favore dei partiti sovranisti/euroscettici, che puntano ad una netta politica di chiusura, l'ancora zoppicante UE deve ora più che mai dare risposte precise e imperativi pratici più forti per convincere quell'un terzo di popolazione europea che ha votato a favore di questi partiti che esiste un'alternativa valida di apertura e sviluppo.

La cooperazione in ambito di politiche di immigrazione e asilo è forse la più difficile da raggiungere, considerando il fatto che oltre alle strategie, alle opinioni, alle risorse economiche e alle aree geografiche ciò su cui si sta dibattendo è la vita di uomini, donne e bambini. Perciò, la strategia migliore per l'UE non può più essere quella più conveniente, ma quella che ci renderà più umani.

## BIBLIOGRAFIA

ADINOLFI (2010), *Riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria: verso un sistema comune europeo?*, in TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, Bari, p. 237 ss.;

BAUBÖCK (2018), *Refugee Protection and Burden – Sharing in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, pp. 141-156;

BLANC-CHELEARD (1999), *Des logiques nationales aux logiques ethniques?*, in *Mouv. Soc.*, p. 3 ss.;

BOSWELL (2003), *The ‘External Dimension’ of the EU Immigration and Asylum Policy*, in *International Affairs*, 79(3), pp. 619-638;

BUSUIOC et al. (2012) *The Agency Phenomenon in the European Union*, Manchester;

CAMILLI (2018), *Cosa prevede il decreto Salvini su immigrazione e sicurezza*, in *Internazionale*, 24 settembre 2018, reperibile online;

CARDWELL, KAUNERT, LEONARD, (2013). *Special Issue Migration in the European Union’s Area of Freedom, Security and Justice after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme Introduction*, p. 24 ss.;

CARRERA, GUILD (2008), *The French Presidency’s European Pact on immigration and asylum. Intergovernmentalism vs. Europeanisation*, in *Centre for European Policy Studies*, reperibile online;

CARTABIA (2000), *Una Carta dei diritti fondamentali per l’Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, p. 459 ss.;

CARUSO (2000), *Le politiche di immigrazione in Italia e in Europa: più Stato e meno Mercato?*, In *Diritto del mercato del lavoro*, II, p. 279 ss.;

CERULUS (2015), *As refugee crisis flares, EU loses key leader: Departure puts the agency and Commission in an awkward position*, in *POLITICO*, reperibile online;

CHERUBINI (2012), *L’asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell’Unione Europea*, Bari;

COMTE (2010), *A new agency is born in the European union: the European asylum support office*, in *European Journal of Migration and Law*, p. 373 ss.;

- CRAIG (2012), *EU administrative law*, Oxford University Press, p. 151 ss;
- CRAIG (2013), *The Lisbon Treaty: law, politics, and treaty reform in Legal Acts, Hierarchy, and Simplification*, reperibile online;
- DEHOUSSE (2008), *Delegation of powers in the European Union: The need for a multi-principals model*, in *West European Politics*, pp. 789-805;
- EGERBERG, TRONDAL (2011), *EU-level agencies: new executive centre formation or vehicles for national control?*, in *Journal of European Public Policy*, pp. 868-887;
- EKELUND (2012), *Making Sense of the 'Agency Programme' in post-Lisbon Europe: Mapping European Agencies*, in *Central European Journal of Public Policy*, pp. 26-49;
- GARLICK (2016), *Practical cooperation and the first years of the EASO*, in *Odysseus Academic Network (a cura di), Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies*, pp. 10-12, reperibile online;
- HORII (2018), *Accountability, Dependency, and EU Agencies: The Hotspot Approach in the Refugee Crisis*, in *Refugee Survey Quarterly*, pp. 204-230;
- KATZ (2017), *A more acceptable solution: The proposed European Union agency of asylum and refugees in Case Western Reserve Journal of International Law*, p. 303 ss.;
- KAUNERT (2009), *Liberty versus security? EU asylum policy and the European Commission* in *Journal of contemporary European research*, pp. 148-170, reperibile online;
- KRAFT (2016), *EASO: A liberal intergovernmentalism approach to policy coordination on asylum within the European Union*, reperibile online;
- LAVENEX (2006), *Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control* in *West European Politics*, p. 329 ss.;
- LEVY (2010), *Refugees, Europe, camps/state of exception: "into the zone", the European Union and extraterritorial processing of migrants, refugees, and asylum-seekers (theories and practice)*, in *Refugee Survey Quarterly*, pp. 92-119;
- MAIANI (2016), *Hotspots and Relocation Schemes: the right therapy for the Common European Asylum System?*, in *Migration Policy Centre blog*, reperibile online;
- MARTIN et al. (2006), *The sociology of globalization: Theoretical and methodological reflections* in *International sociology*, p. 499 ss.;
- MOLOSSI (2014), *L'evoluzione del non-refoulement nel tempo: controlli extra-territoriali e accesso alla protezione*;

MORAVCSIK (2013), *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Routledge;

MORELLI (2011), *L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo* in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, p.140 ss.;

MORENO-LAX (2017), *Solidarity's reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, pp. 740-762, reperibile online;

MORGESE (2011), *Gli sviluppi della politica dell'Unione europea in materia di asilo in base al Programma di Stoccolma* in *Gli Stranieri*, p. 155 ss.;

MORRISON et al. (2000), *The trafficking and smuggling of refugees: the end game in European asylum policy?*, in *UNCHR's Policy Research Unit, Centre for Documentation and Research*, p. 14 ss.;

MUNARI (2009), *Controllo dei flussi migratori tra obblighi dell'Unione Europea e rapporti bilaterali dell'Italia* in TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, Bari, p. 267 ss.;

NIEMANN & SPEYER (2018), *A Neofunctionalist Perspective on the 'European Refugee Crisis': The Case of the European Border and Coast Guard*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, pp. 23-43, reperibile online;

NIEMANN, ZAUN (2018), *EU refugee policies and politics in times of crisis: theoretical and empirical perspectives*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(1), pp. 3-22, reperibile online;

PAPADOPOULOS (2011), *Immigration and the variety of migrant integration regimes in the 23 European Union* in CARMEL et al. (a cura di), *Migration and Welfare in the New Europe: Social protection and the challenges of integration*, Bristol, p. 23 ss.;

PYSZKO (2015), *Feasibility of the extra-territorial processing of asylum applications by the member states of the European Union*, reperibile online;

RIPOLL SERVANT (2018), *A new form of delegation in EU asylum: Agencies as proxies of strong regulators*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, pp. 83-100, reperibile online;

RONZITTI (2016), *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, IV ed., p. 368 ss.;



RYMKEVITCH (2001), *Europa e immigrazione: verso l'adozione di un metodo aperto di coordinamento a livello UE* in *Diritto delle relazioni industriali*, p. 457 ss.;

SCHITTENHELM (2019), *Implementing and Rethinking the European Union's Asylum Legislation: The Asylum Procedures Directive*, in *International Migration*, pp. 229-244, reperibile online;

SCHMÄLTER (2018), *A European response to non-compliance: the Commission's enforcement efforts and the Common European Asylum System*, in *West European Politics*, p. 1330 ss.;

SEVESO (2016), *Esuli e aggressori che vengono dal mare: la costruzione dell'immagine dello straniero nelle Supplici di Eschilo*, in *El Futuro del Pasado*, pag. 241-258, reperibile online;

SHNELDER, NIESWANDT (2018), *EASO – Support Office or Asylum Authority? Boundary Disputes in the European Field of Asylum Administration*, in *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, pp. 13-35;

TIZZANO (2004), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, II ed.;

TRAUNER (2016), *Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure*, in *Journal of European Integration*, pp. 311-325, reperibile online;

TSOURDI (2016), *Intra-EU solidarity and the implementation of the EU asylum policy: a refugee or governance "crisis"?*, in *Odysseus Academic Network* (a cura di), *Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies*, pp. 5-9, reperibile online;

TSOURDI (2016), *Bottom-up salvation? From practical cooperation towards joint implementation through the European Asylum Support Office*, in *European Papers*, pp. 997-1031;

TSOURDI (2017), *Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, pp. 667-686, reperibile online;

VAN OOIK (2005), *The Growing Importance of Agencies in the EU: Shifting Governance and the Institutional Balance*, in D. Curtin et al (eds), *Good Governance and the European Union. Reflections on concepts, Institutions and Substanc*;

VILLANI (2017), *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, V ed.;

VISSER (2013), *Naissance d'une agence le cas EASO*, in *Revue du Droit de l'Union Européenne*, p. 441 ss., reperibile online;

VISSER (2014), *The Dynamics of Migration: The Role of the European Asylum Support Office*, reperibile online;

WEILER (2009), *Human Rights, Constitutionalism, and Integration: Iconography and Fetishism in An Identity for Europe*, p. 103 ss.;

WONKA, RITTBERGER (2010), *Credibility, complexity and uncertainty: explaining the institutional independence of 29 EU agencies*, in *West European Politics*, pp. 730-752, reperibile online;

ZAUN (2016), *Why EU asylum standards exceed the lowest common denominator: the role of regulatory expertise in EU decision-making* in *Journal of European Public Policy*, pp. 136-154, reperibile online.

#### SITOGRAFIA

[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm)

<http://dirittopenaleeuropeo.it>

<https://eur-lex.europa.eu>

<https://ec.europa.eu>

<https://frontex.europa.eu/>

<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Stockholm-Programme.pdf>

<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/The-Hague-Programme.pdf>

[https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm)

<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/European-Pact-on-Asylum-and-Immigration.pdf>

<https://www.asgi.it>

## RINGRAZIAMENTI

Vorrei ringraziare il professor Cherubini per l'aiuto e il supporto che mi ha dato in questi mesi e per avermi insegnato a pormi sempre domande con occhio critico e attento.

Un altro caloroso grazie va alla mia famiglia, che mi ha sempre sostenuto nelle vittorie e nelle sconfitte, e ai miei amici, quelli di vecchia data e quelli nuovi, per avermi fatto affrontare la vita con la giusta dose di leggerezza.

Infine, ringrazio Francesca che mi ha mostrato quanto sia importante affidarsi a sé stessi e Gabriele, che mi ha fatto scoprire la potenza del teatro e la bellezza del mondo vista da un palcoscenico.

## ABSTRACT

As early as the fifth century b.C., in ancient Greece, the concept of refugee and hospitality was remarkably well known. Suffice it to mention, for instance, the tragedy of Aeschylus, called "The Suppliants". This is the first opera, in which emerged both the vague feeling of fear and curiosity that the host perceives about the *Xenos* and the struggle between divine law and civil one. The former teaches that hospitality is a sacred duty of every man, while the latter one depends on the preference of the majority, as it conventional in a democratic government. Though it dates back 2500 years, the image of reception of people from afar transmitted by Aeschylus does not appear so different from the current one.

Looking to the past is of utmost importance to better grasp how traditional perceptions influence the political and social mechanism and, above all, understand what must be done when moving from theory to practice, specifically in the European Union's ("EU") framework. Within this peculiar context, indeed, different realities and cultures are put together to find a common strategy, making a cooperation in the immigration and asylum policy even more challenging.

The focus of this analysis is the assessment of transition between laws and political plans to operational work in this field. This changeover has to be explained by considering the institution and following the development of the EASO, a decentralised and regulatory agency, whose principal aim is to support the States in the phase of receiving the refugee. In other words, the it is a tangible example of what EU concretely does in order to build and strengthen a stable bond of solidarity with the Member States. However, before talking about the EASO itself, it is essential to analyse the juridical and political bases that have progressively led to the idea of this agency and the features that characterize it.

First and foremost, in International law, the 1951 Geneva Convention and the relating Protocol 1967 have provided a formal definition of refugee, namely a person who is forced to flee away from persecutions in his country of origin because of his religion, race or political opinion, consequently someone who indirectly achieves the right to obtain the asylum in another country. Furthermore, it has to be pointed out that the States must also respect the principle of non-refoulement, according to which no Member State may reject a migrant who is asking for asylum, when the government is conscious of endangering his safety.

Despite the fact that European States complied these criteria, at the time there was not yet a policy of supranational character which could formally give the

main guidelines to the Member States concerning the management of both the immigration and the asylum in Europe.

The second step was accomplished with the Schengen agreement in 1985, that has transformed Europe into a union of states without borders, introducing both the right of free movement of European citizens between countries and the issue of legal migration within European borders and outside them. The national governments, indeed, for the first time begun to talk about the EU as space where rules, information, costs and benefits should be shared, even with people from third countries.

Nonetheless this ambitious objective could not be achieved without the contribution of the Treaty of Amsterdam in 1997, which created a separate pillar in the European law, where the policy of immigration and asylum acquired supranational character. Remarkably, the article 63 TEC envisaged the specific measures that must be implemented, notably identifying the competent Member State for examining the request of asylum; the system of reception and granting the status of refuge; the conditions of entrance and permanence in EU; and supervision of the irregular immigration, including the crime of smuggling and trafficking. Moreover, there are two innovative reforms in the European law, that have had a major impact on these policies: the mechanism of co-decision in the decision-making process between Council and European Parliament and the system of enhanced cooperation between states, without undermining their political determination.

Thirdly, several political plans agreed at European level and thus deserve a special mention the Tampere Council in 1999, thanks to which it has been created the Common European Asylum System (“CEAS”) as a structure that manages a secure process of European asylum. This set on four main principles: (i) a partnership with countries of origins of the applicants, (ii) a harmonised operation to control the migration flows, (iii) a conventional system where the International protection standards are the same in each national jurisdiction, and (iv) an equal treatment towards people, without any form of discrimination and intolerance. The CEAS also favoured the formulation of the Dublin Regulation, the Eurodac and Eurojust System and the primary European directives about the conditions of reception in Europe.

However, this was not enough. The EU was still lacking a real and practical instrument to make Member States respect these guidelines. It was in the Hague Programme in 2004 that it has been established the core functions of the agency for support of asylum, representing a considerable qualitative leap heading in the right direction. The EASO was about to be born, and in the meanwhile a vast array of brand-new agencies was rising the establishment of a

dense network of inter-states structures intended to achieve the desired common goals.

The EASO has to support the States and facilitate their job in the process of managing the first phase of the asylum. What is more, it encourages the exchange of information and offer specialised officials, who plan well equipped operational strategies of support in case of emergency. Therefore, EASO can be described as a lightweight and flexible structure for the implementation of the CEAS, without decision powers and unlimited independence.

Significantly, some years before the institution of the EASO, the Stockholm Programme in 2009 and the following reform of the Treaty of Lisbon ultimate the characteristics of the new asylum in Europe, based on the articles 78-80 TFEU.

Now, it is important to understand why and how the corpus of irreversible rules created in those years have legitimated the EASO to act.

The founding regulation of the EASO 439/2010 (EASO's Regulation) has been signed on the 19<sup>th</sup> May 2010, after a proposal made by the Commission and the consultation of the European Parliament. The content became automatically mandatory and directly applicable in every Member State. Therefore, the EASO became the instrument through which States share information and operational strategies in full respect of the core principles of the EU. For this very reason, it has been provided with a legal, administrative and financial autonomy, as the article 40 of the EASO's Regulation underlines by emphasizing that the agency has a legal status that allows it to act as a centre of expertise focused on the European asylum.

The major shift in the European governance was primarily brought by the establishment of several agencies, which constitute instruments with long term mandate and a neutral orientation towards both Commission and the States. It is legitimate to assert that their autonomy, however, does not coincide with their independence: the former one is the simple separation from the parent body, the latter one, instead, is the feature of autonomation in the decision-making process, that they do not achieve.

Three theoretical assumptions made the creation of the EASO possible: a) the practical cooperation which had to guarantee an increased convergence in the strains made by States and to prove a higher degree of Europeanization, thus leading to a more efficient system of reception; b) the externalisation of the asylum policies used previously inside the national borders to the work outside Europe, in support to people from third countries; c) the right balance between autonomy and independence that pushed the EASO to enhance its tools and to reduce disparities between national asylum systems.

For what concerns the internal organization of the agency, EASO is based on sectors which are specialised on fields. Despite this general outline, at the top, there is a management board, composed by one representative per Member State and two for the Commission, including also the members with no right to vote, as associated States or international organisations. This latter board is fully responsible for the political orientation of the EASO, like the definition of the financial spending of the year, the elaboration of reports on the operations made and instruments brought to facilitate and improve the support to the States. The board's members have a three-years mandate long, and they appoint a department head and a deputy presiding officer who must organize how and when convening the board for the meetings. Moreover, it was indispensable the presence of an executive director, a legal representative, who is responsible for the managing of the EASO. This figure has to be chosen after the consultation of the Parliament and the votes in the management board, according to his/her capacities in leadership and experiences in the reception field. The director defined the agenda and the programmes that the EASO must follow. In conclusion, there is even a Consultative Forum, meant to have a contact with the civil society and to give feedback to the EASO itself.

It is widely acknowledged that not all Member States take part in some policies in the same way. This is the case of the United Kingdom, Ireland and Denmark, which are less involved in the duties and the rights in the policies of asylum and immigration. Under the Protocol 21, the former two countries may choose whether to join the strategy, and in the case of EASO, both decided to cooperate in the framework of the agency, albeit with a full flexibility. Denmark instead adopted an opt-out clause envisioned in the Protocol 22, which guarantees its participation in working groups without voting rights.

The focus of the analysis is on examining the mandate of the EASO, which is divided in three central parts, both to support states and build trust between them, both also to implement the EU's work in the asylum system, with a view to full harmonization of policies between states.

In this regard, it has to be stressed that at present EASO provides informational support and handle a deep network of documents that can facilitate the exchange of data and clarify several aspects concerning the migrant flows, the countries of origin and the system of reception in different Member States. For example, the COI is a platform where officials, both nationals and Europeans, collect pieces of information in a precise methodological way, to make them available for everyone. Every Member States collaborate, since they all recognize the importance of having a central source which may visibly improve the reliability. In line with this platform, not only the system of reception would to be controlled, but also the resettlement one, through which it is possible to transfer people from countries, marked by widespread instabilities,

to others in Europe, so that the sharing of the ‘migrants’ burden’ is uniform. The EASO encouraged an educational training system, designed to teach national officials the methods for interviewing applicants, integrating children or explaining the rights and obligations arising from international protection.

In addition, EASO bases its mission on the support and help. For this very reason, EASO might intervene in situations where the national asylum system is deficient. This happens also when countries are faced with a vast flow of immigrants and they are not ready to manage the flux, or even when it is necessary to take part in a joining action with third countries. However, most of the time, states ask for the second type of support, and the EASO has to decide whether to offer the help or not. If the EASO is willing to offer its help, it has to organize an Operating Plan in order to decide the methods to use, the geographical area and the duration, the roles of each Asylum Support Teams, composed by national and European officials and approved by the management board. These joint forces are prepared to support the first phase of reception and examination of the application for asylum and prepare at the end a report on which their work is evaluated.

Thirdly, the implementation of the CEAS requires the continued efforts in providing a suitable mechanism to the European asylum, such as the hotspots approach. Elaborated in the immediate aftermath of the refugee crisis in 2015, this strategy consists of an external border section in the host country equipped to face the emergency.

The EASO is financed by the Asylum, Migration and Integration Fund of 3 billion euros and by other revenues coming from contributions of Member States or from taxes that the agency may collect for its mandate. The management board must approve the financial framework, after it has taken under consideration the guidelines of the Commission, and then presents it to the Council and European Parliament to make it operative from a period of 1 year.

However, EASO has not come without criticisms, mainly because there was no interest in strengthening the role of the agency as a trustee. Given the lack of independency that marks the initiative, EASO, was perceived as a mere instrument in States’ hands, which could control it in terms of range of power to delegate it.

Although, there was a problem of competences and autonomies that constituted an evident sign of change in the European scenario concerning the role of the EASO. In the face of these complications, it had been suggested to render the agency a supranational and centralized entity with free decision-making powers. Others, instead, argued the possibility to give it a mandate of supervision. By doing so, EASO could act as the gatekeeper of the European



asylum procedures, also sanctioning those States that break or fail to comply with the rules.

An interesting question to be tackled is why this change was really necessary.

As a matter of fact, the Union, immediately after the refugee crisis and the resulting creation of hotspots approach was faced with the choice to either identify in the Commission or the Member States the source of the delegating authority, the parent body; that is to say, opting for an intergovernmental or supranational method.

Furthermore, the hotspots approach raised other doubts relating the methods used for the actual performance of the operational support. It has been underlined that the EASO, likewise the different agencies and international organizations, has not avoided violations of fundamental rights, has not for real helped out states such as Greece or Italy to bear the reception process and has not provided safe and secure structures for applicants. This is hardly surprising considering that the responsibilities between states and EU were not clearly defined. Slightly, the EASO should point the attention on the gap between strong and weak regulators in the European order of nations.

In 2016, thus the European Commission decided to reform the asylum system introducing an enhanced mandate for agencies as EASO and FRONTEX, strengthening the Dublin and EURODAC regulation and demonstrate once for all an EU well-equipped to take charge of the situation. The EASO, being the most important instrument of the CEAS, must change its operational response to the crisis and give a stronger answer to states.

The Commission proposal of 4<sup>th</sup> May 2016 for the entry in force of a new regulation for the EASO, gave it greater powers and responsibilities than in the past. Firstly, the proposal improved the exchange of information not only on the base of voluntary communication but adding with the obligation for Member States to share all relevant information on the asylum system. Additionally, it ensured a respectful and uniform collection of international protection. Secondly, it introduced a monitoring system based on closer levels of trust between EU and civil society. This mechanism can allow evaluating the Member States' work and moreover, it provides permanent contact with the Commission to make it aware of possible errors by the Member States. Thirdly, it insisted on wider support to facilitate the reception of applicants in term of instruments, funding and operations with third countries.

Therefore, it is safe to deduce that the new strategy of the EU reflects the will to create a credible commitment between national and European authorities.

In the European Agenda of migration there are, in fact, several innovative projects concerning the phase of sea rescuing with *Triton* mission and the built of a common policy of security and defence to overcome illegal migration.

Italy is one of the states that has required the support of the EASO. The relation between Italy and the agency started in 2013 and continues at present. Although the beginning Italy asked for a special support by the agency, after 2015, Italy begun to demand for an emergency support, including the installation of the hotspots on the coasts of the southern Italy. Especially because Italy wanted an assistance in the phase of firs reception and sorting.

Nevertheless, the system of asylum in Italy does not depend only on the European strategy, but also on the political orientation. Nowadays, with the new right-wing government, the system of reception has made a lot of steps back. In the security and immigration decree, the minister of home affairs has communicated his will to destroy an Italian concept of hospitality, by assuming that the main factor that can ensure a national security is the reduction of the migration flows arriving on the Italian borders.

In the end, it is evident that it is still necessary to channel greater efforts in the process of harmonizing asylum and immigration policies in the European context.