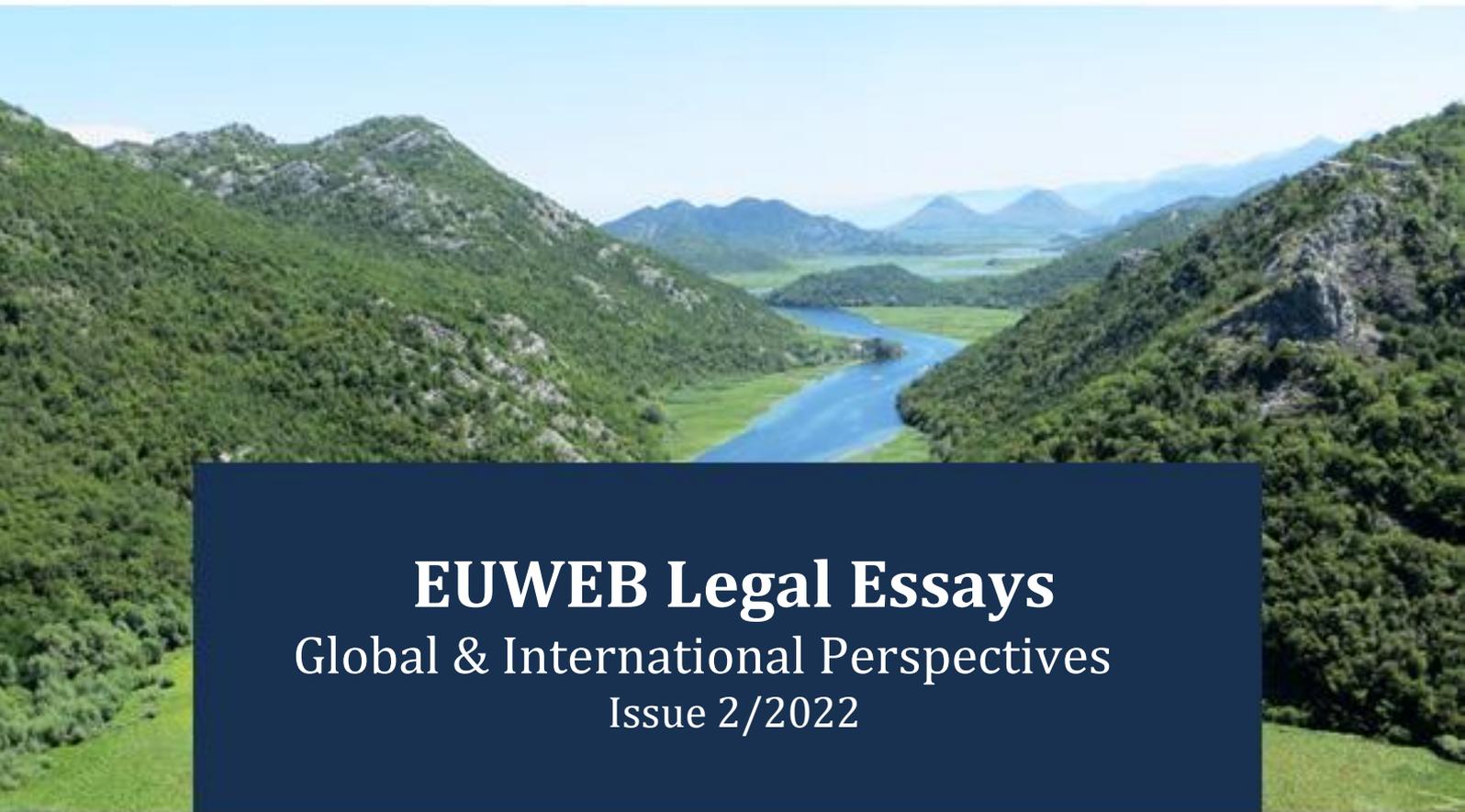


ISSN 2785-5228



EUWEB Legal Essays
Global & International Perspectives
Issue 2/2022

EDITORIALE
SCIENTIFICA

ES



EDITOR-IN-CHIEF

Teresa Russo, University of Salerno (Italy)

MANAGING EDITOR

Anna Oriolo, University of Salerno (Italy)

ASSOCIATED EDITORS

Francesco Buonomenna, University of Salerno (Italy)

Gaspere Dalia, University of Salerno (Italy)

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

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

Rossana Palladino, University of Salerno (Italy)

EDITORIAL COMMITTEE

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

Angela Di Stasi, University of Salerno (Italy)

Elżbieta Feret, University of Rzeszów (Poland)

Pablo Antonio Fernández Sánchez, University of Sevilla (Spain)

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

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

Nebojsa Raicevic, University of Niš (Serbia)

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

Anna Lucia Valvo, University of Catania (Italy)

Jan Wouters, University of KU Leuven (Belgium)

SCIENTIFIC COMMITTEE

Paolo Bargiacchi, KORE University of Enna (Italy)

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

Valentín Bou Franch, University of Valencia (Spain)

Elena Crespo Navarro, University Miguel Hernández Elche (Spain)

Luigi Daniele, University of Roma Tor Vergata (Italy)

Jordi Nieva Fenoll, University of Barcellona (Spain)

Luigi Kalb, University of Salerno (Italy)

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

Massimo Panebianco, University of Salerno (Italy)

Ioannis Papageorgiou, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)

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

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

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

REVIEWING COMMITTEE

Ersi Bozheku, University of Tirana (Albania)

Marco Borraccetti, University of Bologna (Italy)

Federico Casolari, University of Bologna (Italy)

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

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

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

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

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

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

Daniela Marrani, University of Salerno (Italy)

Francesca Martínez, University of Pisa (Italy)

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

EDITORIAL ASSISTANTS

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



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

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

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

www.euweb.org

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

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

ISSN 2785-5228

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

PREFACE

Teresa Russo, Anna Oriolo, Gaspare Dalia 6

ESSAYS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EPILOGUE

Teresa Russo

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

153

VERSO L'UNIONE EUROPEA: IL PROGRESSO DELLA NORMATIVA SERBA IN MATERIA DI ASILO

di Kamilla Galicz*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Verso l'Unione europea: sfide e prospettive dell'adesione serba. – 3. Il sistema di asilo al servizio dell'integrazione europea. – 4. Il sistema di asilo serbo in pratica: criticità e prospettive. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

L'adesione dei Paesi dei Balcani occidentali all'integrazione europea è un processo non lineare basato su decenni di cooperazione, il cui esito futuro sarà influenzato da una serie di fattori che riguardano sia la suddetta regione che l'Unione europea (UE). In seguito al conflitto in Kosovo, le basi per la possibilità di integrazione nel blocco euro-atlantico sono state gettate dal Patto di stabilità per l'Europa sudorientale, firmato nel giugno 1999¹. Con tale patto, basato su tre pilastri principali (legati ad aspetti democratici, economici e di sicurezza), è stato aperto il Processo di Stabilizzazione e Associazione agli Stati della regione, quale primo passo verso una futura adesione all'Unione europea. Le speranze per l'adesione sono state successivamente confermate al vertice UE tenutosi a Salonicco nel giugno 2003².

I cosiddetti accordi di stabilizzazione e adesione tra i Paesi dei Balcani occidentali e l'UE sono stati firmati nel corso degli anni 2000, in un'atmosfera ancora piuttosto ottimistica. Sin dall'inizio della cooperazione si è ipotizzato che l'adesione della regione non sarebbe stata raggiunta con un unico passo (la c.d. adesione a treno espresso), ma in piccoli gruppi (la c.d. adesione a regata)³, come dimostrano anche le date di entrata in vigore degli accordi di adesione dei vari Stati, nonché le date di acquisizione dei vari status di candidato all'UE. A due decenni dall'avvio della cooperazione per l'adesione,

ARTICOLO SOTTOPOSTO A DOPPIO REFERAGGIO ANONIMO

* Dottoranda in Diritto, Istituto DIRPOLIS (Diritto, Politica, Sviluppo) – Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa (Italia).

E-mail: KamillaZsuzanna.Galicz@santannapisa.it.

¹ P. MIREL, *The Western Balkans: Between Stabilisation and Integration in the European Union*, in *European issues*, No. 459, Foundation Robert Schuman, 2018, pp. 2-3.

² “(...) L'Unione europea ribadisce il suo sostegno inequivocabile alla prospettiva europea dei paesi dei Balcani occidentali. Il futuro dei Balcani è nell'Unione europea. (...)” Vertice di Salonicco - UE - Balcani occidentali, Salonicco, 21 giugno 2003, Dichiarazione, C/03/163 Salonicco, 10229/03 (Presse 163). A tal riguardo, pare opportuno evidenziare il clima ottimistico nei confronti della futura adesione dei paesi orientali all'integrazione europea. Parallelamente all'impegno sempre più esplicito dell'UE verso i Balcani occidentali, l'anno 2004 ha visto l'allargamento più grande con l'adesione di dieci Stati, quasi tutti, a eccezione di Cipro e Malta, dell'ex-blocco socialista. Sulle interconnessioni tra il c.d. “allargamento orientale” del 2004 e il rallentamento del processo di integrazione che concerne i Balcani occidentali v. F. SCHIMMELFENNIG, *EU Political Accession Conditionality after the 2004 Enlargement: Consistency and Effectiveness*, in *Journal of European Public Policy*, Vol.15(6), 2008, pp. 918-937.

³ R. GRIEVESON, J. GRÜBLER, M. HOLZNER, *Western Balkans EU Accession: Is the 2025 Target Date Realistic?*, Policy Notes and Reports, No. 22, The Vienna Institute for International Economic Studies, Vienna, 2018, pp. 18-19.

la Croazia è l'unico Paese ad aver aderito (dal 1° luglio 2013, mentre l'entrata nell'eurozona è prevista per il 1° gennaio 2023)⁴.

Nel corso degli anni 2010 il clima favorevole all'adesione che aveva caratterizzato il primo periodo delle negoziazioni ha ceduto il posto a una fase di ristagno⁵. Sebbene la strategia della Commissione europea per il 2018 prevedesse la possibilità per il Montenegro e la Serbia di aderire nel 2025⁶, il c.d. veto francese dell'ottobre 2019, che ha bloccato per mesi l'apertura dei negoziati di adesione con la Macedonia del Nord e l'Albania, ha causato non poche tensioni tra l'UE e la regione⁷. La politica *stop and go*, con cui si può riassumere l'impegno dell'UE per l'allargamento nei Balcani, rischia di minare la credibilità dell'UE, e la decisione favorevole del Consiglio europeo di marzo 2020 non sembra essere sufficiente per riconquistare la fiducia dei popoli della regione⁸.

La proposta della Commissione, basata sull'iniziativa francese e presentata nel febbraio 2020⁹, definisce un nuovo metodo di adesione per i Paesi candidati, con il quale l'UE intende trovare il giusto equilibrio tra elementi che rendono l'adesione più agevole e meccanismi di controllo che la frenano. In tale ottica, da un lato è consentita l'apertura di più capitoli in parallelo e, dall'altro, sono disincentivate eventuali tendenze di regressione con la riapertura di capitoli precedentemente chiusi¹⁰. L'adozione del nuovo meccanismo di adesione e le decisioni del Consiglio europeo, che hanno dato il via libera all'apertura dei negoziati di adesione con la Macedonia del Nord e l'Albania, hanno rinvigorito l'impegno dell'UE per l'allargamento¹¹.

⁴ L'accordo con la Macedonia è entrato in vigore nel 2004, con la Croazia nel 2005, con l'Albania nel 2009, con il Montenegro nel 2010, con la Serbia nel 2013, con la Bosnia-Erzegovina nel 2015 e con il Kosovo nel 2016. La Macedonia e la Croazia hanno ottenuto lo status di candidato nel 2004, il Montenegro nel 2010, la Serbia nel 2012 e l'Albania nel 2014. Il Montenegro ha iniziato i negoziati di adesione nel 2012 e la Serbia nel gennaio 2014. M. DABROWSKI, Y. MYACHENKOVA, *The Western Balkans on the Road to the European Union*, Bruegel Policy Contribution, No. 2018/04, Bruegel, Brussels, February 2018, pp. 20-21.

⁵ J.C. JUNCKER, *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission, Opening Statement in the European Parliament Plenary Session*, Strasbourg, 15 July 2014. p. 9: "(...) *The EU needs to take a break from enlargement so that we can consolidate what has been achieved among the 28. This is why, under my Presidency of the Commission, ongoing negotiations will continue, and notably the Western Balkans will need to keep a European perspective, but no further enlargement will take place over the next five years. (...)*" Tale dichiarazione è stata successivamente confermata. Cfr. European Commission, *The Juncker Commission: A strong and experienced team standing for change*. Press release, Brussels, 10 September 2014.

⁶ European Commission, *Strategy for the Western Balkans: EU sets out new flagship initiatives and support for the reform-driven region*. Press release, Brussels, 6 February 2018. Per una valutazione critica cfr., *ex multis*, R. GRIEVESON, J. GRÜBLER, M. HOLZNER, *op.cit.*, pp. 4-19., P. MIREL, *op.cit.*, pp. 8-10.

⁷ Sul cd. veto francese v. N. BURAZER, *Europe and the Balkans: The Need for Mutual Integration*, in G. FRUSCIONE (ed.), *The Balkans: Old, New Instabilities. A European Region Looking for its Place in the World*, Milan, 2020, pp. 31-35.

⁸ G. FRUSCIONE, *After the Nineties: A Never-Ending Political Transition*, in G. FRUSCIONE (ed.), *op. cit.*, pp. 13-15, 29-30.

⁹ European Commission, *A More Credible, Dynamic, Predictable and Political EU Accession Process - Commission Lays Out Its Proposals*. Press release. Brussels, 5 February 2020.

¹⁰ L'obiettivo esplicito dei freni introdotti dal nuovo meccanismo è quello di garantire che gli Stati candidati siano realmente impegnati verso i valori democratici e lo Stato di diritto. Ciò è motivato dalla preoccupazione delle istituzioni sovranazionali e di alcuni Stati membri occidentali di contrastare le tendenze contrarie ai valori dell'Ue. Cfr. N. BURAZER, *op. cit.*, pp. 39-44; P. MIREL, *op.cit.*, p. 13.

¹¹ Come Ursula von der Leyen, presidente della Commissione, ha espresso al vertice Ue-Balcani occidentali dell'ottobre: "(...) *The Commission's message is very clear: First of all, the Western Balkans is part of the same Europe as the European Union. We share the same history, we share the same interests, the same values, and, I am deeply convinced, also the same destiny. The European Union is not complete without the Western Balkans. So, my Commission will continue to do its utmost to advance the enlargement process and the region's EU integration. We want the Western Balkans in the European Union. There cannot be any doubt that our goal is enlargement. (...)*". V. European Commission, *Statement by President von der*

Non vi è dubbio che tra i Paesi dei Balcani occidentali, il Montenegro e la Serbia siano i candidati più idonei al prossimo allargamento, ma si deve tener presente che l'adesione richiede il graduale allineamento della legislazione nazionale al diritto europeo in una vasta gamma di settori. Da qui l'interesse per analizzare, tra i due capofila, le sfide e prospettive dell'adesione della Serbia, delineando lo sviluppo della normativa serba in materia di asilo, con particolare riguardo all'adozione del relativo *acquis communautaire*.

Il paragrafo II fornisce un inquadramento generico, collocando le novelle legislative in materia di asilo nel percorso evolutivo che l'ordinamento giuridico serbo ha finora ottenuto con lo scopo finale dell'adesione all'Unione europea. Il paragrafo III mette a disamina due questioni interconnesse. In primo luogo, si pongono sotto analisi gli elementi principali della normativa di asilo. In questa ottica, le norme vigenti vengono comparate non solo alla legislazione precedente ma anche al quadro regolamentare europeo. In secondo luogo, viene delineato il modo in cui i rapporti istituzionali fra le autorità nazionali, le agenzie europee competenti e l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) contribuiscano all'adattamento delle norme e pratiche ai requisiti del diritto europeo e del diritto internazionale.

Il paragrafo IV invece identifica le criticità (quelle legate al sistema di accoglienza *in primis*) che la normativa deve affrontare nel futuro per ottenere una maggiore conformità con il diritto europeo. In aggiunta, viene delineata una concisa valutazione della Serbia, quale paese terzo sicuro (o meno) per i richiedenti asilo respinti dagli Stati membri dell'UE, nelle cause più risalenti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU). In sintesi, l'analisi colloca la normativa in materia di asilo nel processo di adesione della Serbia all'Unione europea, fornendo un quadro equilibrato fra le pietre miliari già raggiunte e i punti critici del sistema vigente.

2. Verso l'Unione europea: sfide e prospettive dell'adesione serba

La Serbia ha presentato la domanda di adesione all'Unione europea nel dicembre 2009 ed è un Paese candidato dal marzo 2012. Nel giugno 2013 l'UE ha deciso di avviare i negoziati di adesione e tre mesi dopo, il primo settembre è entrato in vigore l'Accordo di Stabilizzazione e di Associazione tra le Comunità europee e la Repubblica di Serbia. Allo stato dell'arte dei negoziati di adesione, sono stati aperti diciotto capitoli, due dei quali (capitoli 25 su Scienza e Ricerca e 26 su Educazione e Cultura) sono stati provvisoriamente chiusi¹². Per quanto riguarda lo stato di avanzamento, sussistono difficoltà innanzitutto per il capitolo 27 (Ambiente), e, in minor volume, per i capitoli 11 (Agricoltura), 23 (Magistratura e Diritti Fondamentali), 24 (Giustizia, Libertà e Sicurezza) e 32 (Controllo Finanziario)¹³.

Per completare il processo di adesione la Serbia deve affrontare una serie di sfide strutturali, non solo di natura economica, che, in quanto interconnesse tra di loro, difficilmente si prestano ad essere suddivise in capitoli¹⁴. Particolarmente preoccupante è il fatto che negli ultimi anni, soprattutto nel contesto dello stato di emergenza introdotto

Leyen at the joint press conference with President Michel and Prime Minister Janša following the EU-Western Balkans Summit. Statement, Brdo, 6 October 2021.

¹² European Commission, *Commission Staff Working Document Serbia 2021 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2021 Communication on EU Enlargement Policy*. Strasbourg, 19.10.2021. SWD (2021) 288 final.

¹³ Cfr. D. D'URSO, *L'allargamento dell'Unione Europea ai Balcani occidentali: evoluzioni recenti, stato dell'arte e prospettive*, Nota No. 87, Osservatorio di Politica internazionale, 2020, p. 4.

¹⁴ Sulle sfide economico-sociali v. M. DABROWSKI, Y. MYACHENKOVA, *op. cit.*, pp. 4-19.

per contrastare la pandemia da Covid-19, gli indicatori democratici del Paese siano peggiorati in diverse classifiche internazionali¹⁵. Oltre alla cooperazione con l'UE nel suo complesso e con i singoli Stati membri, la Serbia ha allacciato strette relazioni con altri partner (soprattutto con la Russia e, in termini economici, con la Cina), per cui l'immagine esterna del Paese è particolarmente complessa¹⁶. In aggiunta alle sfide economiche, di politica estera e di stato di diritto, il conflitto con il Kosovo rimane un punto di stallo nei negoziati di adesione¹⁷.

Una tappa fondamentale del processo di adesione è la graduale armonizzazione della legislazione nazionale con quella dell'UE. La base giuridica è l'art. 72 dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione¹⁸, firmato il 29 aprile 2008, che è entrato in vigore il primo settembre 2013 e stabilisce una sequenza di allineamento normativo per ogni area di integrazione¹⁹. Gli obblighi di cooperazione e armonizzazione in materia di asilo sono previsti dall'art. 82 su Visti, gestione delle frontiere, asilo e immigrazione²⁰, prescrivendo che la cooperazione deve basarsi su consultazioni reciproche e su uno stretto coordinamento tra le parti, comprendendo un'assistenza tecnica e amministrativa che consenta, *inter alia*, lo scambio di statistiche e informazioni in merito a legislazione e pratiche, nonché la redazione di testi legislativi.

L'accordo bilaterale è entrato in vigore nel 2013, ma il processo di adeguamento della legislazione serba in materia di migrazione e asilo al diritto internazionale ed europeo era stato avviato negli anni 2000. Il quadro di riferimento per le politiche di armonizzazione era stato fornito dal Programma nazionale per l'integrazione della Repubblica di Serbia nell'Unione europea (PNI), adottato nell'ottobre 2008, con il quale il legislatore nazionale aveva identificato in un programma pluriennale le aree che richiedevano l'armonizzazione. Nell'ambito di tale processo, dopo la ratifica della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo Status di Rifugiato del 1951 (Convenzione di Ginevra) nel 2001, il legislatore ha approvato una serie di leggi a partire dalla Costituzione del 2006 (G.U. n. 98/06): la Legge sul diritto di asilo (G. U. no. 109/07), la Legge sugli stranieri (G. U. no. 97/08), la Legge sulla protezione dei confini statali (G. U. no. 97/08), e la Legge sulla gestione della migrazione (G. U. no. 107/12)²¹.

¹⁵ Sulle criticità democratiche nei Balcani occidentali v. G. FRUSCIONE, *After the Nineties: A Never-Ending Political Transition*, in G. FRUSCIONE (ed), *op. cit.*, pp. 15-19.

¹⁶ Sulle politiche estere dei Paesi balcanici, in particolare sul ruolo della Russia, la Turchia e la Cina v. D. BECHEV, *Making Inroads: Competing Powers in the Balkans*, in G. FRUSCIONE (ed), *op. cit.*, pp. 51-73.

¹⁷ Sullo stato di sicurezza, le tensioni fra i Paesi della regione, specie il conflitto fra la Serbia e il Kosovo v. K. DJOKIC, *EU, NATO and Beyond: The Security Dynamics of the Western Balkans*, in G. FRUSCIONE (ed), *op. cit.*, 73-101.

¹⁸ Ai sensi dell'art. 72, co. 1, "(...) la Serbia si adopera per rendere progressivamente la propria legislazione presente e futura compatibile con l'acquis comunitario. La Serbia garantisce la corretta applicazione della sua legislazione attuale e futura".

¹⁹ Ai sensi dell'art. 72, co. 3, "(...) [i]n un primo tempo, il ravvicinamento riguarda prevalentemente gli elementi fondamentali dell'acquis sul mercato interno, la legislazione in materia di giustizia, libertà e sicurezza e le norme sugli aspetti connessi al commercio. Successivamente, la Serbia si concentra sulle altre parti dell'acquis".

²⁰ Più nello specifico, l'art. 82 prescrive che, nel settore dell'asilo, la cooperazione tra le parti deve concentrarsi "(...) sull'attuazione della normativa nazionale per conformarsi alle norme della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati e del protocollo relativo allo status dei rifugiati adottato a New York il 31 gennaio 1967 e garantire così il rispetto del principio di «non respingimento» e degli altri diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati".

²¹ B. GRUPKOVIĆ, M. JELAČIĆ KOJIĆ, V. PETRONIJEVIĆ, *Serbia on the Refugee Route - the Humanitarian Response and Legal Adjustments*, Foreign Policy Papers, No. 2, Belgrade, Fridrih Ebert Stiftung: European Movement in Serbia, Forum for International Relations, 2016, pp. 12-15.

La base costituzionale del diritto di asilo è sancita dall'art. 57 della Costituzione²². In base alla riserva di legge prevista dal dettato costituzionale, la legge sul diritto di asilo del 2007 si è posta l'obiettivo di trovare un equilibrio tra gli standard internazionali e le soluzioni regionali europee. In tale prospettiva, si è provveduto ad avvicinare la legislazione nazionale alle direttive in vigore e alle principali convenzioni internazionali sui diritti umani²³. La legge ha stabilito le regole non solo per lo *status* di rifugiato ma anche per la protezione sussidiaria, regolando nel dettaglio i diritti dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale, con particolare attenzione alle persone che necessitassero di un trattamento speciale. Ponendo le basi per un sistema amministrativo, ha cercato di adattare la legislazione alle specificità della pubblica amministrazione serba²⁴.

Altro elemento importante del quadro normativo è rinvenibile nell'Accordo di Riammissione stipulato nel settembre 2007 dalla Comunità europea e la Serbia, che mira a integrare gli accordi bilaterali conclusi con i singoli Stati membri sulla riammissione dei cittadini serbi, nonché dei cittadini di Paesi terzi e apolidi²⁵. A tal riguardo, si deve tener presente che gli accordi di riammissione con i Paesi terzi costituiscono un componente importante delle politiche migratorie dell'UE e che, per tale motivo, fino alla futura adesione della Serbia e degli altri Stati dei Balcani occidentali, la cooperazione con loro in qualità di Paesi terzi dovrebbe essere una priorità assoluta per l'UE. L'importanza data ai Paesi terzi nella gestione dei flussi migratori è confermata anche dal nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, pubblicato dalla Commissione europea il 23 settembre 2020²⁶.

In seguito all'entrata in vigore dell'Accordo di Stabilizzazione e Adesione nel 2013, il PNI del 2008 è stato sostituito dal Programma Nazionale per l'Adozione dell'Acquis (PNAA), che ha individuato le aree prioritarie per l'armonizzazione legislativa per il periodo 2014-2018. Nel febbraio 2018 è stata pubblicata la terza revisione del PNAA che ha delineato le prospettive future per la regolamentazione e la gestione della migrazione e l'asilo alla luce della c.d. "crisi migratoria del 2015-2016"²⁷. Prima di mettere a disamina la nuova legge sul diritto di asilo del 2018, pare opportuno fare un breve cenno alle vicende del 2015-2016 che hanno avuto un forte impatto non solo sulle politiche migratorie dell'UE, ma anche sulla normativa e amministrazione pubblica della Serbia.

La c.d. "crisi migratoria del 2015-2016" ha evidenziato l'interdipendenza dell'UE e dei Balcani occidentali e la fragilità delle relazioni non solo tra i due blocchi, ma anche

²² L'art. 57 Cost.: "Qualsiasi cittadino straniero che abbia il timore fondato di essere perseguito per motivi di razza, sesso, lingua, religione, origine nazionale o associazione con un altro gruppo, opinioni politiche, ha diritto all'asilo nella Repubblica di Serbia. La procedura per la concessione dell'asilo è regolata dalla legge". (trad. dall'A.)

²³ Cfr. B. GRUPKOVIĆ, M. JELAČIĆ KOJIĆ, V. PETRONIJEVIĆ, *op. cit.*, pp. 14-15; Government of the Republic of Serbia, *National Programme for Integration with the European Union (NPI)*, First Draft, Belgrade, May 2008, pp. 518-519.

²⁴ B. GRUPKOVIĆ, M. JELAČIĆ KOJIĆ, V. PETRONIJEVIĆ, *op. cit.*, pp. 14-15.

²⁵ Sugli accordi di riammissione fra l'Unione europea e i Paesi Balcanici v. A. NIKODINOVSKA KRSTEVSKA, *Gli accordi di riammissione tra l'Unione Europea e i paesi Balcanici: più di quanto non sembri!* in *EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives*, n. 1/2022, 2022, pp. 9-19.

²⁶ L'analisi della cooperazione fra l'UE e i paesi terzi e degli elementi rilevanti del nuovo Patto ben supera i limiti del presente contributo. A tal riguardo, *ex multis*, v. A. LIGUORI, *Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la cooperazione dell'Unione europea con i Paesi terzi: niente di nuovo sotto il sole?* In *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, Vol. 15, n. 1/2021, 2021, pp. 67-85.

²⁷ Ministry of European Integration of the Republic of Serbia, *National Programme for the Adoption of the Acquis*, Third Revision, February 2018, pp. 1016-1021. Le successive citazioni in base al testo inglese sono state tradotte in italiano dall'A.

all'interno di ciascun blocco²⁸. Centinaia di migliaia di individui sono arrivati da Paesi di origine (prevalentemente dal Medio Oriente e dall'Asia centrale) con i quali i Balcani occidentali non avevano condiviso un passato migratorio. Nonostante l'assenza di precedenti, la crisi ha portato in superficie i traumi collettivi della guerra jugoslava dei primi anni Novanta (quali l'esodo di massa, la violenza contro i civili da parte degli attori statali e le pulizie etniche), nonché le tensioni politiche, religiose ed etniche tra i vari Stati della regione. Pare opportuno sottolineare che prima degli anni 2010 gli Stati dei Balcani occidentali erano principalmente paesi di origine e, in quanto tali, non possedevano il quadro giuridico e il sistema amministrativo necessari per gestire il carico migratorio²⁹.

Per quanto riguarda la Serbia, la crisi, che ha ancora una volta trasformato la regione nella "polveriera d'Europa", può essere suddivisa nei seguenti periodi. La prima fase, iniziata nella prima metà del 2015, è stata caratterizzata da flussi migratori incontrollati, che le autorità serbe hanno cercato di gestire principalmente tramite un approccio securitario, ponendo, di conseguenza, gli aspetti della crisi legati al diritto di asilo in secondo piano. La chiusura del confine ungherese ha segnato l'inizio della seconda fase, caratterizzata da un rinnovato inasprimento delle tradizionali tensioni con la Croazia e dalla ricerca di un accordo con l'UE. Nella terza fase della crisi le conferenze regionali a Zagabria e a Vienna all'inizio del 2016, presiedute dall'Austria, hanno portato alla Dichiarazione di Vienna sulla gestione congiunta delle frontiere del 24 febbraio 2016³⁰, seguita il mese successivo dalla Dichiarazione congiunta dell'UE e della Turchia³¹.

Di conseguenza, la pressione diretta sui Paesi dei Balcani occidentali si è attenuata, consentendo la ricerca di soluzioni a lungo termine per sviluppare un quadro legislativo aggiornato e maggiormente armonizzato con il diritto europeo, e per migliorare la capacità del sistema amministrativo. In tale ottica, la Serbia ha provveduto ad approvare una nuova legge sul diritto di asilo nel 2018 e ad ampliare il sistema di accoglienza³².

²⁸ Come afferma Koinova, la politica migratoria dei Paesi dei Balcani occidentali durante la crisi può essere descritta come un "reluctant gate-keeping, while back passing", mentre l'UE si aspettava chiaramente che una delle condizioni per la futura adesione fosse la capacità di questi Paesi di controllare i flussi migratori. Cfr. M. KOINOVA, *Polycentric governance of transit migration: A relational perspective from the Balkans and the Middle East*, in *Review of International Studies*, 2022, Vol. 48(3), pp. 461-483.

²⁹ La crisi ha anche profondamente diviso l'UE al suo interno, colpendo in particolare gli Stati membri in cui le ondate provenienti dai Balcani occidentali sono arrivate per prime, come la Croazia, la Slovenia, l'Ungheria e l'Austria. L'analisi delle risposte dei singoli Stati membri e la gestione della crisi da parte dell'UE supera i limiti del presente contributo, ma va sottolineato che, ad eccezione dell'Austria, i Paesi sopra elencati sono Stati membri di recente adesione che, come i Balcani, in precedenza erano principalmente Paesi emittenti con un sistema amministrativo a bassa capacità. A tal riguardo, si rinvia a E. COCCO, *Where is the European frontier? The Balkan migration crisis and its impact on relations between the EU and the Western Balkans*, in *European View*, Vol. 16, 2017, pp. 293-302.

³⁰ Il paragrafo 11 della Dichiarazione evidenzia esplicitamente la necessità di riformare il sistema di asilo come priorità fondamentale per l'adesione: "(...) *Illegal migration via the Western Balkans route is a challenge for the reception and asylum systems of all partners concerned. Fair and efficient asylum systems and procedures in line with the Geneva Convention and capacities to accommodate persons in need of international protection will be ensured by all partners. Within the framework of the EU accession process, necessary asylum reforms will be accelerated aiming at compliance with the EU acquis. For this purpose, financing of the necessary harmonisation activities via EU instruments should be supported*". (Enfasi aggiunta).

³¹ Come sottolinea E. Cocco, il Patto non ha fornito una soluzione completa ai problemi sollevati dalla crisi migratoria, ignorando i Balcani occidentali. Cfr. E. COCCO, *op. cit.*, pp. 296-299.

³² Sulle implicazioni della crisi migratoria del 2015-2016 per la Serbia, v. B. GRUPKOVIĆ, M. JELAČIĆ KOJIĆ, V. PETRONIJEVIĆ, *op. cit.*, pp. 9-11.

3. Il sistema di asilo al servizio dell'integrazione europea

La legge serba sul diritto di asilo del 2007 era considerata moderna all'epoca della sua stesura, ma le vicende del 2015-2016 e i cambiamenti nel quadro normativo dell'UE hanno reso chiara la necessità di aggiornarla in modo sostanziale³³. Per conseguire tale scopo vari progetti sono stati avviati sia sul piano nazionale che in collaborazione con attori esterni. Nel corso del 2016, il progetto *IPA 2013 - Twinning Project Support to the National Asylum System in the Republic of Serbia* si è posto l'obiettivo primario di redigere una nuova legislazione nazionale per raggiungere un'adozione quasi completa dell'*acquis* dell'Ue in materia di asilo. In secondo luogo, il progetto ha mirato a rafforzare la capacità del sistema amministrativo, prevedendo l'allargamento delle capacità dei centri di accoglienza e la formazione del personale³⁴.

In aggiunta, pare opportuno sottolineare la cooperazione tra le autorità nazionali e la competente agenzia europea (l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo – EASO, ora l'Agenzia europea per l'asilo – EUAA)³⁵ e l'UNHCR, le quali hanno dato un contributo significativo allo sviluppo della gestione della migrazione e l'asilo. Oltre al progetto regionale “*Sostegno alla gestione delle migrazioni e alla protezione dei rifugiati nei Balcani occidentali e in Turchia*”³⁶, l'EASO ha organizzato vari corsi di alta formazione per il personale amministrativo serbo principalmente sulle tecniche di intervista, sulla raccolta di informazioni sui paesi di origine e sulle motivazioni appropriate per respingere le domande di asilo. In base ai dati raccolti sul sistema di asilo serbo, l'EASO ha prodotto anche rapporti per gli Stati membri dell'Ue e altri partner, consentendo di monitorare gli ultimi sviluppi nel Paese³⁷.

L'UNHCR è stato a lungo un attore internazionale attivo nello sviluppo del sistema di asilo serbo, contribuendo attivamente alla stesura della legge sul diritto di asilo del 2007. Mentre il ruolo dell'EASO/EUAA è principalmente quello di rendere più agevole la futura adesione, fornendo un sostegno operativo per migliorare l'amministrazione, l'UNHCR mira a garantire l'applicazione della normativa in linea con gli standard internazionali. Nell'ambito di questa attività, l'UNHCR monitora l'attuazione della Convenzione di Ginevra e provvede all'impiego di interpreti supplementari, nonché all'assistenza giuridico-psicologica attraverso le organizzazioni non-governative³⁸. Come i rapporti dell'agenzia europea, anche quelli dell'UNHCR consentono di monitorare il carico di lavoro e il miglioramento del sistema amministrativo serbo³⁹.

³³ Sull'analisi critica dei periodi di regolamentazione sovranazionale dell'asilo v. V. CHETAİL, *The Common European Asylum System: Bric-à-Brac or System?* in V. CHETAİL, P. DE BRUYCKER, F. MAIANI (eds.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, 2016, pp. 3-38.

³⁴ Ministry of European Integration of the Republic of Serbia, *National Programme for the Adoption of the Acquis*, Third Revision, February 2018, pp. 1016-1017.

³⁵ Il Regolamento (UE) n. 439/2010 che aveva stabilito l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) è stato abrogato dal Regolamento 2021/2303, che ha trasformato l'EASO nell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), un'agenzia a pieni diritti.

³⁶ European Commission, *Funding to main migration-related activities in the Western Balkans and Turkey*. Brussels, 6 October 2015.

³⁷ Cfr. EASO, *Republic of Serbia, Roadmap for Cooperation EASO – Serbia (2020-2022): Strengthening the asylum and reception systems in line with the Common European Asylum System and EU standards*.

³⁸ Ministry of European Integration of the Republic of Serbia, *National Programme for the Adoption of the Acquis*, Third Revision, February 2018, p. 1020.

³⁹ L'importante ruolo dell'UNHCR si riflette nell'art. 5 della legge sul diritto di asilo del 2018 sullo status dell'UNHCR, che prevede competenze aggiuntive rispetto a quelle previste dalla legge del 2007. Oltre a obbligare le autorità nazionali a cooperare con l'UNHCR (previsto anche dall'art. 5 della normativa precedente), l'art. 5, co. 2, della legge del 2018 stabilisce che esse sono tenute a garantire l'accesso dell'UNHCR a tutte le persone interessate (cioè i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione

La legge del 2018, adottata a seguito dei processi di cui sopra, ha apportato modifiche significative alla legislazione serba in materia di asilo, armonizzandola in modo ulteriore con il quadro sovranazionale. A differenza della legge del 2007, applica definizioni più precise e fornisce una base più elaborata per la valutazione delle condizioni di ammissibilità a determinate forme di protezione internazionale⁴⁰. Di seguito il presente contributo mette a disamina gli elementi chiave del nuovo quadro normativo; più nello specifico, le norme sullo *status* uniforme dei beneficiari di protezione internazionale, il trattamento delle categorie vulnerabili (in particolare i minori e i minori non accompagnati), le procedure speciali e la protezione temporanea.

Le disposizioni della legge del 2018 riguardanti le categorie vulnerabili, in particolare i minori, sono molto più precise rispetto alla normativa precedente; una tendenza che è chiara sin dai principi fondamentali. Mentre l'art. 15 della legge del 2007 ha incluso i minori in un'ampia categoria di soggetti vulnerabili e l'art. 16 ha stabilito norme sulla rappresentanza procedurale per i minori non accompagnati, insieme alle persone prive di capacità giuridica, la legge del 2018 definisce principi fondamentali da applicare solo per i minori (artt. 10-12), introducendo per loro garanzie aggiuntive rispetto all'art. 17 per le categorie vulnerabili. In tale ottica, getta le basi per lo *status* e la rappresentanza procedurale dei minori⁴¹ e dei minori non accompagnati richiedenti asilo⁴² alla luce dell'interesse superiore del minore⁴³.

A differenza della legge del 2007, il Capitolo III della legge del 2018 illustra in dettaglio i criteri di ammissibilità. Il testo distingue prettamente il diritto di asilo (art. 24) e la protezione sussidiaria prevista dal diritto europeo (art. 25), prevedendo le circostanze che danno origine alla persecuzione (art. 26), la protezione *in loco* (art. 27), gli atti e gli attori di persecuzione (artt. 28 e 29), nonché la protezione alternativa interna (artt. 30-31). Mentre il Capitolo VI della legge del 2007 ha inglobato le disposizioni sia per lo *status* dei richiedenti asilo e che per i beneficiari di protezione internazionale, il Capitolo V della legge del 2018 tratta separatamente i diritti e gli obblighi dei richiedenti asilo, e il Capitolo VI si occupa dello *status* dei rifugiati riconosciuti e dei beneficiari di protezione sussidiaria⁴⁴.

Per quel che concerne le questioni procedurali, occorre menzionare in particolare le disposizioni sulle procedure accelerate (art. 40), non incluse nella legge del 2007, e sulle procedure alle frontiere e nelle zone di transito (art. 41), con cui il legislatore garantisce la conformità alla direttiva 2013/32/UE⁴⁵. In questa prospettiva, l'art. 45 sui Paesi terzi

internazionale) e a fornire informazioni sull'attuazione della legislazione domestica e della Convenzione di Ginevra, nonché su qualsiasi aspetto che riguardi il sistema di asilo.

⁴⁰ B. GRUPKOVIĆ, M. JELAČIĆ KOJIĆ, V. PETRONJEVIĆ, *op. cit.*, pp. 15-16.

⁴¹ Art. 11 della legge sul diritto di asilo del 2018. Cfr. co. 3: “(...) il minore di 16 anni sposato può partecipare autonomamente alla procedura di asilo”. (trad. dall'A.).

⁴² Art. 12 della legge sul diritto di asilo del 2018. Cfr. co. 9: “Le procedure relative alla domanda di asilo di un minore non accompagnato, così come le altre procedure relative ai diritti di un minore non accompagnato, hanno la priorità rispetto alle altre procedure”. (trad. dall'A.).

⁴³ Art. 10 della legge sul diritto di asilo del 2018. Cfr. co. 2: “Nel valutare l'interesse superiore del minore, si deve tenere conto del suo benessere, del suo sviluppo sociale e della sua origine, dell'opinione del minore, a seconda della sua età e maturità, del principio dell'unità familiare e della protezione e sicurezza del minore se si sospetta che sia vittima di tratta o di violenza domestica e di altre forme di violenza di genere”. (trad. dall'A.).

⁴⁴ Gli artt. 59-72 armonizzano i due pilastri del diritto di asilo, il diritto al rifugio e il diritto alla protezione sussidiaria. L'art. 73 prevede specificamente diritti speciali per i minori non accompagnati, reiterando il principio dell'interesse superiore del minore quale principio di riferimento nella valutazione sull'accomodazione e integrazione del minore non accompagnato.

⁴⁵ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale (rifusione), del 26 giugno 2013, in GUUE L 180, del 29 giugno 2013. Gli artt. 40-41 della legge sul diritto di asilo del 2018 e gli artt. 31.8 a

sicuri è particolarmente degno di nota, in quanto pone la questione su una nuova base concettuale rispetto alla legge del 2007. Mentre la normativa precedente ha collocato la disposizione sui Paesi terzi sicuri nell'ambito dell'art. 2 sulle definizioni, conferendo al governo l'incarico di redigere l'elenco dei Paesi, l'art. 45 della legge del 2018 stabilisce chiaramente che i requisiti di Paese terzo sicuro devono essere esaminati individualmente per ogni richiedente asilo⁴⁶.

Infine, alla luce del conflitto armato in Ucraina, è necessario soffermarsi, seppur brevemente, sullo sviluppo del regime di protezione temporanea. Tra i punti di convergenza della normativa precedente e quella attuale pare opportuno ricordare che già l'art. 36, co. 6, della legge del 2007 ha consentito al beneficiario di protezione temporanea la possibilità di presentare la domanda di asilo. Tale disposizione è prevista dall'art. 76, co. 2, della nuova normativa. La prima e più importante differenza riguarda la prospettiva dalla quale si procede di attivare tale forma di protezione emergenziale: mentre l'art. 36, co. 1, della legge del 2007 ha adattato la concessione della protezione temporanea alle capacità socioeconomiche e di altra natura della Serbia, l'art. 74, co. 1, della legge del 2018 prevede l'introduzione della procedura speciale per tutelare gli interessi delle persone sfollate⁴⁷. Per quanto riguarda la durata della protezione, la legge del 2007 ha affidato la decisione alla discrezionalità del governo, l'art. 75 della legge del 2018, in linea con la Direttiva 2001/55/CE⁴⁸, prevede la protezione temporanea per una durata di un anno, prorogabile per altri sei mesi fino a un massimo di un anno. Un'altra differenza importante è introdotta dall'art. 76, co. 1, lett. 4, della legge del 2018 che prevede esplicitamente l'accesso al mercato del lavoro nel contenuto dei diritti relativi alla protezione temporanea, non specificato nell'art. 38 della legge del 2007.

In base alla Decisione di esecuzione del Consiglio del 4 marzo 2022⁴⁹ e agli artt. 74-76 della legge del 2018, il governo serbo ha emesso la decisione No. 05 019-2345/2022 in data 18 marzo 2022⁵⁰. I beneficiari di protezione temporanea in base alla decisione del governo non sono solo le due categorie di persone (e i loro familiari) di cui all'art. 2, co. 1, della Decisione di esecuzione del Consiglio, ma anche, in base alla possibilità prevista

43 della Direttiva 2013/32/UE. Di particolare rilievo sono l'art. 41, co. 2 e 4, che garantiscono l'accesso all'assistenza legale e all'UNHCR anche nelle procedure alla frontiera e nelle zone di transito, ed escludono i minori non accompagnati dall'ambito personale delle procedure speciali.

⁴⁶ Art. 45, co. 2, della legge sul diritto di asilo del 2018: *“Nella determinazione delle condizioni per l'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro, ogni domanda sarà valutata singolarmente, esaminando se un Paese soddisfa le condizioni di cui al primo comma del presente articolo e se esiste un legame tra tale Paese e il Richiedente in base al quale si possa ragionevolmente prevedere che questi possa chiedere asilo in tale Paese”*. (trad. dall'A.)

⁴⁷ Cfr. l'art. 74, co. 1: *“Per protezione temporanea si intende una forma di protezione fornita nell'ambito di una procedura straordinaria, in caso di afflusso massiccio di sfollati che non possono essere rimpatriati nel paese di origine o di residenza abituale, se vi è il rischio che, a causa dell'afflusso massiccio, non sia possibile espletare efficacemente le singole procedure di asilo, al fine di tutelare gli interessi degli sfollati e delle altre persone richiedenti protezione”*. (Enfasi aggiunta). Cfr. l'art. 74, co. 5: *“In conformità alla decisione di cui al secondo comma del presente articolo, le persone a cui è stata concessa la protezione temporanea sono registrate ai sensi della presente legge e la decisione di concessione della protezione temporanea è emessa per ogni singola persona”*. (Enfasi aggiunta) (trad. dall'A.).

⁴⁸ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, *sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*, del 20 luglio 2001, in GUCE L 212, del 7 agosto 2001.

⁴⁹ Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, *che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea*, del 4 marzo 2022, in GUUE L 71, del 4 marzo 2022.

⁵⁰ Decisione sulla concessione della protezione temporanea nella Repubblica di Serbia agli sfollati provenienti dall'Ucraina no. 36/2022 G.U., del 18 marzo 2022.

dall'art. 2, co. 2 e 3, della medesima Decisione, tutti i cittadini stranieri che hanno risieduto validamente in Ucraina in modo permanente o temporaneo, ma non sono in grado di tornare nel loro paese di origine, nonché i cittadini ucraini e i loro familiari che risiedevano legalmente in Serbia al momento della decisione del governo, ma il cui diritto di soggiorno era scaduto prima dell'adozione della medesima⁵¹. In linea con l'art. 4 della Direttiva 2001/55/CE, la decisione serba concede la protezione temporanea per una durata iniziale di un anno e prevede l'obbligo di valutazione individuale di cui all'art. 74, co. 1 e 5, della legge del 2018⁵².

In sintesi, con l'adozione della legge sul diritto di asilo del 2018, il legislatore serbo ha apportato modifiche notevoli alla normativa in materia di asilo, allineandola ulteriormente al quadro normativo europeo. In contrapposizione allo sviluppo della legislazione e delle relazioni istituzionali, risulta essenziale presentare le lacune del sistema di asilo vigente, oggetto del terzo e ultimo paragrafo del contributo. In aggiunta, viene delineata una concisa valutazione della Serbia, quale paese terzo sicuro per i richiedenti asilo respinti dagli Stati membri dell'UE, nelle cause più risalenti della giurisprudenza della Corte EDU. L'identificazione dei punti deboli consente non solo di comprendere l'effettività del diritto di asilo in Serbia, ma anche di identificare le misure necessarie da adottare nel futuro.

4. Il sistema di asilo serbo in pratica: criticità e prospettive

“(...) Given the state of Serbia’s asylum system, Serbia should not be considered a safe third country, and in this respect, UNHCR urges States not to return asylum-seekers to Serbia on this basis. (...)” – Nel 2012, il rapporto dell'UNHCR⁵³ non aveva dipinto un quadro molto positivo sul sistema di asilo serbo. Le riforme attuate negli ultimi dieci anni sollevano la questione della misura in cui le carenze siano state superate e delle aree problematiche che rimangono i punti deboli del sistema. In tale prospettiva, il presente paragrafo si concentra sugli ostacoli all'accesso alla procedura di asilo e sulle condizioni materiali del sistema di assistenza.

Per quanto riguarda l'accesso alla procedura di asilo, pare opportuno partire da due premesse. In primo luogo, si deve tenere conto della natura multidirezionale dei flussi migratori, per cui devono essere presentati non solo gli ostacoli affrontati da coloro che arrivano all'aeroporto internazionale Nicola Tesla di Belgrado o in via terrestre da altri Paesi dei Balcani occidentali (dalla Bulgaria, la Macedonia del Nord e il Montenegro), ma anche dai potenziali richiedenti asilo rimpatriati dagli Stati membri dell'UE (in particolare dalla Croazia, l'Ungheria e la Romania). In secondo luogo, gli stessi cittadini di Paesi terzi mostrano una certa riluttanza a chiedere asilo in Serbia, sostenendo di avere maggiori probabilità di esito positivo in uno Stato membro dell'UE. A differenza di altri cittadini di Paesi terzi, i cittadini ucraini sono una categoria privilegiata in Serbia e, considerata la loro canalizzazione nella procedura di protezione temporanea, si pronostica

⁵¹ Cfr. l'art. 2 della Decisione sulla concessione della protezione temporanea nella Repubblica di Serbia agli sfollati provenienti dall'Ucraina no. 36/2022 G.U., del 18 marzo 2022.

⁵² Cfr. l'art. 3 della Decisione sulla concessione della protezione temporanea nella Repubblica di Serbia agli sfollati provenienti dall'Ucraina no. 36/2022 G.U., del 18 marzo 2022. Sulla situazione dei cittadini ucraini e di paesi terzi sfollati dall'Ucraina v. N. Kovačević: *AIDA Country Report: Serbia*, Up-to-Date as of 31 December 2021, published by ECRE, pp. 18-19. (Analisi aggiornata il 27 aprile 2022).

⁵³ UNHCR, *Serbia as a Country of Asylum: Observations on the Situation of Asylum-Seekers and Beneficiaries of International Protection in Serbia*, cit., p. 3.

che non presentino domanda di asilo in numeri elevati da comportare un ulteriore peso sul sistema di asilo⁵⁴.

I cittadini di Paesi terzi che arrivano all'aeroporto internazionale Nicola Tesla devono affrontare i seguenti ostacoli. In primo luogo, la loro collocazione nella zona di transito dell'aeroporto in molti casi rischia di costituire una privazione arbitraria della libertà personale e le condizioni di collocazione non di rado rasentano la soglia del trattamento inumano e degradante. A molti non viene concessa la possibilità di presentare una domanda di asilo perché vengono rimpatriati nel loro paese di origine o di transito senza che il rischio di *refoulement* venga esaminato nei casi individuali⁵⁵. Ai confini con i Balcani occidentali, in particolare con la Macedonia del Nord, sono noti i casi di rimpatri ed espulsioni collettive, spesso effettuati con violenza fisica. Preoccupanti sono le ultime novità secondo le quali il 15 maggio 2020 il Ministero della Difesa serbo ha indetto una gara di appalto per l'installazione di filo spinato intorno ai centri di accoglienza. Inoltre, verrebbe eretto un muro al confine con la Macedonia del Nord per mitigare i flussi migratori verso la Serbia e, successivamente, verso l'UE⁵⁶.

Molti richiedenti asilo vedono respingere la loro domanda con la motivazione che sono arrivati attraverso un paese terzo sicuro, in particolare la Macedonia del Nord, dove avrebbero avuto la possibilità di chiedere protezione internazionale⁵⁷. Quindi, nonostante l'art. 45 della legge sul diritto di asilo del 2018 stabilisca il requisito del trattamento individuale, spesso le circostanze del singolo caso non vengono pienamente prese in considerazione. Particolare è la situazione di coloro che vengono rimpatriati in Serbia da uno Stato membro dell'UE dopo che la loro domanda di asilo è stata respinta in base al presupposto che la Serbia fosse un paese terzo sicuro⁵⁸. In tale prospettiva, conviene soffermarsi su due casi della giurisprudenza della Corte EDU riguardanti richiedenti asilo rimpatriati in Serbia dall'Ungheria (*Ilias e Ahmed c. Ungheria*)⁵⁹ e dalla Croazia (*M.H. e altri c. Croazia*)⁶⁰, in cui la Corte di Strasburgo ha affrontato, *inter alia*, la classificazione della Serbia come Paese terzo sicuro e il sistema di asilo serbo⁶¹.

Nel caso *Ilias e Ahmed c. l'Ungheria*, la Corte EDU ha esaminato la violazione degli articoli 3 e 5 della CEDU in relazione al trattamento di due cittadini del Bangladesh nella zona di transito di Röszke⁶². Per quanto riguarda la questione se la Serbia fosse un Paese

⁵⁴ N. KOVAČEVIĆ, *AIDA Country Report: Serbia*, op. cit., p. 18.

⁵⁵ N. KOVAČEVIĆ, *AIDA Country Report: Serbia*, op. cit., pp. 50-53. Corte europea dei diritti dell'uomo, ricorso n. 3158/20, *H. G. D. c. Serbia*, presentato il 12 dicembre 2019, e comunicato il 21 giugno 2021.

⁵⁶ N. KOVAČEVIĆ, *AIDA Country Report: Serbia*, op. cit., pp. 37-38.

⁵⁷ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, ricorso n. 57188/16, *A.K. c. Serbia*, presentato il 3 ottobre 2016, e ricorso n. 62410/17, *M.H. c. Serbia*, presentato il 23 ottobre 2017.

⁵⁸ N. KOVAČEVIĆ, *AIDA Country Report: Serbia*, op. cit., pp. 44-49, 57-58.

⁵⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 21 novembre 2019, ricorso n. 47287/15, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*.

⁶⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 18 novembre 2021, ricorsi nn. 15670/18 e 43115/18, *M.H. e altri c. Croazia*.

⁶¹ A tal riguardo, si rinvia alla raccolta di giurisprudenza sui criteri del Paese terzo sicuro. Cfr. Research Division of ECtHR, *Articles 2, 3, 8 and 13. The concept of a "safe third country" in the case-law of the Court*, February 2018. Per quanto riguarda la pratica all'interno dell'UE, l'86% degli Stati membri classifica la Serbia quale paese terzo sicuro. Cfr. EASO, *'Safe country of origin' concept in EU+ countries*, Situational Update, Issue No 3, 9 June 2021, p. 4.

⁶² Cfr. T. RUSSO, *The Migrant Crisis Along the Balkan Routes: Still a Lot to Do*, in *EUWEB Legal Essays Global & International Perspectives*, Fasc. 1/2022, 2022, pp. 53-54. Le zone di transito istituite nel 2015 al confine serbo-ungherese, nei pressi dei comuni di Tompa e Röszke. Dopo una modifica apportata alla legge n. LXXX del 2007 sul diritto di asilo dalla legge n. XX del 2017, le domande di asilo potevano di fatto essere presentate solo in tali zone e l'accesso e l'uscita erano possibili solo dalla direzione della Serbia e verso la medesima. Nel periodo compreso tra l'istituzione delle zone di transito e la loro chiusura a seguito della sentenza della Corte di Giustizia dell'UE del 14 maggio 2020, la prassi ungherese in materia di asilo

terzo sicuro, la Corte, utilizzando una serie di fonti di informazioni sui Paesi di origine⁶³, ha riscontrato che le autorità ungheresi non avevano pienamente esaminato le circostanze specifiche del caso, non avevano preso in considerazione i “rapporti autorevoli” citate dalla Corte, né il fatto generale che le statistiche di riconoscimento del sistema di asilo serbo fossero distorte in quanto la maggior parte delle persone non presentava domanda di asilo in Serbia e continuava il suo viaggio verso l’Ue. Tali rapporti avevano sottolineato la probabilità di un reale diniego di accesso a una procedura di asilo efficace in Serbia, nonché il rischio che il ritorno in Serbia potesse provocare un eventuale respingimento a catena. Inoltre, le autorità ungheresi non avevano organizzato la riammissione ufficiale con le autorità serbe, ma avevano incoraggiato i richiedenti a tornare illegalmente nel territorio serbo. Alla luce di quanto sopra, la Corte ha riscontrato la violazione dell’art. 3 della CEDU⁶⁴.

Il caso di *M.H. e altri contro la Croazia* ha riguardato le indagini e la procedura penale per la morte di un minore afgano richiedente asilo⁶⁵ e le circostanze relative al trattenimento dei richiedenti asilo nelle zone di transito croate, nonché la prassi delle autorità croate di rimpatriare i richiedenti asilo in Serbia. Nel caso in questione, le autorità croate avevano rifiutato di accogliere le domande di asilo sostenendo che la Serbia fosse un Paese terzo sicuro e i richiedenti asilo non avevano giustificato perché, pur avendo soggiornato per un anno nel territorio serbo, non ci avevano chiesto protezione internazionale. La Corte di Strasburgo ha stabilito che le autorità croate avevano negato l’accesso alla procedura di asilo e avevano violato l’accordo di riammissione con la Serbia, rimpatriando i richiedenti senza informare la parte serba e condurre una procedura formale. Inoltre, effettuando espulsioni collettive senza esaminare la situazione individuale dei ricorrenti, in particolare la condizione dei ricorrenti minorenni, né l’effettiva possibilità di accesso alla procedura di asilo in Serbia, avevano violato l’art. 4 del Protocollo n. 4 della Convenzione⁶⁶.

Per quanto riguarda le carenze del sistema di accoglienza, bisogna sottolineare i seguenti tratti salienti. Nel territorio serbo, soprattutto nelle zone di confine e nei dintorni

aveva previsto che le domande di asilo ivi presentate venissero respinte sulla base della motivazione che la Serbia fosse considerata un Paese terzo sicuro ai sensi del decreto del governo n. 191/2015 del 21 luglio 2015. Tuttavia, in molti casi non era possibile procedere all’espulsione perché la Serbia non aveva accolto i richiedenti respinti. Dalla giurisprudenza della Corte EDU sulla prassi nelle zone di transito e sulla valutazione della Serbia quale paese terzo sicuro v. Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 5 luglio 2021, ricorso n. 36037/17, *R.R. e altri c. Ungheria*; Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 24 febbraio 2022, ricorso n. 73860/17, *M.B.K e altri c. Ungheria*; Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 2 giugno 2022, ricorso n. 38967/17, *H.M. e altri c. Ungheria*. Dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, v., *in primis*, Corte di Giustizia, sentenza del 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, *FMS e.a. c. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság et Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, ECLI:EU:C:2020:367.

⁶³ La Corte europea dei diritti dell’uomo ha consultato il rapporto dell’UNHCR precedentemente citato (UNHCR, “*Serbia as a Country of Asylum: Observations on the Situation of Asylum-Seekers and Beneficiaries of International Protection in Serbia*”, August 2012), il rapporto pubblicato dal Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (*AIDA Country Report: Serbia*, Updated on 31 December 2016), il rapporto redatto dal Segretario Generale del Consiglio d’Europa (SG/Inf/(2017)33 del 13 ottobre 2017), e il rapporto del Centro di Belgrado per i Diritti Umani. Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, cit., parr. 72-77.

⁶⁴ Corte europea dei diritti dell’uomo, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, cit., parr. 158-164.

⁶⁵ Il caso, che aveva suscitato grande clamore nei media, riguardava il diniego di presentare una domanda di asilo e l’espulsione collettiva di sette membri di una famiglia afgana verso la Serbia. Durante l’espulsione uno dei richiedenti asilo, di minore età, è morto in un incidente ferroviario al confine serbo-croato. Sull’oggetto del ricorso v. Corte europea dei diritti dell’uomo, *M.H. e altri c. Croazia*, cit., parr. 5-27.

⁶⁶ Corte europea dei diritti dell’uomo, *M.H. e altri c. Croazia*, cit., parr. 270-275, 303.

di Belgrado, sono ubicati 7 centri di asilo e 12 centri di accoglienza di un'attuale capienza totale di 5655 posti, la maggior parte dei quali è stata istituita negli anni 2014-2016. Durante la pandemia da Covid-19, erano stati allestiti altri due rifugi di emergenza per un periodo di *lockdown* di tre mesi, ma essi non erano più operativi nel 2021⁶⁷. Le procedure di asilo vengono svolte solo nei centri di asilo e in molti casi la registrazione di coloro che si trovano nei centri di accoglienza non viene effettuata o viene notevolmente ritardata. Anche coloro che vengono registrati e ricevono un certificato di registrazione, vengono riconosciuti come richiedenti asilo ai sensi della legge solo dopo aver presentato una domanda di asilo. Nell'ambito di assistenza sociale, sebbene la nuova normativa abbia introdotto un sussidio pecuniario per coprire le necessità personali, le fonti disponibili non riportano alcun esempio di applicazione concreta di tale misura⁶⁸.

I problemi più urgenti del sistema di accoglienza sono i seguenti. In linea generale, i centri di asilo e accoglienza non sono sovraffollati e le condizioni materiali (servizi igienici disponibili, attrezzature degli alloggi) sono soddisfacenti, ad eccezione della distribuzione dei prodotti non alimentari e del numero adeguato di bagni. L'accesso Internet, l'assistenza legale, medica, psicologica e di interpretariato sono disponibili nella maggior parte dei centri, ma i richiedenti asilo ivi ospitati non hanno accesso ai servizi sociali. Tuttavia, per quanto riguarda le esigenze specifiche dei minori, non sono riportati dati su servizi, istruzione e opportunità ricreative in linea con gli standard internazionali. Particolarmente preoccupanti sono le condizioni nei centri di Sombor e Subotica, vicino al confine con l'Ungheria, e di Kikinda, vicino al confine con la Romania, dove la capacità è significativamente sovraccarica a causa della posizione geografica dei centri⁶⁹.

In sintesi, sebbene la Serbia sia considerata paese terzo sicuro da vari Stati membri dell'Ue, tale ipotesi viene continuamente ribaltata dalla giurisprudenza della Corte EDU. In aggiunta, nonostante le condizioni materiali nella maggior parte dei centri di accoglienza siano vicine agli standard internazionali, i centri in prossimità ai confini con Stati membri dell'Ue sollevano varie criticità. Tale squilibrio si spiega anche con quanto analizzato precedentemente riguardo alla scarsità delle domande di asilo presentate in Serbia e alle intenzioni dei cittadini di Paesi terzi di avviarsi verso l'Unione europea⁷⁰.

5. Osservazioni conclusive

Quanto è probabile che la Serbia, insieme al Montenegro, possa aderire all'Unione europea nel 2025? Se si tiene presente lo stato dell'arte dei capitoli, ci sono poche possibilità che nei prossimi tre anni si compiano progressi tali da rendere possibile l'adesione. A tale considerazione si aggiunge l'analisi dei problemi strutturali (socioeconomici, di stato di diritto e interstatali *in primis*), di certo non migliorati nel contesto della pandemia da Covid-19. Ciò è ulteriormente complicato dall'attuale situazione geopolitica, la cui natura volatile rende imprevedibili le dinamiche che si svilupperanno all'interno dell'Ue e dei Balcani occidentali e tra i due blocchi. Allo stesso modo, è difficile prevedere in quale misura lo *status* speciale dell'Ucraina e il fatto che le istituzioni europee siano chiaramente a favore di un'adesione anticipata della medesima

⁶⁷ N. KOVAČEVIĆ, *AIDA Country Report: Serbia*, op. cit., pp. 122-126.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 121.

⁶⁹ Sulla distribuzione territoriale e le condizioni materiali di ciascun centro Cfr. UNHCR, *Centre Profiling: Serbia*. March 2022.

⁷⁰ Nel 2021, il numero dei richiedenti asilo ha ammontato a 175. Delle 51 decisioni prese dall'autorità competente, 39 hanno rigettato la domanda, mentre sei e sei l'hanno accolta concedendo lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria. N. KOVAČEVIĆ, *AIDA Country Report: Serbia*, op. cit., pp. 8-9.

miglioreranno o peggioreranno le prospettive di adesione degli Stati dei Balcani occidentali⁷¹.

Analizzando nello specifico la legislazione e il sistema amministrativo in materia di asilo in Serbia, si possono trarre le seguenti conclusioni. Il legislatore, in collaborazione con organi europei e internazionali, ha lavorato per quasi due decenni per allineare il quadro legislativo agli standard del diritto internazionale e dell'Unione europea. La legge del 2007 ha cercato di adeguarsi alla normativa sovranazionale dell'epoca e ha gettato le basi per un'ulteriore armonizzazione. Come in molti Stati membri dell'UE, la c.d. "crisi migratoria del 2015-2016" ha portato a un cambiamento di paradigma nella legislazione serba. La legge del 2018 prevede sostanzialmente una normativa moderna, armonizzata con il diritto dell'UE, che consente l'attuazione di una serie di principi procedurali (in particolare le norme sui minori, sui minori non accompagnati e altre categorie vulnerabili) e adatta meglio la procedura di asilo alle attuali direttive europee (*cfr.* le disposizioni relative alle procedure speciali).

Tuttavia, permangono gravi carenze nell'implementazione della legge del 2018, che non sono specifiche del Paese ma sono comuni alla regione dei Balcani occidentali e agli Stati membri dei confini orientali dell'UE (in particolare la Croazia e l'Ungheria). Le pratiche di espulsioni collettive impediscono a molti di chiedere asilo in Serbia. D'altra parte, pur avendo l'opportunità di farlo, i cittadini di paesi terzi preferiscono proseguire il loro viaggio verso l'UE. E sebbene la maggior parte degli Stati membri consideri la Serbia un Paese terzo sicuro, la giurisprudenza della Corte EDU – in linea con quella della Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) – continua a sostenere il contrario. È incoraggiante che la Serbia abbia tempestivamente attivato le disposizioni di protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina, anche prima di alcuni Stati membri dell'UE⁷². Il trattamento privilegiato degli sfollati dall'Ucraina, soprattutto dei cittadini ucraini, segue la tendenza che caratterizza il trattamento dei medesimi all'interno dell'UE⁷³.

Resta da valutare se la presa di posizione positiva nei confronti degli sfollati dall'Ucraina porti a un miglioramento nell'accoglienza dei cittadini di paesi terzi in generale. In tale prospettiva, la società civile gioca un ruolo fondamentale che ha la potenzialità di dare uno stimolo ulteriore ai processi di democratizzazione, indispensabili non solo per una migliore gestione dell'accoglienza ma anche per la futura adesione all'Unione europea⁷⁴.

⁷¹ La Commissione europea ha presentato le sue raccomandazioni riguardo alla concessione dello status di candidato all'Ucraina il 17 giugno 2022. Successivamente il Parlamento europeo ha approvato la risoluzione affermativa il 23 giugno 2022, che il Consiglio europeo ha confermato lo stesso giorno. *Cfr.* European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union*. Brussels, 17.6.2022. COM (2022) 407 final. European Parliament, *European Parliament resolution of 23 June 2022 on the candidate status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia (2022/2716(RSP))*. European Council, *European Council conclusions on Ukraine, the membership applications of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia, Western Balkans and external relations*, 23 June 2022. Le conclusioni riguardano anche i Balcani occidentali, affermando che "(...) *The European Union expresses its full and unequivocal commitment to the EU membership perspective of the Western Balkans and calls for the acceleration of the accession process. (...)*". *Cfr.* punti 15-17.

⁷² L'Italia, ad esempio, ha implementato la Decisione quasi un mese dopo, con il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) del 28 marzo 2022, pubblicato in G.U. n. 89 del 15.4.2022.

⁷³ *Cfr.* UNHCR Regional Bureau for Europe, *The EU Temporary Protection Directive in Practice 2022*, May 2022.

⁷⁴ C. MILAN, *The Importance of Social Movements in Western Balkans*, in G. FRUSCIONE (ed), *op. cit.*, pp. 119-138.

ABSTRACT

Il presente contributo si pone l'obiettivo di delineare l'evoluzione della normativa serba in materia di asilo. In tale prospettiva, si cerca di analizzare il modo in cui mediante le novelle adottate il legislatore miri ad allineare il quadro regolatorio al diritto dell'Unione europea con l'obiettivo di una futura adesione. In aggiunta, si mette a disamina la struttura istituzionale della cooperazione in materia di asilo fra le autorità nazionali, l'agenzia europea competente e l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati. In contrapposizione allo sviluppo del quadro normativo e delle relazioni istituzionali, si identificano le lacune del sistema vigente, con particolare riguardo alla criticità del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo. Una concisa valutazione della Serbia nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo conclude l'analisi.

KEYWORDS

Diritto di Asilo, Serbia, Adesione UE, Acquis Communautaire, Sistema di Accoglienza, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

TOWARDS THE EUROPEAN UNION:
THE EVOLUTION OF SERBIAN LEGISLATION IN THE FIELD OF ASYLUM

ABSTRACT

The aim of this contribution is to outline the development of Serbian asylum legislation. In this perspective, an attempt is made to analyse the way in which through the adopted amendments the legislator aims to align the regulatory framework with the law of the European Union with a view to a future accession. In addition, the institutional structure of asylum cooperation between national authorities, the competent European agency and the United Nations High Commissioner for Refugees is examined. In contrast to the development of the legal framework and institutional relations, the shortcomings of the current system are identified, with a focus on the critical issues of the reception system for asylum seekers. A concise assessment of Serbia in the jurisprudence of the European Court of Human Rights concludes the analysis.

KEYWORDS

Right to Seek Asylum, Serbia, EU Accession, Acquis Communautaire, Reception System, European Court of Human Rights