Università degli Studi di Ferrara

DOTTORATO DI RICERCA IN
"DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E ORDINAMENTI NAZIONALI"

CICLO XXXVI

COORDINATORE Prof. Giovanni De Cristofaro

L'AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER L'ASILO

Settore Scientifico Disciplinare IUS/14

Dottoranda

Dott.ssa Cometti Marcella

Tutore

Prof. Alberti Jacopo Francesco

Anni 2020/2024

INDICE

INTRODUZIONE 1

CAPITOLO I
ISTITUZIONE ED EVOLUZIONE DELLE COMPETENZE (*DE IURE* E *DE FACTO*)
DELL'ALLORA UFFICIO EUROPEO DI SOSTEGNO PER L'ASILO

1.Il percorso e le ragioni che hanno portato all'istituzione di un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo 7

1.1 Le origini e sviluppi della politica comune in materia di asilo: brevi cenni 7

1.2 Forme di cooperazione pratica tra Stati membri in materia di asilo e prime tracce di un Ufficio europeo di Sostegno per l'asilo 11

1.3 L'Ufficio di Sostegno nel panorama delle agenzie decentrate 15

2. Il regolamento istitutivo del 2010 e successive "integrazioni": i primi anni di vita dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (2011-2014) 16

2.1 Premesse: un regolamento flessibile e la stratificazione di atti successivi che approfondiscono e ampliano il mandato dell'Agenzia 16

2.2 L'organizzazione dell'Ufficio di Sostegno 18

2.2.1 Il consiglio di amministrazione 18

2.2.2 Il direttore esecutivo 22

2.2.3 Il forum consultivo 26

2.2.4 I gruppi di lavoro (Working Parties o Practical Cooperation Networks) 28

2.3 Finalità dell'Ufficio di Sostegno per l'Asilo: contribuire ad una migliore attuazione del SECA 31

2.3.1 Rafforzare la cooperazione pratica tra Stati membri 32

2.3.2 (Segue): le competenze di EASO in materia di Informazioni sui Paesi d'origine 34

2.3.3 Fornire sostegno operativo speciale agli Stati membri 37

2.3.4 Fornire sostegno operativo emergenziale agli Stati membri sottoposti ad una particolare pressione migratoria 40

2.3.5 (Segue): Le Squadre di Sostegno per l'Asilo 43

2.3.6 (Segue):e il Piano Operativo tra Agenzia e Stato membro 49

2.4 Le successive "integrazioni" alle competenze di EASO al di là del Regolamento n. 439/2010/UE 50

2.4.1 L'istituzione della Task Force Mediterraneo 54

3. La “crisi della governance” e l’approccio hotspot: l’evoluzione delle funzioni di sostegno operativo dal 2015 in avanti 56

3.1 Le funzioni dell’Agenzia negli hotspot greci per l’implementazione della Dichiarazione UE-Turchia 62

3.2 Le misure di sostegno operativo a favore dell’Italia 69

4. Implementazione congiunta e procedure amministrative composite in materia d’asilo . 76

CAPITOLO II
L'AGENZIE DELL'UE PER L'ASILO

1. La proposta di riforma dell’Agenzia 81

2. La trasformazione di EASO in Agenzia dell’UE per l’asilo 85

2.1 L’ampliamento delle competenze dell’Agenzia tra rispetto del principio di sussidiarietà e operatività del principio di solidarietà 87

3. Novità in tema di *governance* 92

3.1 Il consiglio di amministrazione 93

3.2 Il direttore esecutivo 94

3.3 Il forum consultivo 95

3.4 Responsabile dei diritti fondamentali 96

4. I compiti dell’EUAA relativi alla dimensione interna del SECA 98

4.1 Cooperazione pratica e scambio informazioni tra Stati membri 98

4.2 Informazioni e orientamenti sui Paesi (Terzi) 99

4.2.1. Informazioni e analisi sui Paesi d’origine sicuri e Terzi sicuri 103

4.3 Le funzioni operative dell’Agenzia: niente di nuovo all’orizzonte? 106

4.3.1 Composizione e procedura per il dispiegamento delle Squadre di Sostegno per l’Asilo 112

4.3.2 Il Gruppo di riserva in materia di asilo 119

4.3.3 I poteri dell’EUAA nelle procedure d’asilo: una lenta erosione delle prerogative statali? 121

4.4 Attività di monitoraggio dell’applicazione operativa e tecnica del SECA 124

4.4.1 Questioni relative il sistema di monitoraggio 128

5. La posizione dell’Agenzia rispetto alla classificazione a poli gravitazionali 131

6. I rapporti tra Agenzia dell’UE per l’asilo e Commissione europea 133

CAPITOLO III
L'EVOLUZIONE DELLE RELAZIONI ESTERNE DELL'AGENZIA

1.Premesse: la disciplina dei privilegi e la stipulazione di “*Hosting Agreements*” con gli Stati membri 141

2.Ricognizione delle relazioni esterne dell'Agenzia con i Paesi Terzi 146
2.1 La dimensione esterna delle politiche UE in materia di (immigrazione e) asilo 146
2.2 L'evoluzione della dimensione esterna dell'Agenzia: il contesto normativo 150
2.3 L'External Action Strategy, il Programma di lavoro annuale e la Programmazione pluriennale 156
2.4 Il Third Country Cooperation Network e la governance dell'Agenzia in tema di relazioni esterne 159
3. Un' (ardua) mappatura delle attuali operazioni dell'Agenzia nei Paesi Terzi 161
3.1 Le Roadmaps concluse con i Paesi Terzi 166
4. Esternalizzazione del diritto di asilo o sostegno alla procedura di adesione? 173
4.1 La partecipazione dei Balcani occidentali ai lavori dell'Agenzia 176
5. Le relazioni dell'Agenzia con le organizzazioni internazionali e intergovernative 178
6. Riflessioni critiche 183
6.1 Sulla personalità giuridica dell'Agenzia sul piano delle relazioni esterne 183
6.2 Analisi dei poteri delegabili all'EUAA e considerazioni sulla legittimità dell'operato 187

CAPITOLO IV
LA TUTELA (GIURISDIZIONALE E NON) ESPERIBILE NEI CONFRONTI DELL'OPERATO DELL'EUAA

1.Introduzione 193
2. Il contesto: la presenza dell'Agenzia negli Stati membri e il rischio di violazione del diritto dell'UE 196
2.1 Atti e comportamenti potenzialmente impattanti sui diritti delle persone migranti 206
3. I rimedi e le diverse forme di tutela attivabili 210
3.1 Il meccanismo di denuncia 212
3.2 Il Mediatore europeo quale Human Rights Ombudsman 220
3.3 Tutela giurisdizionale 227
3.3.1 Il rinvio pregiudiziale 227
3.3.2 L'Azione di risarcimento danni 237
3.3.3 L'azione in carenza a fronte della decisione di non sospendere o concludere l'invio di Squadre di Sostegno per l'Asilo 243
4. Quale soluzione prospettabile? 250

LA RIFORMA DEL SISTEMA EUROPEO COMUNE DI ASILO COME OCCASIONE PER TRACCIARE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

1. Breve panoramica: il pacchetto di riforme del Sistema europeo comune di asilo recentemente approvato dal Parlamento europeo 255
2. Le competenze dell'EUAA alla luce delle riforme 259
2.1 Il sostegno operativo durante lo screening e le procedure di asilo in frontiera 259
2.2 Informazioni e orientamenti sui Paesi terzi e sui Paesi di origine o terzi sicuri 264
2.3 Dimensione esterna: un nuovo ruolo dell'EUAA durante le operazioni di ingresso per motivi umanitari? 266
3. Considerazioni conclusive 269

BIBLIOGRAFIA 275
Dottrina 275
Report e Analisi 294
DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA 300
Atti tipici di diritto derivato 300
Regolamenti 300
Direttive 302
Decisioni 303
Proposte di Regolamenti o Direttive 303
Atti atipici / di Soft Law 307
Comunicazioni della Commissione europea 307
Altro 308
Commissione europea 308
Consiglio europeo 311
Consiglio dell'Unione europea 312
Corte dei Conti 313
Altro 314
Atti e documenti dell'Ufficio di sostegno per l'asilo / Agenzia dell'Unione europea per l'asilo 315
Accordi di sede: 315
Working arrangements: 316
Strategie per l'azione esterna: 317
Roadmaps: 317
Relazioni generali Annuali: 318

Documenti Programmatici: 319
Comunicati stampa: 320
Country Guidance e simili: 320
Piani Operativi: 321
Standard Operating Procedures: 323
Altro: 324
Atti e documenti di FRONTEX 325
Decisioni e documenti del Mediatore europeo 326
NORMATIVA, ATTI E GIURISPRUDENZA NAZIONALE 328
Italia 328
Grecia 329
Lituania 330
Malta 330
NORMATIVA INTERNAZIONALE 330
GIURISPRUDENZA 330
Corte di Giustizia 330
Conclusioni degli avvocati generali 332
Tribunale dell'Unione europea 332
Corte europea per i diritti dell'uomo 332
Corte internazionale di giustizia 333

INTRODUZIONE

A partire, in particolar modo, dalla "crisi dei rifugiati" del 2015[1] si è assistito ad un importante rafforzamento delle misure dell'UE aventi la finalità di fornire agli Stati membri una forma di sostegno diretto per la gestione delle loro frontiere e dei loro sistemi di asilo e accoglienza. Tra queste, l'ampliamento delle competenze di FRONTEX e dell'Agenzia dell'UE per l'asilo (EUAA) ha sollevato questioni di diversa natura che riguardano, principalmente, le conseguenze di uno spazio amministrativo sempre più integrato soprattutto in termini di tutela degli individui i cui diritti fondamentali vengono compromessi anche dall'operato di questi organismi.

Le pagine che seguono intendono portare alla luce l'evoluzione delle funzioni, non solo operative, dell'EUAA al fine di indagarne l'impatto sul Sistema europeo comune di asilo (SECA) e sul processo d'integrazione in materia di asilo. Invero, in questo contesto, ove la polarizzazione è particolarmente intensa e gli Stati s'atteggiano a gelosi detentori delle loro competenze, l'allentamento del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà all'atto di consolidamento dell'Agenzia ha dato vita a due interessanti fenomeni: ha permesso una lenta erosione – tutt'ora in divenire – della competenza statale in tema di esame delle domande di protezione internazionale e la creazione di nuovi spazi di cooperazione e, quindi, di solidarietà.[2]

Un simile sviluppo porta con sé esperienze certamente positive, volte ad assicurare effettività al principio di solidarietà e a (tentare di) garantire un'applicazione efficace ed uniforme della legislazione dell'UE in materia di asilo. Accanto a queste è altrettanto importante far emergere le crepe che s'iniziano a intravedere relativamente l'operato dell'Agenzia nella dimensione interna ed esterna del SECA. L'EUAA si sta affermando, invero, non solo quale mezzo "*to experiment with new solutions to certain problems, some of them not even known yet*",[3] bensì anche quale strumento utile ad un'osservazione-partecipante di soluzioni nazionali da trasporre sul piano dell'UE o volto ad implementare, anticipatamente, modelli contenuti in proposte di atti legislativi a livello di UE, andando così ad influenzare il potere di iniziativa normativa della Commissione e, più in generale, il processo legislativo.[4] Una

[1] La locuzione "crisi dei rifugiati" è stata messa in discussione da diversi autori, alcuni dei quali, offrendo un cambio di prospettiva, l'hanno descritta quale "crisi della *governance*" (E.L. TSOURDI, *Beyond the 'Migration Crisis': The evolving Role of EU Agencies in the Administrative Governance of the Asylum and External Border Control Policies*, in J. POLLAK, P. SLOMINSKI (eds.), *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis*, Cham, 2021, p.176) o "crisi dell'accoglienza" (A. LENDARO, C. RODIER, Y.L. VERTONGEN, *La crise de l'accueil. Frontières, droits, rèsistances*, Parigi, 2019) o, ancora, come falliento del Sistema europeo comune di asilo (G. GILBERT, *Why Europe Does Not Have a Refugee Crisis*, in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 27, N. 4, 2015, p. 531 ss.). Nel 2015 l'UE riceveva, per la prima volta, oltre 1,2 milioni di richieste di asilo, più del doppio rispetto l'anno precedente. Il numero di ingressi "irregolari" registrato dagli Stati membri era pari a 1.82 milioni di cui 885,386 nelle isole greche dell'Egeo orientale e 154,000 attraverso la rotta del Mediterraneo centrale, in FRONTEX, Risk Analysis for 2016, in: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf.

[2] Sulla distinzione tra principio di leale cooperazione e principio di solidarietà si veda: F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Torino, 2020, p. 95.

[3] J. POLLACK, P. SLOMINSKI, *Expertimentalist but not accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders*, in *West European Politics*, Vol. 32, N. 5, 2009, p. 907.

[4] Si rinvia al Capitolo II, par. 6.

tale tendenza potrebbe aver contribuito ad un abbassamento degli standard di protezione e allo sgretolamento dei diritti e delle garanzie riconosciute ai richiedenti protezione internazionale a cui si è assistito, specialmente, a partire dal 2014 con la c.d. crisi dei rifugiati.

L'ampliamento dello spazio di azione dell'EUAA con riguardo alla dimensione esterna del SECA è, poi, funzionale anche allo sviluppo di politiche di esternalizzazione del diritto di asilo senza che ciò "comprometta" (del tutto o in modo palese) l'azione delle istituzioni dell'UE. Come ben noto, infatti, l'azione esterna dell'UE in tale ambito è oggetto di critiche relativamente sia agli strumenti utilizzati sia alle conseguenze in termini di tutela dei diritti delle persone migranti.[5] In un quadro sempre meno nitido quanto ai mezzi utilizzati e all'imputabilità dell'azione, l'espansione della dimensione esterna dell'Agenzia non potrà che acuire l'opacità e informalità con cui l'Unione intesse relazioni con Stati terzi "che sono paesi di origine o di transito di migrazione legata alle richieste d'asilo".[6]

In questo quadro di progressivo deterioramento del diritto di asilo (a cui l'Agenzia rischia di contribuire), risulta quanto mai rilevante far avanzare i dibattiti in tema di tutela delle persone "toccate" dalle attività della stessa. È, segnatamente, su questo aspetto che si è soffermata parte della dottrina giuridica analizzando e sottolineando le carenze degli attuali strumenti di controllo sulle attività che tale organismo svolge.[7] Altre analisi hanno, invece, riguardato potenzialità e limiti dell'Agenzia quale strumento di armonizzazione[8] e il supporto operativo da questa prestato agli Stati membri, in particolar modo con riguardo alle ripercussioni in termini di integrazione amministrativa e implementazione congiunta della normativa UE in materia.[9]

---

[5] T. RUSSO, *Some brief reflections concerning the mobility partnership in the EU external migration policy*, in *Paix et Sécurité internationals (EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations)*, Vol. 4, 2016, p. 93 ss.; C. FAVILLI, *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quaderni Costituzionali*, N. 2, 2018, p. 361 ss.; V. MORENO-LAX, *The informalisation of the external dimension of EU asylum policy: the hard implication of soft law,* in E. L. TSOURDI, P. DE BRUYCKER (eds.), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law,* Cheltenham, Northampton, 2022, p. 282 ss.

[6] Art. 36, par. 2 Regolamento (UE) n. 2021/2303, *cit.*

[7] G. LISI, M. ELIANTONIO, *The Gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Requests in Hotspots,* in *European Papers*, Vol. 4, N. 2, 2019, p. 589 ss.; D. FERNANDEZ-ROJO, S. F. NICOLOSI, *Out of control? The case of the European Asylum Support Office*, in M. SCHOLTEN, A. BRENNINKMEIJER (eds.), *Controlling EU Agencies, The Rule of Law in a Multijurisdictional Legal Order*, Cheltenham, Northampton, 2020, p. 194 ss.; S. F. NICOLOSI, *Alla ricerca di un controllo strutturato sul mandato operativo dell'Ufficio europeo di sostegno all'asilo,* in *Rivista di Diritti Comparati*, N. 2, 2020, p. 214 ss.; E. L. TSOURDI, *Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?*, in *German Law Journal*, Vol. 21, Special Issue 3, 2020.

[8] D. VITIELLO, *L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo come strumento di armonizzazione: potenzialità, limiti e prospettive,* in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, N.1, 2024, p. 1 ss.

[9] D. FERNANDEZ-ROJO, *EU Migration Agencies, The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL,* Cheltenham, Northampton, 2021; E. L. TSOURDI, *Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office*, in *European Papers,* Vol. 1, N. 3, 2016, p. 997 ss.; E. L. TSOURDI, *The Emerging Architecture of EU Asylum Policy: Insight into the Administrative Governance of the Common European Asylum System,* in F. BIGNAMI (a cura di), *EU Law in Populist Time*, Cambridge, 2020, p. 191 ss.; E. L. TSOURDI, *The New Pact and EU Agencies: an ambivalent approach towards administrative integration*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 6 Novembre 2020; E. L. TSOURDI, *Beyond the 'Migration Crisis': The evolving Role of EU Agencies in the Administrative Governance of the Asylum and External Border Control Policies*, in J. POLLAK, P.

Con lo scritto a cui tale introduzione è anteposta si vuole fornire una visione più completa delle funzioni (non solo operative) e della struttura (sempre più complessa) dell'EUAA, che possono essere meglio apprezzate solo se si ripercorre il "cammino" di trasformazione dell'Ufficio di sostegno (EASO) in Agenzia dell'UE per l'asilo. Lo studio si occupa anche di ricostruire quelle competenze attinenti alla dimensione esterna dell'organismo in esame per valutarne la sua (attuale o futura) capacità di agire sul piano internazionale.
Al fine di contribuire ad un'evoluzione dei dibattiti dottrinali già avviati e di cui si è dato conto appena *supra*, la ricerca – grazie all'illustrazione di alcuni casi-studio – si è focalizzata su un'approfondita disamina dei rimedi (giurisdizionali e non) esperibili nei confronti dell'Agenzia. Figure di controllo "classiche" come quella del Mediatore europeo sono state osservate da una diversa angolatura e, alla luce del recente contenzioso avviato nei confronti di FRONTEX, sono state prese in analisi vie di ricorso giurisdizionale ancora inesplorate con riguardo alle attività dell'EUAA.

Posto che né i Trattati né, tanto meno, altri atti tipici di diritto derivato (quali il regolamento istitutivo dell'EUAA o la Direttiva procedure)[10] riflettono del tutto la graduale emersione di uno spazio amministrativo sempre più integrato, e il rafforzamento del ruolo dell'Agenzia non si afferra appieno limitandosi alla lettura del suo statuto,[11] i primi due capitoli dello scritto sono dedicati ad un'analisi dettagliata dell'espansione nel tempo delle funzioni svolte da EASO prima, e dall'EUAA poi. Sebbene, diversamente da quanto previsto per FRONTEX,[12] il regolamento istitutivo dell'EUAA non contenga riferimenti ad una responsabilità condivisa, in materia di asilo, tra l'Agenzia e le autorità nazionali, in particolar modo il rafforzamento del suo ruolo operativo può essere considerato come un implicito sviluppo nella stessa direzione.[13]
Mentre le competenze dell'EUAA attinenti alla dimensione interna del SECA vanno via via rafforzandosi, sembrerebbe potersi scorgere – come illustrato nel Capitolo III – una simile traiettoria in relazione alla dimensione esterna dello stesso. Dopo una ricognizione dell'approfondimento del mandato dell'Agenzia, tenuto conto sia di quanto racchiuso nel testo del precedente e attuale regolamento istitutivo che in altri documenti e atti di *soft law*, si propone una mappatura delle attuali operazioni dell'EUAA nei Paesi Terzi. Questa costituisce premessa utile per indagare se l'operato dell'organismo in esame è volto a consolidare la cooperazione con le amministrazioni dei Paesi terzi in linea con gli standard

SLOMINSKI (eds.), *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis*, Cham, 2021, p. 175 ss.; E. L. TSOURDI, *The New Pact and EU Agencies: A Tale of Two Tracks of Administrative Integration and Unsatisfactory Embedding*, in D. THYM (ed.), *Reforming the Common European Asylum System,* Baden-Baden, 2022, p. 113 ss.

[10] Regolamento (UE) 2021/2303, cit. e Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione).

[11] E. L. TSOURDI, *The New Pact and EU Agencies: A Tale of Two Tracks of Administrative Integration and Unsatisfactory Embedding*, in D. THYM (ed.), *Reforming the Common European Asylum System,* Baden-Baden, 2022, p.119.

[12] Art. 7 Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624.

[13] E. L. TSOURDI, *EU Agencies,* in P. DE BRUYCKER, M. DE SOMER, J. L. DE BROUWER (eds.), *From Tampere 20 to Tampere 2.0. Towards a new European consensus on migration*, Dicembre 2019, p. 30.

UE e nel contesto del processo di adesione o, piuttosto, rappresenti un'ulteriore fonte di esternalizzazione del diritto di asilo (o, ancora, se non sia possibile definire dove finisce una e inizia l'altra).

In un contesto di graduale rafforzamento dell'Agenzia, rimangono aperte questioni attinenti alla tutela (giurisdizionale e non) nei suoi confronti. Il Capitolo IV intende illustrare al lettore l'attuale complessità e limitatezza dei rimedi a disposizione degli individui che lamentino la violazione di diritti fondamentali da parte di funzionari dell'EUAA. Dopo aver passato in disamina lo *status quo* e le possibili evoluzioni d'istituti e rimedi ad oggi esistenti - e preso atto degli ostacoli che, pur se si riformassero moderatamente tali sistemi, si incontrerebbero in termini di accesso ad una tutela effettiva - si delinea una soluzione che, anziché limitarsi ad innovare l'esistente, immagina la creazione di un nuovo *Board* in seno all'Ufficio del Responsabile dei diritti fondamentali dell'EUAA.

Per un'amministrazione, come quella europea, che già soffre di una crisi di legittimazione,[14] risulta decisivo apprestare sistemi di tutela soddisfacenti al fine di tenere assieme istanze di efficienza e di *rule of law*. Ciò risulta ancor più incisivo nel contesto delle politiche migratorie e d'asilo ove stiamo assistendo ad un rafforzamento della legittimazione sociale delle istituzioni europee: tale ambito, infatti, è uno dei pochi in cui, grazie al ruolo delle agenzie, sarebbe (ed è) infatti possibile, per l'individuo, toccare con mano l'umanità (o disumanità, a seconda dei casi) dell'amministrazione europea e provare un sentimento di (in)gratitudine nei suoi confronti.

A lavoro concluso, il 22 maggio 2024, sono stati pubblicati in Gazzetta nove regolamenti e una direttiva,[15] frutto di un lungo negoziato cominciato nel settembre 2020, quando la

[14] Sulla crisi di legittimazione dell'amministrazione europea: G. NAPOLITANO, *La crisi di legittimazione e di capacità amministrativa dell'Europa,* in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, N. 3, 2016, p. 717 ss.

[15] Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio; Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE; Regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148; Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE) 2021/1147; Regolamento (UE) 2024/1352 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante modifica dei regolamenti (UE) 2019/816 e (UE) 2019/818, allo scopo di introdurre accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne; Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817; Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013; Regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 o del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell'identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 603/2013 del

Commissione presentò diverse proposte volte a riformare le regole comuni sull'asilo.[16] I testi normativi - su cui i co-legislatori avevano già raggiunto un accordo in sede di triloghi per alcuni di essi nel dicembre 2022 e per altri nel dicembre 2023 -[17] entreranno in vigore decorso il termine di venti giorni dalla data di pubblicazione in Gazzetta ufficiale. La c.d. direttiva accoglienza dovrà essere trasposta dagli Stati membri nel termine di due anni dall'entrata in vigore;[18] ad eccezione di quello che istituisce un quadro dell'UE per il reinsediamento,[19] anche i regolamenti, in deroga alla regola generale, non saranno direttamente applicabili essendo la loro efficacia subordinata al decorrere di due anni dalla data di pubblicazione.[20]
Nel capitolo conclusivo si è quindi voluto dar conto di come tali atti impatteranno il mandato dell'Agenzia e del ruolo che la stessa ricoprirà nel nuovo assetto, specialmente con riferimento alle procedure di accertamento e di asilo in frontiera, alle informazioni sui Paesi terzi e Paesi di origine e Terzi sicuri e alle operazioni di ammissione umanitaria.

Da un punto di vista metodologico, lo studio della dottrina, giurisprudenza e normativa rilevante in materia è stato affiancato da altri strumenti di ricerca non riuscendo, i primi, a comprendere l'effettivo grado di espansione delle competenze operative dell'Agenzia a partire dal 2015 ad oggi. Per questa ragione sono state condotte tredici interviste semi-strutturate, di cui tre ad avvocati specializzati in diritto dell'immigrazione e asilo e dieci a componenti delle Squadre di sostegno per l'asilo di EASO-EUAA. Con riguardo a quest'ultima categoria, le persone intervistate includono sia organico che al tempo dell'intervista aveva in corso un rapporto di lavoro con l'EUAA (una persona con contratto interinale, due in qualità di *remunerated external expert*), sia funzionari il cui rapporto di lavoro con l'Agenzia era terminato; tutti sono stati assunti, per periodi più o meno lunghi di tempo, con contratti di lavoro interinale,[21] ma alcuni di loro hanno continuato a lavorare per

Parlamento europeo e del Consiglio; Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147; Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

[16] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, del 23 settembre 2020, COM (2020) 609 def.

[17] A. DI PASCALE, *Verso l'adozione del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo?,* in EUROJUS, 16 Gennaio 2024.

[18] Art. 36 Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

[19] Art. 16 Regolamento (UE) 2024/1350, cit.

[20] Si veda, ad esempio, quanto previsto dall'art. 42, Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio; art. 79, Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE.

[21] Si riporta, a titolo di esempio, uno storico lavorativo di una delle persone intervistate: il primo contratto veniva stipulato dal 20 dicembre 2016 al 19 marzo 2017 con proroga dal 20 marzo al 22 dicembre 2017; il

l'EUAA con inquadramenti diversi - quali quello di *individual expert* o *remunerated external expert*.

Ad eccezione di tre persone che hanno sempre lavorato come personale distaccato presso l'Unità Dublino, tutte le altre hanno lavorato per diverse "*measures*" previste dai Piani operativi conclusi tra il governo italiano e l'Agenzia. Per questo motivo, benché complessivamente il numero di intervistati (esclusi gli avvocati) sia stato pari a dieci, le dichiarazioni di sette di questi, lavorando per diverse Misure in diverse fasi della loro carriera lavorativa, hanno coperto differenti ambiti di azione dell'Agenzia.

	Measure: Support to the management of judicial backlog[22]	*Measure: Support to the National Asylum Commission and Territorial Commissions*[23]	*Measure: Support for handling registration of applications for international protection*[24]	*Measure: Enhancing capacity for processing of Dublin cases*
Testimonianze raccolte:	XXXX	XXXXXX	XX	XXX

Preme sottolineare, come rilevato da altri con riferimento ad interviste condotte con personale assunto dall'Agenzia in Grecia, che il "(…) *subject-group researched for this article can broadly be described as inaccessible. For example, several interviewees felt hesitant to talk* (…)*. However, saturation of information was achieved through these 20 interviews, as the same information was given repeatedly by the interviewees*".[25]

Infine, tra gennaio 2022 e gennaio 2024, sono state presentate trentotto richieste di accesso agli atti di cui ventuno all'EUAA, due a FRONTEX, una all'OLAF, una al Parlamento europeo, undici alla Commissione e due alla Mediatrice europea.

secondo contratto decorreva dal 23 dicembre 2017 al 31 marzo 2018 con una prima proroga dal 1° aprile al 30 aprile 2018, una seconda proroga dal 1° maggio al 31 agosto 2019 (con cambio di livello da B2 a B1 retroattivo) e una terza proroga dal 1° settembre al 31 dicembre 2018. Il terzo contratto veniva stipulato per una durata di due mesi (dal 1° gennaio al 28 febbraio 2019) allo scadere di quali era prorogato per tre volte fino al 29 febbraio 2020.

[22] EASO, Operational & Technical assistance plan agreed by EASO and Italy, 11 dicembre 2019, p. 21-23, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/operating-plan-italy-2020_0.pdf e Operating Plan agreed by EASO and Italy, 17 dicembre 2020, p. 27-30.

[23] EASO, Operating Plan agreed by EASO and Italy, 15 dicembre 2017, p. 16, 17 e Operating Plan agreed by EASO and Italy, 19 dicembre 2018, p. 16.

[24] EASO, Operating Plan agreed by EASO and Italy, 15 dicembre 2017, p. 14, 15, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Italy-OP-2018_0.pdf.

[25] J. EKSTEDT, *Bureaucratic configuration and discretion in asylum case processing: the case of the EUAA in Greece*, in *Comparative Migration Studies*, N. 11, 2023, p. 10.

CAPITOLO I

ISTITUZIONE ED EVOLUZIONE DELLE COMPETENZE (*DE IURE* E *DE FACTO*) DELL'ALLORA UFFICIO EUROPEO DI SOSTEGNO PER L'ASILO

1.Il percorso e le ragioni che hanno portato all'istituzione di un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

1.1 Le origini e sviluppi della politica comune in materia di asilo: brevi cenni

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), istituito nel 2010[1] ed evolutosi, a partire dal 19 gennaio del 2022, in Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA)[2] era stato concepito quale struttura volta, principalmente, ad agevolare e rafforzare la cooperazione pratica in materia d'asilo fra gli Stati membri e contribuire a una migliore attuazione del Sistema europeo comune d'asilo (SECA).[3]

Per comprendere la sua ragion d'essere è, quindi, necessario dar conto, seppur brevemente, dell'evoluzione della politica europea in materia di asilo la quale, solo a partire dal Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, veniva assoggettata alle regole e procedure comunitarie.[4] Con questo Trattato, invero, parte di quello che era il terzo pilastro in materia di Giustizia e Affari Interni (GAI)[5] - ovverosia la materia dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione e la cooperazione giudiziaria in materia civile - si "comunitarizzava", lasciando nel c.d. terzo pilastro, caratterizzato da una cooperazione di natura

[1] Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

[2] Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2021 relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010.

[3] Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, 18.2.2009, COM (2009) 66 def., p. 2.

[4] Per una disamina completa e approfondita sull'evoluzione della politica europea in materia di asilo (e immigrazione) si veda, *ex multis*, D. THYM, *European Migration Law*, Oxford, 2023; S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2022; E.L. TSOURDI, C. COSTELLO, *The Evolution of EU law on Refugees and Asylum* in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law: Third Edition,* Oxford, 2021, p. 793 ss.; C. FAVILLI, *Il diritto dell'Unione europea e il fenomeno migratorio*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *IUS MIGRANDI: Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, 2020, Milano, p. 55 ss.; B. NASCIMBENE, *The European Union: An Area for Freedom, Security and Justice*, in G. AMATO, E. MOAVERO-MILANESI, G. PASQUINO, L. REICHLIN (eds.), *The History of the European Union: Constructing Utopia*, London, 2019, p. 357 ss.; L. DANIELE, *Diritto del mercato unico e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano, 2019, p. 395 ss.; S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law, Fourth Edition, Volume I: EU Immigration and Asylum Law*, 2016, Oxford, p. 232 ss.; C. FAVILLI, *I principali atti adottati dall'Unione europea in dieci anni di immigrazione e asilo,* in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, N. 2, 2009, p. 13 ss.; G. CELLAMARE, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Torino, 2006.

[5] Le politiche di immigrazione e asilo, assenti dall'apparato originale dei Trattati istitutivi, "ricevettero un primo assetto con il Trattato di Maastricht (firmato nel 1992 ed in vigore dal 1993) che, insieme ad altri settori riconducibili alla 'giustizia e affari interni', ritenuti di interesse comune, le collocò nell'ambito del c.d. terzo pilastro" in A. DI PASCALE, *A vent'anni dal Programma di Tampere quali prospettive per le politiche di immigrazione e asilo dell'Unione europea?,* in *EUROJUS*, N. 4, 2019, p. 108.

intergovernativa che si avvaleva solo in parte delle istituzioni comuni, la cooperazione in materia penale.

È solo con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° gennaio 2009, che si riuniscono i diversi profili dell'allora terzo pilastro nel Titolo V, rubricato "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" (in seguito, "Spazio di libertà"),[6] e si attrae tutta la materia sotto le regole comuni, inserendola tra quelle a competenza concorrente tra l'Unione europea e gli Stati membri.[7] Per quel che qui interessa, lo Spazio di libertà racchiude, a sua volta, la disciplina relativa i controlli alle frontiere, l'asilo e l'immigrazione[8] e, *ex* art. 67, par. 2 TFUE, rappresenta uno spazio in cui l'UE deve garantire che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppare una politica comune in materia d'immigrazione, controllo alle frontiere esterne e asilo.

Per quanto concerne quest'ultima, l'art. 78 TFUE prevede che l'Unione sviluppi una "politica comune" in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea[9] e recepisce l'evoluzione di un sistema che, nel frattempo, si era caratterizzato per l'adozione di svariate misure volte ad offrire uno *status* uniforme e "appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese Terzo che necessita(va) di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento".[10]

Precisamente, la realizzazione del Sistema europeo d'asilo antecedente l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha attraversato due fasi di cui la prima iniziava nel 1999 - con la conclusione del primo programma adottato in materia dal Consiglio europeo di Tampere -[11] e vedeva l'adozione, tra le altre,[12] del c.d. Regolamento Dublino I[13] (contenente disposizioni utili ad individuare lo Stato membro competente all'esame delle domande di protezione internazionale), del Regolamento EURODAC[14] e delle Direttive c.d. Qualifiche, Procedure

---

[6] L'intero Titolo V non si applica all'Irlanda e alla Danimarca secondo quanto previsto dai Protocolli n. 21 e n. 22 allegati al Trattato di Lisbona.

[7] Art. 4, par. 2, lett. j) TFUE.

[8] Rispettivamente, Art. 77 TFUE, Art. 78 e Art. 79 TFUE. A. ADINOLFI, *La politica dell'immigrazione dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, Vol. 10, N. 2, 2011, p. 13 ss.; B. NASCIMBENE, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, N. 4, 2011, p. 13 ss.; C. FAVILLI, *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione*, in Diritto, immigrazione e cittadinanza, N. 2, 2010, p. 13 ss.; S. MONTALDO, *The Area of Freedom, Security and Justice*, in M. SCHOLTEN (ed.), *Research handbook on the enforcement of Eu law*, Cheltenham, Northampton, 2023, p. 476 ss.

[9] A. DI PASCALE, *Commento all'art. 78 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea*, in A. TIZZANO (a cura di) *Trattati dell'Unione europea,* Milano, 2014, p. 833 ss.

[10] Art. 78, par. 1, TFUE.

[11] A. DI PASCALE A., *op. cit.,* in *EUROJUS*, N. 4, 2019; A. DI STASI, L. S. ROSSI, *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020.

[12] Della prima fase del SECA fa parte anche la Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, 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.

[13] Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 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.

[14] Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino.

e Accoglienza.[15] L'obbiettivo di quest'ultime è ben rappresentato dall'odierno art. 78, par. 2, TFUE il quale precisa che le misure necessarie ad istituire un Sistema europeo comune di asilo devono includere *i)* uno *status* uniforme in materia di asilo e protezione sussidiaria a favore di cittadini di Paesi Terzi,[16] *ii)* procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello *status* uniforme[17] e *iii)* norme concernenti le condizioni di accoglienza di richiedenti asilo o protezione sussidiaria.[18]

La seconda fase del SECA si apriva, invece, con l'adozione, da parte del Consiglio europeo a seguito della riunione del 5 novembre 2004, di un nuovo programma pluriennale (cosiddetto Programma dell'Aia) per il rafforzamento dello Spazio di libertà nell'UE ove si invitava la Commissione a concludere, entro il 2007, una valutazione degli strumenti giuridici adottati nella prima fase e a sottoporre al Consiglio e al Parlamento europeo gli strumenti e le misure relativi alla seconda fase in vista della loro approvazione entro il 2010.[19]

L'evoluzione del quadro normativo al tempo esistente si rendeva necessaria al fine di assicurare una maggiore armonizzazione delle normative nazionali in materia.[20] In particolare, le norme di procedura introdotte dalla Direttiva 2005/85/CE[21] comportavano un livello di armonizzazione troppo basso ed erano caratterizzate da un margine di flessibilità troppo elevato per poter considerare raggiunto in modo soddisfacente l'obbiettivo fissato a Tampere, segnatamente per quanto riguardava la definizione di norme comuni per una procedura di asilo equa ed efficace.[22] Preoccupava, ancor più, la divergenza in termini di riconoscimento della protezione internazionale nei diversi Stati membri.[23] Così, nel dicembre del 2008, a seguito dell'invito del Consiglio europeo, la Commissione proponeva

---

[15] Rispettivamente Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, 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; Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1 o dicembre 2005 , recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato; Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

[16] Art. 78, par. 2, lett. a) e b) TFUE.

[17] Art. 78, par. 2, lett. d) TFUE.

[18] Art. 78, par. 2, lett. f) TFUE.

[19] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia, 10.05.2005, COM (2005) 184 def.

[20] "La prima fase del Sistema comune europeo d'asilo ha comportato certo l'adozione di strumenti giuridici, ma sul piano pratico l'attuazione delle direttive nell'Unione mostra grosse divergenze per quanto riguarda l'esame delle domande d'asilo, in termini sia di qualità della valutazione che di modalità di trattamento", in: Commissione europea, Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, Sintesi della Valutazione d'impatto, 18.2.2009, SEC(2009) 154, p. 3.

[21] Direttiva 2005/85/CE, cit.

[22] UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO, Istituto di Diritto Internazionale, Cattedra di diritto dell'Unione europea, *Response to the Green Paper on the future Common European Asylum System*, p.3, documento in possesso dell'A. a seguito di richiesta accesso agli atti inviata alla Commissione europea (id. EASE 2023/0647).

[23] S. PEERS, *op. cit.*, 2016, Oxford, p. 238.

emendamenti al Regolamento EURODAC,[24] al Regolamento Dublino[25] e alla Direttiva Accoglienza.[26] Dopo poco meno di un anno, giungevano, invece, le proposte di modifica della Direttiva Procedure e Qualifiche.[27] A parte quest'ultima, che vedeva la luce nel 2011,[28] tutti gli altri strumenti venivano approvati nel 2013.[29]
Secondo il Programma dell'Aia, tale fase di sviluppo del SECA doveva assicurare un livello di armonizzazione complessiva certamente superiore rispetto a quello offerto dai precedenti strumenti normativi ma anche una più stretta collaborazione pratica tra gli Stati membri.
È in questa cornice che si colloca, a partire dagli anni 2000, la creazione delle prime strutture a livello europeo volte a coinvolgere i servizi nazionali competenti in materia di asilo degli Stati membri al fine di facilitare la cooperazione fattiva e concreta "per la realizzazione di tre obiettivi principali: introdurre una procedura unica all'interno dell'UE; procedere congiuntamente alla raccolta, alla valutazione e all'utilizzo di informazioni sui Paesi di origine; migliorare la cooperazione fra Stati membri per far fronte alle particolari sollecitazioni cui sono sottoposti i regimi d'asilo o alle capacità di accoglienza a causa di

[24] Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (CE) n. [.../...] [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), 3.12.2008, COM (2008) 825 def.
[25] Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 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), 3.12.2008, COM (2008) 820 def.
[26] Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (Rifusione), 3.12.2008, COM (2008) 815 def.
[27] Rispettivamente, Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale (rifusione), 21.10.2009, COM (2009) 554 def. e Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), 21.10.2009, COM (2009) 551 def.
[28] Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione).
[29] Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 , recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione); Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 , recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione); Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 , che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese Terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione); Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 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).

fattori quali la posizione geografica".[30] Tali strutture avrebbero dovuto, come poi effettivamente accaduto, evolversi "in un vero e proprio Ufficio europeo incaricato di fornire sostegno a tutte le forme di cooperazione tra gli Stati membri attinenti al regime europeo comune in materia di asilo".[31]

1.2 Forme di cooperazione pratica tra Stati membri in materia di asilo e prime tracce di un Ufficio europeo di Sostegno per l'asilo

Già nel giugno del 1992, quindi ben prima il trasferimento della materia dell'asilo al pilastro comunitario, con una decisione adottata durante la riunione dei Ministri competenti in materia di immigrazione tenutasi a Lisbona, veniva istituito il *Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum* (CIREA) con il compito di raccogliere, scambiare e diffondere informazioni su tutte le questioni relative l'asilo, incluse le leggi e le prassi degli Stati membri, le informazioni sui Paesi e le rotte migratorie dei richiedenti asilo.[32]
Esattamente 10 anni dopo, nel luglio 2002, la Commissione europea - in seguito alla decisione, del 6 marzo, del Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER II) di cessare l'attività del CIREA - [33] istituiva l'EURASIL, la rete europea di esperti in materia di asilo, presieduta dalla Commissione stessa.[34] I partecipanti alla rete rappresentavano le autorità degli Stati membri responsabili, in prima e seconda istanza, per l'esame delle domande di asilo. Talvolta partecipavano agli incontri anche esperti esterni appartenenti all'UNHCR, o ad altre organizzazioni internazionali o non governative e osservatori di Paesi Terzi.[35] La rete rappresentava un forum per lo scambio di informazioni sui Paesi di origine

[30] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul rafforzamento della cooperazione pratica, Nuove strutture, nuovi approcci: migliorare la qualità del processo decisionale del regime europeo comune in materia di asilo, 17.2.2006, COM (2006) 67 def., p. 2.

[31] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia, cit., par. 1.3.

[32] L'idea di creare questo portale di scambio (*Clearinghouse*) prende forma per la prima volta nel "Memorandum from the Dutch Presidency: Ad Hoc Group on Immigration/Subgroup Asylum", SN 3432/91, WGI 881,v 7 Ottobre 1991, disponibile in: https://www.statewatch.org/media/documents/semdoc/assets/files/keytexts/ktch3.pdf.

[33] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul rafforzamento della cooperazione pratica, Nuove strutture, nuovi approcci: migliorare la qualità del processo decisionale del regime europeo comune in materia di asilo, cit., Nota 2, p. 3: "EURASIL, la rete europea di esperti in materia d'asilo, presieduta dalla Commissione, istituita nel luglio 2002, a seguito della decisione del 6 marzo del Comitato dei rappresentati permanenti (Coreper II) di porre fine alle attività del gruppo CIRSA (Centro d'informazione, di riflessione e di scambi in materia di asilo)".

[34] F. COMTE, *A new agency is born in the European Union: the European Asylum Support Office,* in *European Journal of migration and law*, n. 12, 2010, p. 383 "(…) *the working group EURASIL (European Asylum practitioners' working group), which has the institutional form of a Commission expert group chaired by the Commission meets regularly, allowing best practices to be shared between Member States*".

[35] Tra cui Canada, Islanda, Norvegia, Svizzera e Stati Uniti: si veda Commissione europea, Staff working document Accompanying document to the Proposal for a Regulation of European Parliament and of the Council establishing an European Asylum Support Office, Impact assessment, 18.2.2009, SEC (2009) 153, Nota 16, p. 9.

(COI, secondo l'acronimo inglese di *Country of Origin Information*) e di buone prassi tra gli Stati membri dell'UE e la Commissione europea.[36]

Ancor più, al fine di facilitare la cooperazione pratica tra Stati membri[37] in materia di asilo, nel 2004 prendeva avvio la Conferenza dei direttori generali dei servizi di immigrazione (GDISC, acronimo inglese per *General Directors of Immigration Services Conference*), ancora esistente[38] e le cui attività erano cofinanziate dall'UE.[39] Sotto l'ombrello della GDISC, ad esempio, nasceva l'idea di creare un Curriculum Europeo in materia di asilo (EAC, *European Asylum Curriculum*) con l'obbiettivo di fornire una formazione professionale comune a tutti i dipendenti dei Servizi immigrazione e asilo degli Stati membri e degli altri Stati Terzi coinvolti in questo *network*.[40]

Infine, con una decisione del Consiglio del 14 maggio 2008,[41] veniva istituita la Rete europea sulle migrazioni (*European Migration Network*, EMN), ad oggi ancora esistente, presieduta dalla Direzione per la Migrazione e gli Affari Interni della Commissione (d'ora in avanti DG HOME) – assistita da due esperti scientifici – e composta da professionisti in materia di asilo e migrazione nominati dagli Stati membri.[42] Il suo obbiettivo consiste tutt'ora nel soddisfare l'esigenza delle istituzioni dell'UE e delle autorità nazionali di ricevere informazioni aggiornate, oggettive, affidabili nell'intento di sostenere l'*iter* decisionale in questo settore.[43] La rete europea sulle migrazioni riceve sostegno finanziario grazie al Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione.[44]

Sicché, ben prima dell'istituzione di EASO, gli Stati membri si servivano di piattaforme per migliorare la cooperazione pratica e permettere lo scambio di esperienze e buone prassi. Tuttavia, nello studio di fattibilità che accompagnava la proposta di regolamento istitutivo dell'Ufficio di sostegno, la Commissione sosteneva che la natura informale di questi *forum* e la loro impossibilità di esercitare poteri decisionali rappresentavano ostacoli a risultati

---

[36] Commissione europea, 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, 13.02.2013, HOME/2011/ERFX/FW/04, p. 16.

[37] Fanno tutt'oggi parte di questo *network*, assieme ai Paesi membri, anche la Bosnia Erzegovina, la Repubblica della Macedonia del Nord, la Turchia, la Svizzera, il Regno Unito, l'Islanda e la Norvegia, si veda https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/general-directors-immigration-services-conference-gdisc_en.

[38] General Directors' Immigration Services Conference - GDISC, www.gdisc.org.

[39] F. COMTE, *op. cit.*, in *European Journal of migration and law*, n. 12, 2010, Nota 40, p. 383: " (…) *These projects are co-financed by the European Refugee Fund (Community actions)*".

[40] Il progetto era finanziato Fondo europeo per i rifugiati, stabilito per il periodo 2008-2013 dalla Decisione n. 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori e che abroga la decisione 2004/904/CE del Consiglio. La Commissione europea faceva parte del gruppo di lavoro del Curriculum europeo in materia di asilo, si veda: Commissione europea, Staff working document Accompanying document to the Proposal for a Regulation of European Parliament and of the Council establishing an European Asylum Support Office, Impact assessment, cit., Nota 38, p.22.

[41] Decisione n. 2008/381/CE del Consiglio, del 14 maggio 2008, che istituisce una rete europea sulle migrazioni

[42] *Ivi,* Art. 3 e 4 .

[43] *Ivi,* Art. 1.

[44] Art. 22 del Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio.

rapidi ed efficaci.[45] Queste strutture se, da un canto, forniscono (o fornivano a seconda dei casi) informazioni ai partecipanti e, in una certa misura, permettono (*rectius*, permettevano) lo scambio di buone prassi e il confronto sull'interpretazione di concetti sanciti dall'*acquis* in materia di asilo, d'altro canto, non consentono di assumere alcuna decisione per garantire che le migliori prassi osservate o sperimentate vengano integrate.

Per questo motivo, e per non rischiare di creare strutture complesse caratterizzate da una scarsa partecipazione dei membri, tra le varie soluzioni disponibili riguardanti la forma istituzionale del futuro Ufficio di sostegno la valutazione di impatto della Commissione scartava la possibilità di creare, sulla base dell'art. 66 del TCE,[46] una nuova rete "ombrello" che tenesse assieme i vari *forum* di cooperazione al tempo già esistenti.[47]

L'avvio della valutazione di impatto era stato preannunciato dal Libro Verde della Commissione del 6 giugno 2007[48] e, conclusasi nel 2009, indicava l'istituzione di un'agenzia decentrata come miglior alternativa.[49] D'altra parte, la decisione politica di istituire una nuova agenzia era già stata presa ancor prima della proposta avanzata dalla Commissione e della valutazione d'impatto.[50]

Così, il 18 febbraio 2009, la Commissione presentava al Parlamento europeo e al Consiglio la sua proposta di Regolamento che prevedeva "la creazione dell'Ufficio di sostegno per l'asilo nella forma di un'agenzia di regolazione" volta a "contribuire a migliorare le modalità di attuazione e di applicazione in tutta l'UE delle norme comunitarie relative all'asilo".[51]

Il 19 maggio 2010, poco più di un anno dopo, il Parlamento europeo e il Consiglio trovavano un accordo sul testo della proposta; la celerità che caratterizzò i negoziati fece in modo che, contrariamente a quanto rappresentato dal Programma dell'Aia - per cui la creazione dell'Ufficio di sostegno avrebbe dovuto essere subordinata all'istituzione di una procedura comune in materia di asilo - il regolamento istitutivo dell'Ufficio venisse approvato prima dell'entrata in vigore, risalente al 2013, della "nuova" Direttiva procedure.[52]

---

[45] Commissione europea, Commission staff working document Accompanying document to the Proposal for a Regulation of European Parliament and of the Council establishing an European Asylum Support Office, Impact assessment, cit., p. 9 e Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, cit.

[46] Art. 66 TCE, Adozione di misure per garantire la cooperazione tra i servizi delle amministrazioni degli Stati membri "Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 67, adotta misure atte a garantire la cooperazione tra i pertinenti servizi delle amministrazioni degli Stati membri nelle materie disciplinate dal presente titolo, nonché tra tali servizi e la Commissione".

[47] Commissione europea, Commission staff working document Accompanying document to the Proposal for a Regulation of European Parliament and of the Council establishing an European Asylum Support Office, Impact assessment, cit., p. 39 e 40.

[48] Commissione europea, Libro Verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo, 6.6. 2007, COM (2007) 301 def., p. 10 e 15.

[49] Per un approfondimento sulle altre ipotesi vagliate nello studio di fattibilità si veda anche F. COMTE, *op. cit.*, in *European Journal of migration and law*, n. 12, 2010, p. 380 ss.

[50] Corte dei Conti europea, Relazione speciale n. 22/2020, Il futuro delle Agenzie dell'UE: sono possibili una maggiore flessibilità e cooperazione, para. 21, p. 18.

[51] Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, cit.

[52] Direttiva 2013/32/UE, cit. Come si vedrà *infra* (Capitolo II, par. 1.1), anche la proposta di trasformazione di EASO in EUAA, avanzata nel 2016 ed entrata in vigore ad inizio 2022, seppur inizialmente "agganciata" a tutto il pacchetto di riforme del SECA proposto dalla Commissione nel 2016 e poi nel settembre 2020, è stata portata avanti in maniera autonoma e, ad oggi, rappresenta l'unica proposta di riforma approvata, si veda:

D'altro canto, sulla necessità di istituire una tale struttura si erano già espressi sia il Consiglio europeo, che aveva sollecitato la Commissione a renderla operativa entro il 2009,[53] sia il Consiglio dell'UE, che esprimeva la necessità di vagliare le condizioni necessarie per un "*timely establishment*" di un Ufficio di sostegno per l'asilo che avesse il compito di facilitare gli scambi di informazioni, di analisi e di esperienze tra gli Stati membri, nonché di sviluppare forme di cooperazione concreta tra le amministrazioni incaricate dell'esame delle domande di asilo.[54] D'altra parte, a questa nuova struttura non sarebbe stato riconosciuto il potere né di esaminare né di prendere una decisione sulle domande di protezione internazionale, competenza che rimaneva, invece, ben radicata in capo agli Stati membri.[55]
Pochi giorni prima l'approvazione del regolamento istitutivo dell'Ufficio di supporto, il 4 maggio 2010, il Consiglio europeo comunicava il Programma di Stoccolma[56] ove venivano illustrate quelle che poi furono le principali funzioni dell'Ufficio di Sostegno. Affianco alle competenze già presentate dal Consiglio dell'UE, il Consiglio europeo invitava EASO a mettere a punto, prendendo spunto dal Curriculum europeo in materia di asilo, una piattaforma di formazione comune a tutti gli attori nazionali competenti in materia di asilo, ad elaborare metodi per meglio identificare le persone bisognose di protezione internazionale nei flussi misti e a cooperare, quando possibile, con FRONTEX. Al fine di supportare la dimensione interna del SECA – in particolar modo i sistemi di asilo degli Stati membri sottoposti a particolari pressioni causate dai flussi migratori – l'Ufficio di Sostegno doveva sviluppare procedure per il distacco di suoi funzionari allo scopo di assistere tali Stati. Su quest'ultimo punto si soffermava anche la Comunicazione della Commissione sulla solidarietà rafforzata del 2011[57] ove venivano date indicazioni ad EASO «affinché fornisse agli Stati supporto tecnico per la piena attuazione della legislazione sull'asilo, rivedesse le procedure per il distacco di funzionari negli Stati e rendesse più efficace l'invio di esperti sulla base delle misure prese per affrontare il "fallimento" del sistema greco di asilo».[58]
L'apporto di EASO, infine, era fondamentale anche per il pieno sviluppo della dimensione esterna del Sistema europeo comune di asilo.

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, 4.5.2016, COM (2016) 271 def.

[53] Consiglio dell'Unione europea, Nota della Presidenza al Consiglio, Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, 24 settembre 2008, 13440/08, p. 11.

[54] Consiglio dell'Unione europea, 8397/08 (Presse 96) Press Release 2863rd Council meeting Justice and Home Affairs Luxembourg, 18 April 2008, Practical cooperation in the field of asylum - Council conclusions, p. 25.

[55] Consiglio dell'Unione europea, Nota della Presidenza al Consiglio, Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, 24 settembre 2008, cit., p. 11. È solo con la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, 6.4.2016, COM (2016) 197 def. che, come prospettiva a lungo termine, si valuta la: "possibilità di trasferire la competenza per il trattamento delle domande di asilo dal livello nazionale a quello dell'UE, ad esempio trasformando l'EASO in un'agenzia di decisione in primo grado a livello dell'Unione, con succursali nazionali in ogni Stato membro, e istituendo un organo di ricorso a livello di Unione".

[56] Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, GU C 115 del 4.5.2010, pagg. 1–38.

[57] Comunicazione della Commissione, del 2 dicembre 2011, sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo – Un programma dell'UE per una migliore ripartizione delle responsabilità e maggiore fiducia reciproca, COM (2011) 835 def.

[58] G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo,* Bari, 2018, p. 126, nota a pie di pagina 23.

1.3 L'Ufficio di Sostegno nel panorama delle agenzie decentrate

Nel descrivere il contesto che ha caratterizzato la nascita di EASO è da tenere a mente che essa si colloca nel periodo della c.d. "seconda ondata" di proliferazione di agenzie nell'ordinamento dell'Unione europea che fu, a sua volta, accompagnata da un processo di riflessione sulla natura e sul ruolo delle agenzie stesse.[59] Preso coscienza del fatto che queste erano oramai diventate parte del paesaggio istituzionale dell'Unione, la Commissione presentava, nel 2008, la Comunicazione sul "futuro delle agenzie europee" per definire in maniera chiara il ruolo e i meccanismi di funzionamento di tali organismi pubblici; [60] per far ciò, si impegnava a non formulare proposte per la creazione di nuove agenzie di regolazione fino alla sua conclusione. D'altra parte, considerato che le valutazioni di impatto e gli studi di fattibilità erano già in corso, faceva salva l'eventuale proposta di creazione di un Ufficio europeo di sostegno in materia di asilo.[61]

Sulla scia della Comunicazione della Commissione del 2008, che aveva avviato un dialogo interistituzionale in seno ad un gruppo di lavoro composto da rappresentanti di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, nel 2012 veniva adottata una dichiarazione congiunta[62] che "tratta sostanzialmente di questioni pratiche ed operative" come, ad esempio, le modalità di individuazione della sede, ma "non prende posizione su questioni di carattere più generale e istituzionale, quale il ruolo delle agenzie nei confronti della Commissione e degli Stati membri e l'estensione dei poteri che possono essere a queste attribuiti".[63] Rimangono, quindi, (volutamente?) non definite questioni di particolare rilevanza che, come si avrà modo di vedere meglio *infra*, emergeranno anche con riferimento all'agenzia in esame. Se l'Ufficio di sostegno può essere rappresentato quale soggetto servente al progetto (a lungo termine) della Commissione europea di "trasferire la competenza per il trattamento delle domande di asilo dal livello nazionale a quello dell'UE"[64] o, più in generale, come organismo utile alla centralizzazione dei poteri esecutivi[65] ovvero alla costruzione di un "*EU administrative governance system*",[66] allo stesso tempo, non può non darsi conto del fatto che, così come per le altre agenzie dell'UE, EASO prima e l'EUAA poi, rappresentano uno strumento di

[59] J. ALBERTI, *Le Agenzie dell'Unione europea,* Milano, 2018, p. 31.

[60] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Il futuro delle agenzie europee, 11.03.2008, COM (2008) 135 def.

[61] *Ivi,* p. 10: "Per le agenzie che già formano l'oggetto del dibattito interistituzionale i lavori andrebbero avanti come previsto (ivi comprese le attuali proposte nel settore dell'energia e delle telecomunicazioni) e lo stesso vale per le previste agenzie nel settore della giustizia degli affari interni (…) Ciò riguarda l'eventuale proposta di creazione di (…) un ufficio europeo di sostegno in materia di asilo. Le valutazioni di impatto e gli studi di fattibilità sono attualmente in corso".

[62] Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea sulle agenzie decentrate, 19 luglio 2012.

[63] J. ALBERTI, *op. cit.,* Milano, 2018, p. 44.

[64] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, cit., p. 9.

[65] In questa prospettiva: M. EGEBERG, J. TRODAL, N.M. VESTLUND, *The Quest for Order: Unravelling the Relationship Between the European Commission and European Union Agencies*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, N. 5, 2015, pp. 609-629*;* M. SCIPIONI, *De Novo Bodies and EU Integration: What is the Story behind EU Agencies' Expansion?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2018, Vol. 56, N. 4, 2018, pp. 768-784.

[66] H. C. H. HOFMANN, A. TURK, *EU Administrative Governance,* Cheltenham, Northampton, 2006.

"silenziosa contestazione del metodo comunitario e di riforma dell'intera *governance* dell'Unione".[67]

L'organismo in esame è altrettanto investito da questioni relative l'estensione dei poteri che possono essergli attribuiti: l'Agenzia esercita funzioni di attuazione, di supervisione dell'esecuzione del diritto dell'UE e stipula accordi con autorità di Paesi Terzi o organizzazioni internazionali, tutte attività che sollevano questioni sul rispetto (o meno) dei limiti emergenti dal diritto primario al conferimento di tali poteri.

Specificamente, le competenze relative l'attuazione del diritto dell'UE devono essere esaminate alla luce dei limiti che emergono dalla base giuridica scelta, dagli art. 290 e 291 e 78 del TFUE[68] (e, solo successivamente, da quelli che affiorano dalla giurisprudenza),[69] mentre quelle concernenti il monitoraggio dell'applicazione del SECA si inseriscono in una più ampia riflessione riguardante la loro incisività sui poteri in materia di procedura di infrazione attribuiti alla Commissione ex art. 258-260 TFUE.[70] Infine, anche la possibilità dell'Agenzia di stipulare accordi operativi con autorità di Paesi Terzi o organizzazioni internazionali apre a diversi interrogativi relativamente i limiti derivanti dal riparto di competenze interistituzionali e tra UE e Stati membri nel campo delle relazioni esterne disciplinate agli artt. 216 e ss. TFUE.[71]

È, perciò, essenziale, nel trattare l'Ufficio di sostegno per l'asilo e l'Agenzia dell'UE per l'asilo, tener conto tanto del suo impatto sull'evoluzione del Sistema europeo comune di asilo e sul principio di solidarietà nella sua versione più operativa,[72] quanto delle questioni più generali che, in quanto Agenzia, essa solleva al fine di mettere in luce come questa possa esser foriera di evoluzioni che interessano, più in generale, l'ordinamento giuridico dell'UE.

2. Il regolamento istitutivo del 2010 e successive "integrazioni": i primi anni di vita dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (2011-2014)

2.1 Premesse: un regolamento flessibile e la stratificazione di atti successivi che approfondiscono e ampliano il mandato dell'Agenzia

Con Regolamento (UE) 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, approvato il 19 maggio 2010, veniva istituito l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.[73]

Così come altre agenzie dell'UE della "seconda ondata" che, in ragione delle lacune nel diritto primario, sono state create ricorrendo alla disposizione di diritto materiale che conferisce all'Unione la competenza a legiferare nel settore di operazione dell'agenzia,[74] EASO veniva istituito in base all'art. 74 e 78, par. 1 e 2 del TFUE.[75] In cotal guisa, l'Ufficio

[67] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 78.
[68] *Ivi*, p. 335-364.
[69] *Ivi*, p. 364-390.
[70] *Ivi*, p. 246 e ss.
[71] *Ivi*, p. 399 e ss.
[72] Art. 80 TFUE, primo periodo: "Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario".
[73] Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.
[74] J. ALBERTI, *op. cit.,* Milano, 2018, p. 125 ss.
[75] D. FERNANDEZ-ROJO, *op. cit.,* Cheltenham, Northampton, 2021, p. 5 ss.

di sostegno rappresentava, *ex* art. 74 TFUE, una "misura" volta ad assicurare la cooperazione amministrativa tra i servizi competenti degli Stati membri[76] e a sviluppare una politica comune in materia di asilo (art. 78 TFUE).
Il suo mandato, invero, consisteva nel contribuire a una migliore attuazione del SECA (*infra* par. 2.3), rafforzare la cooperazione pratica in materia di asilo fra gli Stati membri (*infra* par. 2.3.1) e fornire o coordinare il sostegno operativo agli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza erano sottoposti a una pressione particolare (*infra* par. 2.3.3 e seguenti).[77] Le attività che l'Agenzia poteva realizzare per raggiungere questi obbiettivi venivano descritte al Capo 2 del regolamento istitutivo le cui disposizioni erano caratterizzate da una certa genericità e flessibilità[78] che ha permesso all'Agenzia, con il passare degli anni, di adattarsi, anche grazie un ampliamento *de facto* delle sue funzioni, all'evoluzione del contesto in cui si trovava ad operare.[79]
Tale sviluppo, d'altro canto, non è avvenuto solo grazie alla genericità della formulazione del suo mandato o delle disposizioni del regolamento istitutivo ma anche su spinta di tutta una serie di atti di diritto secondario (tipici e non) intervenuti successivamente l'entrata in vigore del regolamento.[80] Tra il 2011 e il 2015, infatti, condizionavano il mandato dell'Agenzia la Comunicazione della Commissione riguardante il rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo,[81] il Regolamento Dublino[82] e la

[76] L'art. 74 del TFUE ha rappresentato la base giuridica anche per l'istituzione di FRONTEX, si veda: S. DE BELLIS, *Commento all'art. 74 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea,* in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea,* Milano, 2014, p. 821: "Essenzialmente sulla base di tale articolo (congiuntamente all'art. 77 TFUE) è stato adottato il reg. (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (GUUE L 304, p. 1)".
[77] Art. 1 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.
[78] ERNST & YOUNG, *European Asylum Support Office Independent External Evaluation of EASO's Activities Covering the Period from February 2011 to June 2014,* Final Report, Dicembre 2015, p. 7: "*Given that the mandate was considered extended and moderately generic, some interviewees perceived the legal basis as flexible and open to interpretation. The majority of interviewees believed that the EASO Regulation is sufficiently flexible in dealing with unforeseen needs*".
[79] *Ivi,* p. 7: "(…) *interviews with members of the Management Board confirms that the interpretation of EASO's mandate evolved over the years in light of the changing context in which the Agency operates* (...)"; *Ivi,* p. 112: "(…) *the legal basis is perceived as flexible and open to interpretation.* (…) *The majority of interviewees believed that the EASO regulation is sufficiently flexible in dealing with unforeseen needs*". E.L. TSOURDI, *Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office*, in *European Papers,* Vol. 1, N. 3, 2016, p. 1008.
[80] ERNST & YOUNG, cit*.,* p. 15 ss.: "*EASO's is defined by Regulation 439/2010, as well as of a number of subsequent legal and policy documents which further reinforce and define the Agency's tasks. EASO's mandate thus has to be interpreted in light of the changing regulatory framework*".
[81] Comunicazione della Commissione la Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo, Un programma dell'UE per una migliore ripartizione delle responsabilità e maggiore fiducia reciproca, 02.12.2011, COM (2011) 835 def.
[82] Regolamento (UE) n. 604/2013, cit. D. FERNANDEZ-ROJO, *op. cit.,* Cheltenham, Northampton, 2021, p. 58.

Comunicazione della Commissione relativa all'istituzione di una Task Force per il Mediterraneo (*infra* par. 2.4).[83]
Inoltre, a complicare ulteriormente il quadro, a partire dal 2015, con l'avvento della "crisi dei rifugiati",[84] le competenze dell'Agenzia si sviluppavano ulteriormente arrivando a sollevare questioni sulla compatibilità di queste con le disposizioni del regolamento istitutivo, in particolare quelle secondo cui l'Ufficio di sostegno non aveva alcun potere (diretto o indiretto) in relazione al processo decisionale delle autorità degli Stati membri responsabili per l'asilo per quanto riguardava le singole domande di protezione internazionale (*infra* par. 3).[85]

2.2 L'organizzazione dell'Ufficio di Sostegno

Prima di illustrare le funzioni di EASO e la loro evoluzione, occorre presentare la sua organizzazione interna; anch'essa, infatti, con l'approfondirsi (*de iure* e *de facto*) delle attività dell'Agenzia subiva un parallelo sviluppo verso una complessità maggiore - di cui si cercherà di dar conto nelle pagine che seguono - rispetto al quadro delineato dal regolamento istitutivo.
La norma di apertura del Capo 4 del regolamento n. 439/2010, delineando la struttura amministrativa e di gestione dell'Ufficio, la descriveva come comprensiva di un consiglio di amministrazione, un direttore esecutivo, un eventuale comitato esecutivo e del restante personale.[86] Così come vale oggi per l'EUAA – la cui organizzazione rispecchia quella di EASO, salvo qualche novità (si veda Capitolo II, par. 3) – l'Ufficio di sostegno presentava, quindi, una struttura tradizionale, ovverosia seguiva lo stesso modello, c.d. dualista, che caratterizza la maggioranza delle agenzie dell'Unione europea. Tale schema pone al vertice di ogni agenzia un direttore, con competenze esecutive, ed un consiglio di amministrazione, che costituisce l'assemblea plenaria dei rappresentanti degli Stati membri.[87]

2.2.1 Il consiglio di amministrazione

Il consiglio di amministrazione, organo di programmazione e controllo dell'Ufficio di sostegno, si componeva di un membro nominato da ciascuno Stato appartenente all'UE, di due membri nominati dalla Commissione e di un rappresentante dell'UNHCR il quale, a differenza dei primi, non aveva diritto di voto.[88] Partecipavano, anch'essi in veste di osservatori, i rappresentanti di Danimarca, Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.[89]
I membri del consiglio di amministrazione venivano nominati in base all'esperienza, alla responsabilità professionale e all'alto livello di competenza nel settore dell'asilo e il loro mandato, rinnovabile, durava tre anni.[90] Molti dei componenti nominati dagli Stati membri provenivano, ad esempio, dagli Uffici dei ministeri che si occupano della migrazione e

[83] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attività della Task Force "Mediterraneo", 04.12.2013, COM (2013) 869 def.
[84] Si veda *infra* Capitolo I, par. 3.
[85] Considerando n. 14 e art. 2, par. 6 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.
[86] *Ivi,* Art. 24.
[87] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 159 ss.
[88] Art. 25, par. 1 e par. 4, Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.
[89] *Ivi,* Art. 27, par. 3 e Art. 49, par. 1.
[90] *Ivi,* Art. 25.

dell'asilo o erano i referenti nazionali delle autorità che giudicano in prima istanza sulle domande di protezione internazionale (a loro volta dipendenti dal ministero di riferimento).[91] Le riunioni (che si tenevano almeno due volte all'anno) venivano indette dal presidente del consiglio di amministrazione, che veniva scelto tra i suoi membri aventi diritto di voto.[92] Il consiglio di amministrazione poteva invitare a partecipare alle sue riunioni, in veste di osservatore, ogni persona il cui parere potesse essere rilevante.

Tra le funzioni del consiglio di amministrazione si ricomprendevano quelle, classiche,[93] riguardanti le decisioni da prendersi ai fini dell'attuazione del mandato e del bilancio dell'Agenzia[94] e la nomina, tra i candidati idonei selezionati tramite un concorso generale organizzato dalla Commissione,[95] del direttore esecutivo - il quale poteva essere sottoposto a misure disciplinari, sospeso o revocato dallo stesso consiglio di amministrazione.[96] A tal riguardo, a seguito di un'indagine aperta dall'OLAF nei confronti del direttore esecutivo Josè Carreira[97] per presunta cattiva condotta nelle procedure di appalto, irregolarità nella gestione delle risorse umane e violazioni della protezione dei dati, durante la riunione del consiglio di amministrazione del 6-7 giugno 2018 si teneva un'audizione per la sospensione del direttore esecutivo il quale, dopo aver presentato le dimissioni, veniva sospeso dalle sue

[91] L'elenco completo si può trovare sul sito dell'Agenzia: https://euaa.europa.eu/about-us/management-board. Con riguardo, ad esempio, al membro nominato dall'Italia si tratta di Saverio Ordine, Prefetto e Presidente della Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo mentre dalla Grecia è stato nominato il referente dell'*Asylum Service* per il Ministero della Migrazione e l'Asilo.

[92] Art. 26 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[93] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p.171.

[94] Art. 29, par. 1, lett. g) e k) Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[95] Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea sulle agenzie decentrate, 19 luglio 2012, cit., punto II.16.

[96] Art. 29, par. 1, lett. b) e Art. 30 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[97] Il primo direttore esecutivo dell'Agenzia, nominato durante la riunione del consiglio di amministrazione del 25-26 novembre 2010 è stato Robert Visser, informazione disponibile in: https://www.europeansources.info/record/press-release-the-european-asylum-support-office-easo-holds-its-first-management-board-meeting-in-valletta-malta-and-selects-its-first-executive-director/. Alla conclusione del suo mandato, durante la riunione del consiglio di amministrazione tenutasi tra il 21-22 gennaio 2016, è stato nominato Josè Carreira, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/MB-Press-Release-22012016-0021.pdf.

funzioni.[98] Pur trattandosi di un caso che risale al 2017 l'Agenzia, ancor oggi, sembra non aver preso i provvedimenti necessari a sanare le irregolarità. Effettivamente, a fronte di una richiesta di accesso agli atti formulata all'OLAF nell'ambito delle presenti ricerche concernente "*the final report regarding the complaints filed against the former executive director of the European Asylum Support Office [EASO], José Carreira*" and "*the complaints that were filed to the OLAF*", l'accesso agli atti è stato negato in quanto la divulgazione "*is precluded by an exception to the right of access laid down in Article 4(2) of Regulation 1049/2001*".[99] Infatti, seppur l'indagine relativa a Carreira è stata chiusa e la relazione finale dell'OLAF è stata trasmessa all'autorità competente, accompagnata da raccomandazioni che indicano possibili ulteriori azioni (in conformità a quanto previsto dall'art. 11 reg. 883/2013), "*the follow-up of OLAF's recommendations remains ongoing*".
Anche nei confronti della direttrice esecutiva in carica al tempo in cui si scrive, Nina Gregori, è stata chiesta l'apertura, nel settembre del 2022, di un'indagine all'OLAF per "*alleged nepotism, misleading reports and mishandling of harassment claims*".[100]
Tra i compiti del consiglio di amministrazione di EASO si annoverava, inoltre, l'adozione di una serie di documenti che descrivevano dettagliatamente le attività svolte dall'Ufficio

[98] EASO, *Annual General Report 2018*, Giugno 2019, p. 54: "*An investigation by the European Anti-Fraud Office was launched in October 2017. The agency did not succeed to get its budget discharge for the year 2016*". EASO, *28th EASO Management Board,* 6-7 June 2018, Valletta Harbour, 6 June 2018, EASO/MB/2018/055, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/mb28-final-draft-agenda.pdf. Sul tema si veda: POLITICO, *EU asylum agency in disarray amid alleged 'psychological violence'*, 9 Maggio 2018, https://www.politico.eu/article/eu-asylum-agency-in-disarray-amid-alleged-psychological-violence-jose-carreira-olaf/, dove si riporta: "*In an email to staff dated April 29, Emmanuel Maurage, the agency's head of human resources unit, department of administration, explained his «matured and conscious decision» to resign from his position. «The rule of law is absent in this agency to an extent that nothing that could have happened in an EU institution compares what is taking place here» he alleged, adding, «The state of delusion of the persons who are responsible for this situation is unprecedented as much as the culture of irresponsibility in this agency is pervasive».* (…) *Maurage, an alumnus from the French Ecole Nationale d'Administration, the elite college that French President Emmanuel Macron also attended, implored his colleagues not to «implement illegal orders even if the pressure on you is high». He also urged them to resist «psychological violence that is pervasive in this institution and which is considered by some to be a 'normal' way of managing staff»*"; POLITICO, *EU asylum agency chief resigns amid bullying allegations*, 6 Giugno 2018, https://www.politico.eu/article/jose-carreira-easo-under-investigation-director-of-eu-asylum-agency-steps-down/.

[99] Istanza di accesso agli atti inviata dall'A. in data 17 marzo 2023, identificativo OF/2017/0617/A1 – OCM (2023)8832.

[100] FINANCIAL TIMES, *Eu Asylum Agency accused of covering up 'irregularities',* https://www.ft.com/content/3cea0214-0260-44e0-ada2-ae942cbb4782. Secondo quanto confermato dall'OLAF a seguito di una richiesta di accesso agli A. inviata dall'autrice (Nota *supra*), l'indagine risultava ancora aperta: "(…) *OLAF can confirm that it has one ongoing investigation concerning the EUAA, OCM(2022)33012*".

(*Annual General Reports*)[101] e quelle che erano in programma per l'anno successivo (*EASO Single Programming Document* o, in precedenza, *EASO Work Programme)*.[102]
Ancor più, il consiglio d'amministrazione si occupava della pubblicazione di relazioni relative la situazione dell'asilo nell'Unione europea – che, ancora oggi, offrono, anno per anno, una panoramica completa dei principali sviluppi in materia di asilo intervenuti negli Stati membri dell'Unione europea e in Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera –[103] e documenti tecnici riguardanti l'attuazione degli strumenti dell'Unione in materia di asilo, quali in particolare orientamenti (*Guidelines*) - e manuali operativi (*Operating Manuals*) [*infra* par. 2.3].[104] A tal riguardo, l'Agenzia periodicamente pubblicava guide pratiche utili, ad esempio, a supportare le autorità nazionali a rafforzare le garanzie per i minori durante lo svolgimento della procedura d'asilo[105] o riguardanti la procedura Dublino al fine di aiutare gli Stati membri a rendere operative le sue disposizioni e ad applicarle in modo armonizzato.[106] Come si vedrà meglio *infra* (par. 2.2.4)*,* nella redazione di tali documenti il consiglio di amministrazione era supportato da specifiche unità e gruppi di lavoro che erano state appositamente istituite in seno all'Agenzia.
Al fine di rendere più snelli ed efficienti i lavori di EASO – che soffrivano dell'elevato numero di membri componenti il consiglio di amministrazione – il regolamento istitutivo riconosceva al consiglio di amministrazione la possibilità di istituire un comitato esecutivo per assistere il direttore esecutivo e il consiglio stesso nel predisporre decisioni, programmi di lavoro e attività che il consiglio di amministrazione doveva adottare e, "quando necessario

[101] La Relazione deve essere trasmessa, entro il 15 Giugno dell'anno successivo, al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e alla Corte dei conti e viene pubblicata sul sito dell'Agenzia, si veda: art. 29, par. 1, lett. c) Regolamento (UE) n. 439/2010, cit. e https://euaa.europa.eu/publications?field_category_target_id=15191&language=en&field_geo_coverage_target_id=&field_keywords_target_id=&title= ove sono presenti tutti gli *Annual General Report* dell'Agenzia. Le Relazioni generali annuali sulle attività non sono da confondere con i *Consolidated Annualy Activity Reports*, anch'essi disponibili sul sito dell'Agenzia, e pubblicati sulla base dell'art. 48 del Regolamento finanziario di EASO del 14 agosto 2019, disponibile in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/MB-Decision-54-EASO-financial-regulation.pdf.

[102] Art. 29, par. 1, lett. f) Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.: "entro il 30 settembre di ogni anno, in base a un progetto presentato dal direttore esecutivo e previo parere della Commissione, adotta a maggioranza di tre quarti dei suoi membri aventi diritto di voto il programma di lavoro dell'Ufficio di sostegno per l'anno successivo e lo trasmette al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione. Tale programma di lavoro è adottato secondo la procedura annuale di bilancio dell'Unione e il programma di lavoro legislativo dell'Unione nell'ambito dell'asilo". I *Single Programming Document* e i *Multi-Annual Programming Document* sono disponibili sul sito dell'Agenzia, https://euaa.europa.eu/publications?field_category_target_id=15106&language=en&field_geo_coverage_target_id=&field_keywords_target_id=&title=

[103] Art. 12, par. 1, Regolamento (UE) n. 439/2010, cit. Tutte le Relazioni annuali di EASO sulla situazione riguardante l'asilo nell'Unione si possono trovare sul sito dell'Agenzia, https://euaa.europa.eu/it/publications?field_category_target_id=15178&language=it&field_geo_coverage_target_id=&field_keywords_target_id=&title=.

[104] Art. 29, par. 1, lett. d) e) e Art. 12 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[105] Disponibili sul sito internet dell'Agenzia: https://euaa.europa.eu/publications?field_category_target_id=15245&language=en&field_geo_coverage_target_id&field_keywords_target_id&title=&page=1.

[106] Presenti sul sito dell'Agenzia: https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/dublin-procedure.

in considerazione dell'urgenza, per prendere decisioni provvisorie a nome del consiglio di amministrazione".[107]

Forse anche a causa degli incisivi compiti che gli erano riconosciuti il consiglio di amministrazione dell'Ufficio di sostegno non ha mai istituito tale comitato.[108] La sua presenza, d'altro canto, avrebbe ridimensionato il problema dell'"eccessiva rappresentanza" in seno al consiglio di amministrazione dato che la sua composizione sarebbe stata limitata ad un numero di otto membri.

2.2.2 Il direttore esecutivo

Al vertice dell'Agenzia, poi, come previsto dal c.d. modello dualista, si trovava il direttore esecutivo, indipendente nell'espletamento delle sue funzioni e responsabile davanti al consiglio di amministrazione delle sue azioni. Il direttore esecutivo rappresentava l'Ufficio di sostegno nei rapporti con le altre istituzioni dell'Unione e con i soggetti esterni ed era responsabile della gestione amministrativa e dell'espletamento delle funzioni affidategli dal regolamento istitutivo. In particolare, il direttore esecutivo adottava ogni decisione riguardante la gestione delle strutture amministrative interne dell'Ufficio di sostegno e concernte il coordinamento e funzionamento del forum consultivo (*infra* Capitolo I, par. 2.2.3).[109]

La procedura di nomina del direttore esecutivo, descritta dall'art. 30 del regolamento, si sviluppava in quattro fasi di cui la prima prevedeva un concorso generale, organizzato dalla Commissione;[110] i candidati idonei selezionati attraverso tale concorso venivano intervistati dal consiglio di amministrazione, il quale ne indicava uno[111] che era invitato a rendere una dichiarazione dinanzi alla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo e a rispondere ad eventuali domande. Successivamente, il Parlamento europeo adottava un parere nel quale esponeva la sua opinione sul candidato selezionato e il consiglio di amministrazione informava il Parlamento europeo sul modo in cui tale parere era stato preso in considerazione.[112]

---

[107] Art. 24 e Art. 29, par. 2 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[108] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 176: "(…) il comitato esecutivo è stato introdotto solo in un numero limitato di organismi e, nel caso ad esempio dell'Agenzia per la sicurezza delle reti e delle informazioni, con un ruolo solamente amministrativo"; secondo l'Art. 10 del regolamento istitutivo di ENISA il comitato esecutivo prepara "le decisioni che saranno adottate dal consiglio di amministrazione *solo per quanto riguarda le questioni amministrative e di bilancio*".

[109] Art. 31, par. 6 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[110] La procedura segue il modello illustrato dalla Commissione in un suo documento del 2009 che conteneva linee guida al fine di garantire una prassi comune a tutte le agenzie relativamente la procedura di nomina del direttore esecutivo, si veda: Commissione europea, Guidelines related to selection and appointment of Directors of the regulatory and executive agencies as well as of the joint undertakings, 12 gennaio 2009, SEC(2009/27/2); il documento non è pubblico, per approfondimenti si rimanda a J. ALBERTI, *op. cit.,* Milano, 2018, p. 179.

[111] L'art. 30, par. 1 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit. prevede che, se il consiglio di amministrazione non ritiene soddisfacente l'idoneità dei candidati inclusi nel primo elenco, può chiedere alla Commissione l'organizzazione di una nuova procedura.

[112] A seguito di una richiesta di accesso agli atti inviata dall'A. al Parlamento europeo il 18 marzo 2023 (id. 2023-2458 EM) risulta che per tutti e tre i direttori esecutivi indicati dal consiglio di amministrazione dell'Agenzia (Rob Visser, Jose Carreira e Nina Gregori) la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo ha espresso un'opinione positiva che è poi stata approvata dal Parlamento. Parlamento europeo, D 305837, 11.04.2019; Parlamento europeo, D 305228, 15.03.2016;

Il direttore esecutivo era nominato dal consiglio di amministrazione per un periodo di cinque anni. In via eccezionale il mandato poteva essere prorogato per un massimo di tre anni dal consiglio di amministrazione.
Nell'esecuzione delle sue funzioni, il direttore esecutivo era assistito da un Ufficio esecutivo,[113] da un Ufficio contabilità e da uno o più Responsabili di Unità (c.d. *Heads of Centres* o *Head of Units*).[114] Questi ultimi erano i referenti per le quattro Unità che, fino al 2016, si occupavano di affari generali e amministrazione (1), informazione, documentazione e analisi (2), sostegno operativo (3) formazione, qualità e sviluppo delle competenze (4). Il personale appartenente alle quattro Unità appena citate faceva parte dello *staff* dell'Agenzia.[115]

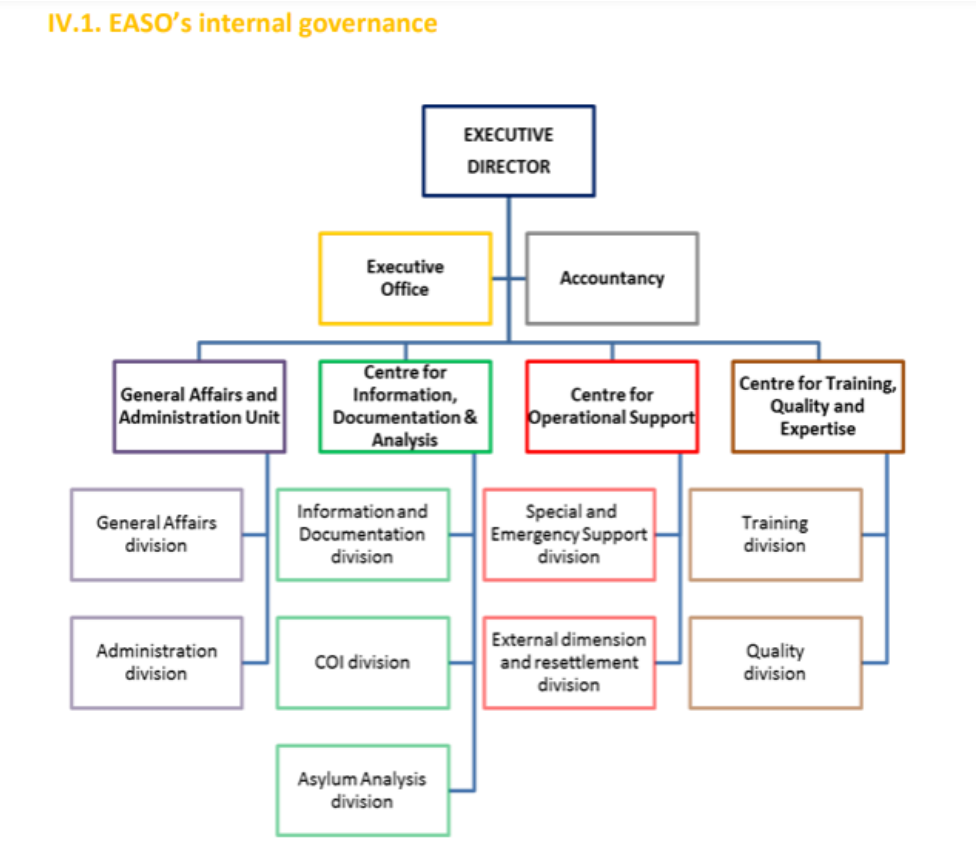

FIG. 1 - *Fonte: EASO Work programme 2016, p. 44.*

Parlamento europeo D 301978, 03.02.2011. In tutti e tre i documenti si legge: "(…) *The Conference of Presidents endorsed the recommendation of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs to appoint (…) to the position of Executive Director of EASO*".

[113] ERNST & YOUNG, *European Asylum Support Office Independent External Evaluation of EASO's Activities Covering the Period from February 2011 to June 2014*, cit., p. 62 secondo cui l'Ufficio esecutivo di EASO è composto da un coordinatore delle politiche e delle relazioni interistituzionali, un funzionario legale, un funzionario che si occupa di comunicazione, due funzionari di supporto esecutivo e un assistente di supporto esecutivo; la sua funzione principale è quella di assistere il direttore esecutivo nell'attuazione del programma di lavoro dell'EASO e di altre iniziative.

[114] Art. 31, par. 5 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[115] EASO, *Work programme 2016, Rev. 4 – December 2016,* p. 46, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO%20WP%202016%20Amendment%204%20-%20051216.pdf.

Con il significativo aumento dei compiti attribuiti ad EASO all'inizio del 2016 (si veda *infra* Capitolo I, par. 3) si rendeva necessario aumentare la sua capacità di risposta, in particolar modo con riguardo alle attività operative volte a supportare Grecia e Italia. Di conseguenza, l'Agenzia vedeva aumentare le proprie risorse, sia in termini di stanziamenti finanziari che di personale.[116]

Per assorbire e gestire queste risorse in modo efficace bisognava, d'altro canto, snellire la struttura organizzativa interna "*bringing information management much closer to the operational response, increase* (…) *communications and stakeholder's relations capacity, and liaise better with* (…) *most important implementation partners*".[117] Così, su proposta del direttore esecutivo, il 12 maggio 2016 il consiglio di amministrazione adottava una nuova struttura organizzativa.

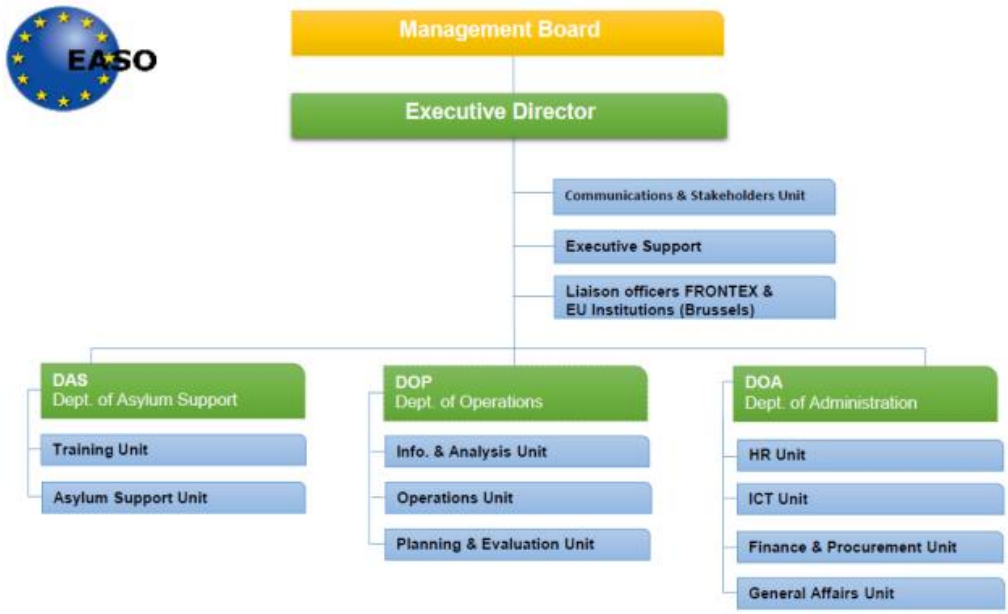

FIG. 2 - Fonte: EASO, Consolidated Annual Activity Report 2016, Annex III, *Organisational Chart,* p. 133.

Pare interessante metter in luce, anche in vista delle riflessioni che seguiranno, come l'Agenzia sosteneva che tale razionalizzazione della struttura organizzativa interna era necessaria anche "tenuto conto dei nuovi compiti aggiuntivi da assegnare ai sensi della proposta di regolamento EUAA" presentata dalla Commissione nel 2016 ed entrata in vigore cinque anni dopo.[118]

Il direttore esecutivo, secondo il nuovo modello, era coadiuvato non più solo da un Ufficio di supporto esecutivo e dai Responsabili delle diverse Unità ma anche da un'Unità istituita

[116] E. L. TSOURDI, *op. cit.*, in *European Papers,* Vol. 1, N. 3, 2016, cit., p. 1006, 1007.

[117] EASO, Single Programming Document 2017-2019, Annex X: Organisation chart, p. 42, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Annex%204-Work%20Programme%202017-Annexes-151216.pdf.

[118] Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, cit.; Regolamento (UE) 2021/2303, cit.; EASO Single Programming Document 2017-2019, cit., p. 34: "*In order to absorb and manage these resources in an effective way, it become necessary to streamline the internal organizational structure taking into account the new additional tasks to be assigned under the proposed EUAA Regulation*".

ex novo (*Communication and Stakeholders Unit*) e da funzionari di collegamento con le istituzioni dell'UE e con FRONTEX.
I tre dipartimenti coordinati dal direttore esecutivo (il Dipartimento per il sostegno all'asilo, il Dipartimento per le operazioni e il Dipartimento amministrativo) venivano riorganizzati secondo diverse sfere di azione che riguardavano, rispettivamente, il miglioramento delle capacità degli Stati membri (attraverso attività formative comuni, cooperazione pratica e sviluppo di *Guidance* e orientamenti operativi), le attività operative e la fornitura di sistemi e servizi di supporto alle principali aree di lavoro dell'Agenzia.
Come meglio specificato nell'*Annual General Report del 2018*, i dipartimenti erano suddivisi in Unità:[119] ad esempio, il Dipartimento per il sostegno all'asilo era composto dalla *Traning Unit* e dalla *Asylum Support Unit*; quest'ultima, a sua volta, era ripartita in diversi settori di intervento riguardanti la procedura d'asilo, la cooperazione in materia di asilo e i rapporti tra l'Ufficio di supporto e le Corti o i Tribunali nazionali.
Questa struttura rimaneva quasi completamente invariata fino al primo gennaio 2020 quando, parallelamente alla sempre più importante evoluzione *de facto* delle competenze e ai futuri sviluppi dell'Ufficio di sostegno, l'organizzazione dell'Agenzia si sviluppava ulteriormente.[120]
Per giunta, dal 2016 in poi, l'Ufficio di sostegno apriva diversi uffici regionali in Italia (Roma),[121] Grecia (Atene, Lesbo, Kos, Nicosia), Cipro e Bruxelles[122], implementando così un modello di gestione delle operazioni decentrato che costituiva un'ulteriore importante

[119] EASO, Relazione generale annuale di attività dell'EASO 2018, cit., p. 40.
[120] EASO, Annual General Report 2019, p. 5: "(…) *I proposed a new organisational structure for EASO, which was subsequently endorsed by the EASO Management Board on 26 November 2019. This new structure, which took effect on 1 January 2020, mirrors the three priority areas for EASO's future development: the strengthening of EASO's operational role; intensifying its training and professional development for asylum experts; and proving EASO's role as a true centre of knowledge and expertise on asylum. The new structure is modelled on a needs-based approach to planning, including human and financial resources required to reinforce the internal governance of EASO, such as corporate planning, internal control and ex post control, audits, legal affairs, and quality, amongst others*", in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Annual%20General%20Report%202019.pdf. Si tenga in considerazione che la struttura organizzativa di EASO è poi stata ulteriormente modificata il 4 settembre 2020 (così riportato in EASO, *Annual General Report 2020*, p. 74, in: https://euaa.europa.eu/publications/easo-annual-general-report-2020).
[121] EASO Operating Plan to Italy, Valletta Harbourd and Rome, December 2016, p. 6: "*2.3 EASO Office in Rome. (...) In order to better coordinate its activities in Italy and to facilitate the implementation of the Operating Plan, EASO rented working space in Rome, consisting of office premises, a meeting room and a training room*".
[122] EASO, Consolidated Annual Activity Report of EASO 2016, p. 93: " (…) *in order to facilitate its operations in Greece and Italy and to reinforce its presence in the Member States in the coming years, EASO opened operational offices in Athens and Rome*"; EASO, Annual General Report 2017, p. 6: "*The increased focus that EASO had to place on operations in 2016 continued in 2017. In particular, the opening of the new EASO offices in Cyprus, Lesbos and Kos in 2017 highlighted EASO's expanding role in operational support*"; EASO, Consolidate Annual Activity Report 2019, p. 14: "*EASO conducted its activities from the headquarters in Valletta Harbour, Malta, from three operational offices in Rome, Athens and Nicosia, and from a liaison office in Brussels*".

sfida per l'attuazione di operazioni conformi al quadro giuridico applicabile (*infra* Capitolo III, par. 1).[123]

2.2.3 Il forum consultivo

Il regolamento istitutivo dell'Ufficio di sostegno, nel descrivere la procedura di nomina del direttore esecutivo, introduce, per la prima volta nel panorama delle Agenzie,[124] un ruolo abbastanza incisivo per il parlamento europeo che, come anticipato, poteva emettere un parere sul candidato designato dal consiglio di amministrazione. Questa possibilità non era prevista nel testo della proposta di regolamento, il cui art. 28 prevedeva solo che il candidato prescelto dal consiglio di amministrazione rendesse una dichiarazione dinanzi alla commissione LIBE e rispondesse alle domande dei membri di tale commissione.[125] Sul testo di questa proposta di disposizione si era espresso in termini negativi anche l'ECRE sottolineando che sarebbe stato fondamentale che il Parlamento europeo venisse direttamente coinvolto nella procedura di selezione per garantire trasparenza e "*democratic accountability*" dell'Ufficio, in linea con il preambolo e l'art. 2, par. 4, della proposta stessa.[126]

Grazie alla modifica introdotta durante i negoziati al testo dell'art. 28 (confluito nell'art. 30 del regolamento 439/2010) e all'introduzione di un forum consultivo utile a mantenere uno stretto dialogo con le organizzazioni della società civile e i relativi organismi competenti che operano nel settore della politica d'asilo, si compensava, almeno parzialmente, tale carenza.[127]

Seppur la disposizione del regolamento istitutivo di EASO relativa al forum consultivo non veniva inserita all'interno del Capo 4, relativo all'organizzazione dell'Ufficio, bensì al Capo 10, sulle disposizioni generali - a voler sottolineare l'incidentalità di tale organismo rispetto alla *governance* dell'Agenzia - [128] pare più logico affrontare in questa sezione la *ratio* e gli sviluppi ad esso relativi.

---

[123] Corte dei Conti europea, Relazione annuale sulle agenzie dell'UE per l'esercizio finanziario 2018, 2019/C 417/01. Nelle relazioni per gli esercizi finanziari 2017 (Corte dei conti europea, Relazione annuale sulle agenzie dell'UE per l'esercizio finanziario 2017, 2018/C 434/01, par. 3.20.23) e 2020 (Corte dei conti europea, Relazione annuale sulle agenzie dell'UE per l'esercizio finanziario 2020, 2021/C 439/03, par. 3.20.12), la Corte ha concluso che le procedure di appalto per i locali affittati a Lesbo e a Roma erano irregolari. Ne conseguiva che tutti i successivi pagamenti effettuati in relazione a tali procedure erano irregolari.

[124] F. COMTE, *op.cit.*, in *European Journal of migration and law*, n. 12, 2010, p. 388.

[125] Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, cit., art.28.

[126] ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office*, Aprile 2009, p. 2.

[127] Art. 51, par. 1 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit. S.F. NICOLOSI, *Alla ricerca di un controllo strutturato sul mandato operativo dell'Ufficio europeo di sostegno all'asilo,* in *Rivista di Diritti Comparati*, N. 2, 2020, p. 232 ss.; D. FERNANDEZ-ROJO, *op. cit.,* Cheltenham, Northampton, 2021, p. 185 ss.

[128] F. COMTE, *op. cit*., in *European Journal of migration and law*, n. 12, 2010, p. 390: "*The Council, however, had difficulties in accepting the existence of such a Forum in an agency intended to primarily support the Member States. The Member States' reluctance was finally only expressed through a symbolic act: to exclude the Consultative Forum from the bodies of EASO*".

Il forum consultivo, istituito nel novembre 2011,[129] era presieduto dal direttore esecutivo dell'Agenzia[130] che, nel settembre 2012, adottava un piano per l'insediamento del forum, indicandone lo scopo, la composizione, i metodi di lavoro, i criteri di selezione e la frequenza con cui si dovevano tenere le consultazioni.[131] Precisamente, sedevano nel forum consultivo rappresentanti di organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative, membri dell'accademia e magistrati di Tribunali e Corti. Il forum si riuniva almeno una volta all'anno per la conferenza plenaria, presieduta dal direttore esecutivo,[132] ma il confronto tra esperti avveniva anche attraverso l'organizzazione di *workshop* o seminari relativi tematiche che interessavano l'agire dell'Agenzia.

Relativamente lo scopo, è interessante notare come il forum consultivo non svolgeva solo le funzioni descritte dal regolamento istitutivo dell'Ufficio di sostegno, ovverosia formulare proposte al consiglio di amministrazione sul Programma di lavoro annuale e fornire riscontri allo stesso relativi alla Relazione generale annuale ed alla Relazione annuale sulla situazione riguardante l'asilo. Invero, secondo il piano operativo del forum consultivo del settembre 2012,[133] i rappresentanti della società civile potevano anche essere invitati dall'Agenzia a partecipare alle riunioni dei gruppi di lavoro istituiti dall'EASO (si veda *infra* par. immediatamente successivo) che si occupavano di analisi delle informazioni sui Paesi di origine[134], della produzione di documenti tecnici sull'attuazione degli strumenti di asilo dell'Unione,[135] di attività di formazione sull'asilo e di reinsediamento.

L'impatto di quanto emergeva dai lavori del forum consultivo dipendeva da come l'Ufficio di sostegno introiettava le raccomandazioni formulate in seno all'organismo. Per questo motivo, già nel piano operativo del 2012, veniva riconosciuta la rilevanza di una procedura di *feedback* strutturato al fine di consentire alle organizzazioni della società civile di comprendere la rilevanza del loro contributo, di trarne insegnamento e di migliorare ulteriormente la procedura di consultazione.[136] A tal proposito, la valutazione esterna sulle attività di EASO del dicembre 2015,[137] riportava la proposta di rafforzare la qualità e

---

[129] ERNST & YOUNG, *European Asylum Support Office Independent External Evaluation of EASO's Activities Covering the Period from February 2011 to June 2014*, cit., p. 10.

[130] Art. 31, par. 6, lett. j) Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[131] EASO, Consultative Forum Operational Plan, September 2012, par. 4, p. 5, disponibile in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/Consultative-Forum-Operational-Plan.pdf; Art. 31, par. 6, lett j) Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[132] L'Art. 51, par. 5, Regolamento (UE) n. 439/2010, cit., prevede che il forum consultivo si riunisca almeno una volta all'anno; EASO, Consultative Forum Operational Plan, cit., par. 6.2, p. 8: "*The outcome of discussions, drafted by the CFCP and after approval by the Chairperson and Consultative Forum Members, shall be formally recorded in the official report of the meeting and published on the EASO website*". I verbali delle riunioni plenarie annuali del Forum consultivo sono disponibili in: https://euaa.europa.eu/archive-civil-society-and-consultative-forum.

[133] EASO, Consultative Forum Operational Plan, cit.

[134] Art. 4, lett. e) Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[135] Art. 12, par. 2) Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[136] EASO, Consultative Forum Operational Plan, cit., p. 9.

[137] ERNST & YOUNG, *European Asylum Support Office Independent External Evaluation of EASO's Activities Covering the Period from February 2011 to June 2014*, cit., p. 10: "*In this perspective, some suggestions concerned the proposal to strengthen the quality and efficiency of the consultative process. For instance, a clarification of the method used to collect input from civil society and of the role and the modus operandi of EASO's Consultative forum were recommended*" e p. 74 e ss.

l'efficienza della procedura consultiva, ad esempio chiarendo il metodo utilizzato per raccogliere i contributi della società civile.
D'altro canto, vi è chi mette in luce come il contesto del forum consultivo, ancora oggi, appaia "più una formalità che una vera volontà di confronto" tra l'Agenzia e la società civile, mancando, così, in seno alla stessa "forme strutturate di interazione e consultazione con enti di ricerca e associazioni di tutela dei diritti fondamentali dei rifugiati operanti a livello nazionale e a livello dell'Unione".[138]

2.2.4 I gruppi di lavoro (Working Parties o Practical Cooperation Networks)

Secondo l'art. 32 del regolamento, nell'ambito del suo mandato, l'Ufficio di sostegno poteva costituire gruppi di lavoro[139] composti da esperti delle autorità competenti degli Stati membri attive nel settore dell'asilo. Ai gruppi di lavoro partecipavano, di diritto, la Commissione e i rappresentanti dell'UNHCR, quest'ultimi integralmente o in parte a seconda del carattere delle questioni affrontate. Inoltre, poteva essere invitata a prender parte alle riunioni qualsiasi persona (in particolare rappresentanti delle organizzazioni della società civile operanti nel settore dell'asilo e facenti parte del forum consultivo, si veda paragrafo precedente) il cui parere potesse essere rilevante.[140]
I gruppi di lavoro erano chiamati, ad esempio, a svolgere attività relative l'analisi delle Informazioni sui Paesi di origine[141] o a supportare l'Agenzia nell'adottare documenti tecnici riguardanti l'attuazione degli strumenti dell'Unione in materia di asilo, quali orientamenti e manuali operativi che venivano poi adottati dal consiglio di amministrazione.[142]
Nel 2013, ad esempio, veniva lanciato l'approccio di rete relativo alle COI (*EASO COI Network Approach*) con l'obbiettivo di riunire le diverse attività dell'Agenzia riguardanti le informazioni sui Paesi di origine in un'unica struttura. Questa rete si scomponeva, a sua volta, in una rete COI strategica (*Strategic COI Network*) – di cui facevano parte i Responsabili dell'Unità COI dell'Agenzia, gli esperti in materia di COI provenienti dagli Stati membri e dai Paesi associati, e nominati dalla Commissione europea e dall'UNHCR – e in una serie di reti specifiche di esperti (*Specific Expert Networks*), che raccoglievano esperti COI nazionali specializzati su un determinato Paese. Durante la prima riunione della rete strategica, tenutasi nell'aprile 2013, veniva adottata la decisione di istituire tre reti specialistiche COI riguardanti, rispettivamente, Pakistan, Somalia e Siria. I compiti delle reti specialistiche consistevano in una mappatura delle informazioni sui Paesi di origine esistenti a livello nazionale, nella valutazione dei bisogni e nella conseguente produzione di COI in base ad una specifica metodologia adottata dall'Agenzia stessa (si veda *infra* Capitolo I, par. 2.3.2).[143]

---

[138] D. FACCHINI, *Protezione altrove: ruolo e impatti dell'Agenzia europea per l'asilo,* in *Altreconomia*, N. 258, 2023.
[139] I termini in inglese vengono usati indifferentemente per descrivere i "gruppi di lavoro"; si veda, a tal proposito: ERNST & YOUNG, *European Asylum Support Office Independent External Evaluation of EASO's Activities Covering the Period from February 2011 to June 2014*, cit., p. 70 e p. 139.
[140] Art. 32 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.
[141] Art. 32, par. 1 e Art. 4, lett. e) Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.
[142] Lettura in combinato disposto degli Art. 29, par. 1, lett. e), Art 32, par. 1 e Art. 12, par. 2 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.
[143] EASO, Relazione annuale attività 2013, p. 13.

Sempre nel 2013, l'Ufficio di sostegno dava vita ad un altro gruppo di lavoro composto da rappresentanti della Corte di Giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo e delle Corti e dei Tribunali degli Stati membri – e di Norvegia e Svizzera – competenti in materia di asilo.[144] Come sostenuto in dottrina, questa rete "ha concorso all'armonizzazione del SECA mediante il dialogo giudiziario transnazionale e la produzione di strumenti di natura non vincolante contenenti chiavi di lettura e orientamenti sulla giurisprudenza di Lussemburgo, di Strasburgo e nazionale in materia di protezione internazionale".[145]

Pur salutandosi con favore la previsione di questi *Practical Cooperation Networks*, l'istituzione di un comitato scientifico, come previsto in seno ad altre Agenzie dell'UE,[146] avrebbe potuto garantire maggiore indipendenza nella raccolta di informazioni[147] e standard più elevati relativamente l'assistenza scientifica e tecnica in relazione alle politiche e alla legislazione dell'UE in materia di asilo.[148] Composto da "personalità portatrici di conoscenze tecniche e scientifiche oppure da rappresentanti di vari interessi diffusi"[149] connessi con l'operato dell'Agenzia, questo organismo di esperti indipendenti avrebbe potuto affiancare il direttore esecutivo o il consiglio di amministrazione, ad esempio, nella preparazione di documenti dell'Ufficio, come la Relazione annuale, le Linee guida e i Manuali.[150]

L'istituzione di un comitato scientifico, per giunta, avrebbe evitato il problema relativo la proliferazione di fin troppi *networks* alcuni dei quali "*are very specific and are not necessarily applicable to all national contexts*";[151] ancor più, il moltiplicarsi di tali entità comportava un qual certo sforzo da parte di quelle autorità nazionali con già poche risorse umane a disposizione e un importante arretrato di lavoro: i funzionari venivano, infatti, ripetutamente coinvolti in "*a number of time consuming tasks/requests and invited to participate and contribute to different working groups*".[152]

D'altro canto, è grazie a questi gruppi di lavoro che, soprattutto nei primi anni di attività dell'Agenzia, sono state sperimentate forme di cooperazione e nuovi contatti tra EASO e le

---

[144] *Ivi*, p. 17.

[145] D. VITIELLO, *op. cit.,* in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, N.1, 2024, p. 1 ss.

[146] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, Nota 207, p. 183: si tratta di EEA, EMCDDA, EFSA, FRA, EMA, ECHA, eu-LISA; l'art. 9, par. 1, lett. o) del regolamento istitutivo di CEPOL (Regolamento (UE) 2015/2219 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, sull'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL) e che sostituisce e abroga la decisione 2005/681/GAI del Consiglio) permette al suo consiglio di amministrazione di istituirne uno.

[147] Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea sulle agenzie decentrate del 19 luglio 2012, punto II.20.

[148] Art. 2, par. 3, Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.: "L'Ufficio di sostegno presta assistenza scientifica e tecnica in relazione alle politiche e alla legislazione dell'Unione in tutti i settori che hanno ripercussioni dirette o indirette sull'asilo, così da apportare pieno sostegno alla cooperazione pratica nel settore e svolgere i suoi compiti in modo efficace. È una fonte indipendente di informazioni su tutte le questioni rientranti in tali ambiti".

[149] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 183.

[150] ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office*, cit., p. 5.

[151] ERNST & YOUNG, *European Asylum Support Office Independent External Evaluation of EASO's Activities Covering the Period from February 2011 to June 2014*, cit., p. 73.

[152] *Ibid.*

autorità nazionali competenti.[153] In altre parole, questi *networks* - creando, ad un livello meno istituzionale, reti e contatti tra attori nazionali e appartenenti all'Unione europea - hanno rappresentato uno strumento di spinta *bottom-up* che ha permesso, negli anni a seguire, maggiore fiducia reciproca e, quindi, una miglior predisposizione da parte degli Stati membri ad un ampliamento di competenze dell'Agenzia.

A tal proposito, il 21 aprile 2016, il Consiglio dell'Unione europea approvava la creazione di un "*Senior-Level Policy Network*", coordinato da EASO e comprendente rappresentanti di tutti gli Stati membri, con il compito di effettuare una valutazione congiunta della situazione nei principali Paesi di origine.[154] Tale rete pubblicava la prima nota di orientamento (*Country Guidance Note*) sull'Afghanistan, approvata dal consiglio di amministrazione dell'Ufficio di Supporto nel giugno 2018; "ciò ha anche contribuito alla preparazione dell'Agenzia per il suo futuro nuovo mandato".[155] Effettivamente, nessuna disposizione del regolamento istitutivo dell'Ufficio di sostegno faceva riferimento alla possibilità di elaborare note di orientamento sui Paesi di origine; l'art. 4 del regolamento 439/2010 disponeva, invece, la possibilità di formulare relazioni sui Paesi di origine (*Reports on Countries of Origin)*[156] e analisi delle informazioni sui Paesi di origine (*Analysis of Information on Countries of Origin*) che non erano volte a impartire istruzioni agli Stati membri sull'accoglimento o sulla reiezione delle domande di protezione internazionale.[157]

Invece, come si vedrà meglio *infra* (par. Capitolo II, par. 4.1), l'attuale regolamento istitutivo dell'EUAA dedica un apposito articolo proprio alle note di orientamento (*Guidance Note*) che sono accompagnate dall'analisi comune sulla situazione nei Paesi di origine (*Common Analysis on the Situation in Countries of Origin*).[158] Lo statuto dell'EUAA non solo crea, almeno *de iure*, la categoria delle note di orientamento ma, ancor più, ne risalta il loro valore nelle procedure nazionali di riconoscimento della protezione internazionale, specificando che gli Stati membri "tengono conto dell'analisi comune e delle note di orientamento nell'esaminare le domande di protezione internazionale, ferma restando la loro competenza a decidere in merito alle singole domande di protezione internazionale".[159]

---

[153] *Ibid.*

[154] Consiglio dell'Unione europea, risultati della 3461a sessione del Consiglio, 21 aprile 2016, 8065/16, in: http://www.consilium.europa.eu/media/22682/st08065en16.pdf.

[155] *Ivi*, p. 11: "*To the creation of a senior-level policy network, involving all Member States and coordinated by EASO, tasked with carrying out a joint assessment and joint interpretation of the situation in main countries of origin, based on common COI and in the light of the relevant provisions of the asylum acquis, in particular the Qualification Directive and the Asylum Procedures Directive, taking into account the content of EASO training material and EASO practical guides where appropriate*". Le *Country Guidance* prodotte si possono consultare sul sito dell'Agenzia, in https://euaa.europa.eu/publications?field_category_target_id=15105&language=en&field_geo_coverage_target_id&field_keywords_target_id&title=&page=2. Si veda anche EASO, Annual General Report 2018, p. 7: "*In response to the European Council conclusions of 21 April 2016, the first EASO country guidance note was endorsed by the EASO Management Board in June 2018. The guidance note was the result of a pilot process coordinated by EASO, together with national authorities, that led to a joint assessment of the situation in Afghanistan. This also contributed to the agency's preparedness for its future new mandate*".

[156] Art. 4, lett. b) Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[157] Art. 4, lett. e) Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[158] Art. 11 Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit.

[159] Art. 11, par. 3 Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit.

Addirittura, nella proposta di riforma del regolamento formulata dalla Commissione nel 2016 – quindi nello stesso anno in cui il Consiglio dell'Unione europea approvava la creazione di un "*Senior-Level Policy Network*" – tale formula era ancor più incisiva in quanto disponeva che gli Stati membri *dovevano* tenere conto delle note di orientamento e dell'analisi comune nell'esaminare le domande di protezione internazionale, ferma restando la loro competenza a decidere in merito ad esse.[160]

2.3 Finalità dell'Ufficio di Sostegno per l'Asilo: contribuire ad una migliore attuazione del SECA

L'Ufficio di sostegno per l'asilo veniva istituito per contribuire ad una migliore attuazione del SECA, per rafforzare la cooperazione pratica in materia di asilo tra gli Stati membri e con il fine di fornire o coordinare il sostegno operativo agli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza erano sottoposti ad una particolare pressione.[161] Le attività che l'Agenzia poneva in essere per raggiungere tali finalità venivano descritte, rispettivamente, nelle tre Sezioni del Capo 2 del regolamento istitutivo.[162]

D'altro canto, pur facendo rientrare nella Sezione relativa la "migliore attuazione del Sistema europeo comune di asilo" (Sezione 3) solo le attività di cui subito si dirà, in realtà, questa macro-finalità racchiudeva in sé le altre due: un'efficace cooperazione pratica tra Stati membri e la concretizzazione di forme di sostegno operativo agli Stati membri che soffrivano di una particolare pressione migratoria erano anch'esse misure volte a migliorare l'attuazione del SECA.

Al contrario, il regolamento dell'allora Ufficio di Sostegno descriveva come attività utili al raggiungimento di una migliore attuazione del SECA (solo) la raccolta e scambio di informazioni tra Stati membri e tra questi e Commissione[163] e la redazione della Relazione annuale riguardante l'asilo nell'Unione, o di altri documenti quali orientamenti e manuali operativi.[164]

L'Ufficio di sostegno raccoglieva, in particolare, informazioni sul trattamento delle domande di protezione internazionale negli Stati membri – che confluivano, poi, nella Relazione annuale – e sulla normativa e giurisprudenza in materia di asilo. Grazie al lavoro

---

[160] Art. 10, par. 2 Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, cit.: "Il direttore esecutivo, previa consultazione della Commissione, sottopone tale analisi comune al consiglio d'amministrazione per approvazione. Gli Stati membri *devono tenere conto* di tale analisi comune nell'esaminare le domande di protezione internazionale, ferma restando la loro competenza a decidere in merito alle singole domande".

[161] Così veniva sancito dall'Art. 1 del Regolamento (UE) n. 439/2010, cit., il cui contenuto era ripreso, quasi identico, ai par. 1 e 2 dell'Art. 2.

[162] Rispettivamente: Sezione 1 "Rafforzare la cooperazione pratica in materia di asilo tra gli Stati membri"; Sezione 2 "Fornire o coordinare il sostegno operativo agli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza sono sottoposti a una particolare pressione"; Sezione 3 "Contribuire ad una migliore attuazione del Sistema europeo comune di asilo".

[163] Art. 11 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[164] Le Relazioni annuali sulla situazione riguardante l'asilo, ex Art. 12, par. 1 e Art. 29, par. 1, lett. d) Regolamento (UE) n. 439/2010, cit. pubblicate dall'Agenzia sono consultabili in https://euaa.europa.eu/it/publications?field_category_target_id=15178&language=it&field_geo_coverage_target_id=&field_keywords_target_id=&title=.

dell'Ufficio di Sostegno, oggi l'EUAA conta una banca dati sulla giurisprudenza europea e nazionale e sugli sviluppi del quadro normativo in materia di asilo.[165]
Quest'ultimi erano raccolti e sistematizzati, anno per anno, anche nella Relazione annuale dell'EASO che forniva una panoramica completa della situazione dell'asilo nell'UE e, in linea con l'obiettivo di rafforzare la qualità, la coerenza e l'efficacia del SECA, permetteva ai responsabili politici di individuare ambiti specifici in cui erano necessari miglioramenti (e quindi sui quali l'Ufficio di sostegno concentrava la propria attività).
L'Agenzia, inoltre, poteva adottare documenti tecnici relativi l'attuazione degli strumenti dell'Unione in materia di asilo, quali orientamenti (*Guidelines*) e manuali operativi (*Operating Manuals*). La "Guida pratica dell'EASO: il colloquio personale",[166] ad esempio, fu il primo strumento adottato dall'Ufficio di Sostegno in tal senso. Concepita per assistere i funzionari nazionali responsabili delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale nel loro lavoro quotidiano, la guida – il cui contenuto è ancora accessibile e fruibile –[167] è divisa in cinque sezioni relative la fase precedente l'intervista, l'inizio del colloquio e la comunicazione di informazioni utili al richiedente asilo, lo svolgimento del colloquio, orientamenti su come raccogliere informazioni precise e affidabili circa i motivi che hanno indotto il richiedente a presentare domanda di protezione e, infine, la fase finale dell'intervista.
Ad oggi, l'Agenzia ha sviluppato una rilevante quantità di materiale (*Practical Guides, Guidances, Recommendations)*, disponibile sul suo sito internet e suddiviso per aree tematiche quali, ad esempio, l'accesso alla procedura di asilo e la fase di registrazione della domanda di asilo, la c.d. procedura Dublino, l'esame della domanda di protezione internazionale e le clausole di esclusione dello status di rifugiato.

2.3.1 Rafforzare la cooperazione pratica tra Stati membri

L'Ufficio di sostegno era chiamato a svolgere anche attività volte a rafforzare la cooperazione pratica tra i Paesi membri dell'UE.[168] Per alleviare le differenze che si rilevavano tra le decisioni prese in materia di asilo - dovute a standard poco elevati di armonizzazione della normativa vigente e a prassi divergenti delle amministrazioni nazionali -[169] l'Agenzia organizzava, ad esempio, sessioni di formazione destinate ai membri delle

[165] EUAA Case Law Database, in https://caselaw.euaa.europa.eu/Pages/default.aspx; National Asylum Developments Database, in https://euaa.europa.eu/national-asylum-developments-database.
[166] Art. 12, par. 2 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.; la lista completa di manuali operativi e orientamenti dell'EASO-EUAA può essere consultata sul sito internet dell'Agenzia, in https://euaa.europa.eu/practical-tools-and-guides.
[167] *Ibid.*
[168] Capo 2, Sezione 1, Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.
[169] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Piano strategico sull'asilo un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea, 17.6.2008, COM (2008) 360 def., p. 3. E. L. TSOURDI, P. DE BRUYCKER, *The Evolving EU Asylum and Migration Law*, in E.L. TSOURDI, P. DE BRUYCKER (eds.), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, Cheltenham, Northampton, 2022, p. 8: "*In addition, legislative harmonisation alone has been unable to tackle the significant variations regarding who is recognised as a refugee or a beneficiary of subsidiary protection across EU Member States. Even for similar applicants, which are those from the same country, the chances of recognition vary significantly. For example, in 2019 recognition rates for Afghan nationals ranged from 32% in Belgium to 97% in Switzerland*". Per i dati relativi al riconoscimento della protezione internazionale a cittadini afghani tra il 2015 e il 2016 in diversi Stati membri

amministrazioni e degli organismi giurisdizionali nazionali, elaborava e gestiva il Curriculum europeo in materia di asilo[170] e coordinava attività relative le informazioni sui Paesi di origine (si veda, a tal proposito, Capitolo I, par. 2.3.2).[171] Ancor più, EASO promuoveva, agevolava e coordinava gli scambi di informazioni e altre attività connesse alla ricollocazione di beneficiari di protezione internazionale all'interno dell'Unione.[172]
La possibilità di partecipare ad attività formative comuni[173] e di fruire di materiali didattici prodotti da EASO permetteva ai competenti attori nazionali in materia di asilo di avere una comprensione comune del SECA e di condividere valori, standard professionali ed etici. Il programma di formazione trattava aspetti fondamentali della procedura d'asilo e, già nel 2013, EASO iniziava ad implementare moduli, rivolti ai funzionari nazionali responsabili delle procedure d'asilo, relativi, ad esempio, l'inclusione,[174] le tecniche di audizione, la valutazione delle prove, le audizioni con persone vulnerabili, la redazione delle decisioni sulle domande di protezione internazionale e le COI.[175]
L'Ufficio di sostegno, sempre nell'ambito delle attività di supporto permanente, organizzava, promuoveva e coordinava anche attività che consentissero lo scambio di informazioni e l'individuazione e la condivisione delle migliori prassi fra gli Stati membri in materia di asilo.[176] A tal fine, a partire dal 2012, EASO sviluppava la c.d. "*quality matrix*" con l'obbiettivo di "*tacking an up-to-date view of the situation in Member States*". I risultati di questo approccio a matrice confluivano in *reports* destinati agli Stati membri, all'UNHCR e alla Commissione che servivano per sviluppare una banca dati di buone prassi e implementare strumenti volti alla condivisione di queste tra i diversi Stati membri.[177]

---

si può fare riferimento a EASO, Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2016, p. 48, 49 dove si riconosce che "*The types of protection granted [to Afghan nationals] varied between EU+ countries*".

[170] Art. 6 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[171] Art. 4 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[172] Art. 5 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit. Relativamente le misure di ricollocazione e la loro disciplina si veda: E. COLOMBO, *Il meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo davanti alla Corte di giustizia: spunti di riflessione per il legislatore dell'Unione,* in *EUROJUS*, N. 2, 27 Aprile 2020; M. DI FILIPPO, *Le misure di ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive,* in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, N. 2, 2015, p. 33 ss.; G. MORGESE, *La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità*, in *Diritto pubblico*, N. 1, 2020, p. 97 ss; E.L. TSOURDI, *op. cit.*, in *European Papers,* Vol. 1, N. 3, 2016, p. 1017; B. DE WITTE, E.L. TSOURDI, *Confrontation on relocation: the Court of justice endorses the emergency scheme for compulsory relocation of asylum seekers within the European Union: Slovak republic and Hungary v. Council*, in *Common market law review*, Vol. 55, n. 5, 2018, p.1457 ss.

[173] I corsi di formazione EASO utilizzano il modello "*Train the Trainers*". Si veda, ad esempio, EASO, Annual Train-the-Trainer Plan – 2021, EASO/C2/2021/041, disponibile in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Annual-Train-the-Trainer-Plan-2021.pdf.

[174] EASO, Guida pratica dell'EASO: requisiti per poter beneficiare della protezione internazionale, Serie di guide pratiche dell'EASO, Aprile 2018, disponibile in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-Practical-Guide-for-international-protection_IT.pdf.

[175] EASO Relazione annuale sulle attività, 2013, p. 11.

[176] Capo 2, Sezione 1, Art. 3 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[177] ERNST & YOUNG, *European Asylum Support Office Independent External Evaluation of EASO's Activities Covering the Period from February 2011 to June 2014,* cit., p. 25.

Nel 2013, ad esempio, grazie alla matrice per la qualità, l'Agenzia mappava aspetti chiave della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, quali l'audizione individuale del richiedente asilo, la valutazione delle prove e dell'ammissibilità delle domande di protezione internazionale. I risultati scaturenti dalla matrice erano usati, da un canto, per individuare possibili esigenze di supporto operativo e per assistere gli Stati membri nell'attuazione di standard di elevata qualità nell'ambito delle procedure d'asilo, d'altro canto, per produrre documenti riguardanti buone prassi nonché per elaborare nuovi documenti tecnici (quali, ad esempio, orientamenti e manuali operativi).[178] In questa prospettiva, nel dicembre 2022, l'Agenzia pubblicava il "*Quality Matrix Synthesis Report on Personal Interview, Evidence Assessment and Qualification*" che forniva una panoramica delle prassi delle amministrazioni nazionali relative al colloquio personale, alla valutazione delle prove e alla fase decisionale della procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

Le attività di cooperazione pratica dell'Agenzia, d'altro canto, non si limitavano alla dimensione interna del SECA, bensì andavano a coprire anche la dimensione esterna di tale sistema (si veda *infra* Capitolo III). L'Ufficio di sostegno, in questa prospettiva, coordinava azioni attinenti al reinsediamento di persone che si trovavano fuori dal territorio dell'UE[179] ed erano in chiaro bisogno di protezione internazionale e altre azioni attinenti "l'attuazione degli strumenti (…) relativi la dimensione esterna" del SECA.[180]

Nell'ambito del suo mandato, l'Ufficio di sostegno poteva altresì cooperare direttamente con le autorità competenti dei Paesi Terzi nell'intento di promuovere il rafforzamento delle capacità nell'ambito dei sistemi di asilo ed accoglienza di tali Paesi, nonché di attuare programmi di protezione regionale.[181]

2.3.2 (Segue): le competenze di EASO in materia di Informazioni sui Paesi d'origine

Tra le attività volte al rafforzamento della cooperazione pratica in materia di asilo tra gli Stati membri che, per il loro impatto sulla procedura di asilo nazionale, rappresentavano per l'EASO un importante nucleo vi era quella relativa l'organizzazione, la promozione e il coordinamento di "attività relative alle informazioni sui Paesi di origine (…) delle persone che fanno domanda di protezione internazionale".[182]

A tal fine, l'Agenzia, anzitutto, aveva il compito di elaborare relazioni (*reports* secondo la versione inglese) sui Paesi di origine;[183] ed invero, a partire dal 2011, EASO iniziava a pubblicare documenti riguardanti diversi Paesi di origine e differenti situazioni rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale (come, ad esempio, relazioni sul

[178] EASO, Annual Activity Report 2012, Part I, p. 11; EASO, Relazione annuale di attività 2013, p. 11 ss.

[179] F. GATTA, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo,* in Diritto, Immigrazione, Cittadinanza, N. 2, 2018, p. 12 ss.; S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale,* in *Diritto Pubblico*, N. 1, 2020, p. 57-77; G. MORGESE, *Limitati sviluppi del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo in materia di percorsi legali di ingresso,* in I. CARACCIOLO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, p. 274 ss.

[180] Art. 7, co 1 e 2 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[181] Art. 7, co 3 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.; si veda meglio *infra* Capitolo III, par. 2.2.

[182] *Ivi,* Art. 4 Regolamento (UE) n. 439/2010.

[183] *Ivi*, Art. 4, lett. b) Regolamento (UE) n. 439/2010.

trattamento dei cittadini afghani in Iran o concernenti il servizio militare e il trattamento riservato agli oppositori politici nella Federazione Russa).[184]

In aggiunta, all'Ufficio di sostegno era stato affidato il compito di elaborare un formato e una metodologia comune per la presentazione, la verifica e l'utilizzo delle COI.[185] Nel 2011, un gruppo di lavoro, formato da personale dell'Agenzia e da rappresentanti di diverse autorità amministrative nazionali, veniva incaricato della redazione di tale metodologia. Nel luglio del 2012 veniva adottata la "*EASO Country of Origin Information report methodology*" che, seppur non vincolante per gli Stati membri (che erano comunque incoraggiati ad utilizzarla nella stesura di loro *report*), doveva essere utilizzata da EASO nel processo di redazione delle sue relazioni sui Paesi di origine.[186] Questa versione della metodologia COI veniva successivamente rivista nel giugno 2019 per il tramite di un gruppo di lavoro composto da esperti COI provenienti da sette Paesi membri (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Repubblica Slovacca, Svezia) e personale dell'Agenzia.[187]

L'Agenzia, inoltre, organizzava incontri nazionali, *workshop* e seminari[188] ed era responsabile della creazione di un portale che raccogliesse le informazioni sui Paesi di origine, ad oggi disponibile sul sito dell'EUAA e gestito dalla stessa in collaborazione con le autorità nazionali per l'asilo degli Stati dell'UE.[189] Il portale consente ai funzionari per l'asilo di accedere a un'ampia gamma di informazioni sui Paesi di origine da un unico punto di ingresso e permette il collegamento diretto alle diverse banche dati COI nazionali.[190]

Accanto alle attività di supporto operativo (emergenziale e speciale) i cui risvolti pratici verranno meglio approfonditi *infra* (par. 2.3.3 e seguenti), anche quelle relative le informazioni sui Paesi di origine avevano, almeno potenzialmente, rilevanti ripercussioni pratiche sulle procedure di asilo nazionali. Tali informazioni, pur non essendo, da sole, decisive per il provvedimento che conclude la procedura di riconoscimento della protezione internazionale, rivestono un ruolo centrale nel processo di formazione dello stesso.[191]

---

[184] EASO, Consolidated Annual Activity Report 2019, p. 149: "*In 2019, the following products were produced/updated: 12 COI reports published on website: AFG (2), IVC (1), ERI (1), IRQ (5), PAK (1), SYR (2)*".

[185] Art. 4 lett. d) Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[186] EASO, Country of Origin Information Report Methodology, Luglio 2012, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/coireportmethodologyfinallayout_en.pdf.

[187] EASO, Country of Origin Information (COI) Report Methodology, Luglio 2019, disponibile in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2019-EASO-COI-Report-Methodology.pdf. Come si vedrà meglio *infra* (Capitolo II par. 4.1) questa metodologia è poi stata rivista nel gennaio del 2022 con la contestuale trasformazione dell'Ufficio di Sostegno per l'Asilo in Agenzia dell'UE per l'asilo.

[188] EASO, Relazione annuale di attività 2013, p. 13: "Nel corso del 2013 l'EASO ha organizzato 10 seminari o workshop di cooperazione pratica specifici per Paese, incentrati sulle COI (…). I seminari e i workshop riguardavano la Siria (marzo e giugno 2013), i paesi dei Balcani occidentali (marzo 2013), la Federazione russa (luglio 2013), la Somalia (settembre 2013) e il Pakistan (settembre 2013)".

[189] Art. 4 lett. c) Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.; EUAA COI Portal, disponibile in https://coi.euaa.europa.eu/.

[190] Nel febbraio 2013, al fine di creare dei punti di contatto tra gli utenti nazionali e EASO, è stata creata una rete di amministratori nazionali del portale comune che possono, ad esempio, fornire informazioni concernenti la fase di registrazione e rispondere a domande o questioni tecniche poste dagli utenti, in: EASO, Relazione annuale di attività 2103, p. 12-13.

[191] G. CELLAMARE, *In tema di informazioni sui Paesi di Origine nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale,* in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, N. 2, 2019, p. 4 ss.; E.

Invero, nel diritto di asilo, le dichiarazioni del richiedente sono spesso l'unica fonte di prova, quantomeno delle circostanze specifiche più rilevanti e, dunque, potenzialmente, dei fatti costitutivi del diritto.[192] In tale contesto, la valutazione della credibilità delle dichiarazioni rese dal richiedente al decisore (che è solo uno dei momenti di giudizio di valutazione della prova) deve essere esperita in relazione alla loro coerenza interna ed esterna; le dichiarazioni del richiedente asilo saranno caratterizzate da "coerenza esterna" se in linea con le informazioni sul Paese di origine aggiornate ed eventuali altre prove documentali da acquisire autonomamente.[193]

Perciò, alla luce delle ridotte possibilità del richiedente di produrre documentazione relativa il proprio Paese di origine, il controllo della coerenza esterna (in intima connessione con quella interna) costituisce la sede principale dove il dovere di cooperazione istruttoria dell'autorità amministrativa o del giudice assume un ruolo decisivo ed indefettibile.[194]

Proprio a causa della loro importanza nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, si rendeva necessario riconoscere un ruolo all'Ufficio di sostegno per l'asilo in tema di COI al fine di garantire una qualità costante della procedura e un livello sufficiente di convergenza delle decisioni individuali in tutta l'UE. D'altro canto, la rilevanza delle COI prodotte da EASO risultava attutita dal fatto che le amministrazioni nazionali (in prima istanza) e i giudici (in fase di ricorso) non erano tenuti, durante il processo decisionale, a fare riferimento alle relazioni sui Paesi di origine pubblicate dall'Agenzia[195] e, come evidenziato dal testo del regolamento istitutivo, tali analisi non intendevano impartire istruzioni agli Stati membri sull'accoglimento o rigetto delle domande di protezione internazionale.[196]

D'altro canto, nonostante il loro carattere non vincolante, i *Reports on Countries of Origin* avevano il potenziale per influenzare i decisori nazionali, dato l'autorevole ruolo dell'Agenzia. Inoltre, la presenza di personale EASO a supporto delle amministrazioni nazionali e dei giudici durante lo svolgimento della procedura di riconoscimento della protezione internazionale (*infra* par. 3.1 e par. 3.2) comportava, inevitabilmente, un qual certo utilizzo delle COI dell'Agenzia dato che, certamente, i funzionari EASO prediligevano l'utilizzo di queste a supporto del processo decisionale.

Pertanto, era fondamentale che le COI integrassero informazioni provenienti da una varietà di attori, che aderissero agli standard di obiettività e imparzialità e che rimanessero aggiornate. Questo, d'altra parte, non sempre si è verificato. L'UNHCR, ad esempio,

---

BUSETTO, A. FIORINI, E. PIERONI, S. ZARRELLA, *Le informazioni sui Paesi di origine nella procedura di asilo: sempre più rilevanti, ancora poco considerate*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, N. 1, 2017

[192] L. MINNITI, *La valutazione di credibilità come strumento di valutazione della prova dichiarativa. Ragioni e conseguenze*, in Questione Giustizia, N. 3, 2020, p. 23.

[193] Art. 10, par. 3, lett. b), Art. 23, par. 1 Direttiva 2013/32/UE, cit.; Art. 4 par. 1 Direttiva 2011/95/UE, cit.; Art. 3 co. 5 lett. c) Decreto Legislativo 19 novembre 2007, n. 251, Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, GU n. 3 del 04.01.2008. B. SORGONI, *Storie vere. L'inevitabile ambiguità all'esame del giudice dell'asilo,* in *Questione giustizia*, 03 Giugno 2019.

[194] L. MINNITI, *op. cit.,* in Questione Giustizia, N. 3, 2020, p. 22 ss.

[195] E. L. TSOURDI, *Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?*, in *German Law Journal*, Vol. 21, Special Issue 3, 2020, p. 511 e ss.

[196] Art. 4, lett. e) Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

contestava uno dei primi rapporti dell'Agenzia pubblicando il proprio punto di vista sul reclutamento forzato da parte dei Talebani in Afghanistan.[197]

2.3.3 Fornire sostegno operativo speciale agli Stati membri

Mentre il sostegno fornito dall'Agenzia alla cooperazione pratica in materia di asilo si concretizzava in un supporto permanente per gli Stati membri, la "terza finalità" di EASO, coincidente con il fornire assistenza operativa ai sistemi di asilo e accoglienza sottoposti ad una pressione particolare, prevedeva, invece, un intervento a termine. Invero, le azioni di EASO a vantaggio di Stati membri che si trovavano ad affrontare questo tipo di situazioni erano finalizzate a sostenere le autorità nazionali competenti durante il lasso di tempo in cui le stesse si confrontavano con oneri eccezionali e urgenti.[198]

Per preparare e definire azioni di sostegno agli Stati membri e valutare le esigenze degli stessi in materia di asilo, l'EASO svolgeva una preventiva e continuativa attività di raccolta d'informazioni grazie alla quale forniva un'analisi delle tendenze del fenomeno dell'asilo e dei fattori di spinta-attrazione, nonché degli scenari di rischio.[199] Le funzioni di sostegno operativo esercitate dall'Agenzia, dunque, erano strettamente connesse all'elaborazione di tali dati - riguardanti le strutture di accoglienza, le risorse disponibili per ciascun sistema di asilo e la situazione nei c.d. "Paesi Terzi di origine"- che venivano forniti dagli Stati membri, dall'UNHCR e da altre organizzazioni internazionali.
In tale contesto, l'Ufficio di sostegno poteva utilizzare sistemi e meccanismi di allarme rapido già esistenti (*i*) e, se del caso, istituirne uno per fini propri (*ii*).
Il riferimento, *ex* art. 9, par. 3 dello statuto, a "meccanismi di allarme rapido esistenti" (*i*) doveva essere letto alla luce dell'art. 33 del Regolamento Dublino.[200] Quest'ultima disposizione (per la cui analisi approfondita si rimanda al Capitolo I, par. 2.4), ancor oggi in vigore, prevede che la Commissione, in cooperazione con l'Agenzia, possa rivolgere raccomandazioni ad uno Stato membro invitandolo a redigere un piano d'azione preventivo qualora, *sulla base delle informazioni ottenute dall'EASO*, la Commissione stabilisca che l'applicazione del regolamento Dublino è ostacolata da un rischio di speciale pressione o funzionamento del sistema di asilo nazionale. Nell'ipotesi in cui tali raccomandazioni non sortiscano l'effetto sperato, si attiva una fase di gestione della crisi (che riguarda una situazione più grave in cui un problema emergente si è evoluto), ove la Commissione, sempre confrontandosi con l'Ufficio di sostegno, può ordinare allo Stato membro interessato di elaborare un piano d'azione per la gestione delle crisi entro tre mesi.[201]

---

[197] E. L. TSOURDI, *op. cit.*, in *German Law Journal*, Vol. 21, Special Issue 3, 2020, p. 512.
[198] Art. 1, Art. 2, par. 2, Artt. 8-10, Artt. 13 ss. Regolamento (UE) n. 439/2010, cit. D'altra parte, come verrà illustrato meglio *infra* (Capitolo II, par. 4.2), Stati membri, quali Grecia e Italia, vedono la presenza dell'Agenzia sul loro territorio, ininterrottamente dal 2013 ad oggi (seppur attraverso la stipula di piani operativi della durata di uno o più anni).
[199] Art. 9 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit. e EASO, Relazione annuale per il 2011 sulla situazione dell'asilo nell'Unione europea e sulle attività dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, p.7.
[200] Art. 33 Regolamento (UE) n. 604/2013, cit.
[201] *Ibid*. Il meccanismo di allarme rapido, di preparazione e di gestione delle crisi prende forma nella Posizione (UE) n. 5/2013 del Consiglio in Prima Lettura in vista dell'adozione del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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

Per quanto concerne, invece, il "sistema di allarme rapido per fini propri" (*ii*) già il Programma di lavoro dell'EASO per il 2012 conteneva un riferimento all'istituzione di tale meccanismo che avrebbe comportato la raccolta di dati sui sistemi di asilo degli Stati membri nonché la realizzazione di una procedura di valutazione dei rischi che avrebbe, a sua volta, permesso all'Agenzia di offrire tempestive misure preventive e preparatorie per mezzo del c.d. *sostegno speciale*.[202]

I sistemi di allarme rapido (quello relativo al sistema Dublino o quello sviluppato dallo stesso EASO) permettevano, così, all'Agenzia di fornire supporto operativo non solo in termini di *sostegno emergenziale* - ovverosia quando gli Stati si trovavano a confrontarsi con un onere eccezionale ed urgente per le loro strutture di accoglienza e per i loro sistemi di asilo - ma anche attraverso un *sostegno speciale*, ovverosia preventivo rispetto all'emergere di una situazione di pressione sproporzionata o, comunque, non per forza collegato all'avverarsi di quest'ultima.

Tale ricostruzione non deriva dalla lettura delle disposizioni del regolamento istitutivo quanto, piuttosto, dalla Comunicazione della Commissione sul rafforzamento della solidarietà del 2 dicembre 2011,[203] dalle Conclusioni del Consiglio Giustizia e Affari Interni dell'8 marzo 2012,[204] dai Programmi di Lavoro annuali dell'EASO[205] e dai Piani di Supporto Speciale conclusi dall'Agenzia con gli Stati membri che richiedevano una tale tipologia di supporto.[206] Invero, mentre lo statuto di EASO dedicava al c.d. *sostegno emergenziale* una specifica Sezione - rubricata, per l'appunto, "sostegno agli Stati membri sottoposti ad una pressione particolare" - descrivendo anche, al suo Capo 3, la composizione e la procedura di dispiegamento delle Squadre di Sostegno per l'Asilo - altrettanto non si può dire per le attività di c.d. *sostegno speciale*.

Grazie alla lettura degli atti poco *supra* citati, s'apprende che il sostegno speciale includeva, per lo Stato membro che lo richiedeva, un sostegno personalizzato (*tailor-made assistance*), rafforzamento delle capacità del suo sistema di asilo e accoglienza (*capacity building*) e misure di supporto alla ricollocazione.[207]

È, quindi, per rispondere alle necessità espresse da Consiglio e Commissione che l'Agenzia creava la categoria del "supporto speciale" [208] agganciandola, almeno in un primo momento, al sistema di allarme rapido e di preparazione dell'EASO il quale, d'altro canto, era previsto

---

un Paese Terzo o da un apolide (rifusione), adottata dal Consiglio il 6 giugno 2013 2013/C 177 E/01. Sul tema si veda: E.L. TSOURDI, *op. cit.*, in *European Papers,* Vol. 1, N. 3, 2016, p. 1003 ss.

[202] EASO, Work Programme 2012, EASO/MB/2011/25, Settembre 2011, p. 21.

[203] Comunicazione della Commissione la Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo, Un programma dell'UE per una migliore ripartizione delle responsabilità e maggiore fiducia reciproca, cit.

[204] Consiglio dell'Unione europea, Conclusioni del Consiglio su un quadro comune per una reale e concreta solidarietà nei confronti degli Stati membri i cui sistemi di asilo subiscono particolari pressioni, anche a causa di flussi migratori misti, 08.03.2012, 7485/12 ASIM 28 FRONT 42.

[205] Disponibili in: https://euaa.europa.eu/about-us/governance-and-internal-control.

[206] Disponibili in: https://euaa.europa.eu/archive-of-operations?field_operation_year_value=All&field_member_state_value=All&field_operation_type_value=Special+Support+Plan.

[207] EASO, Programma di lavoro dell'EASO per il 2013, p. 16.

[208] Le aree di intervento dell'Agenzia vengono così disegnate dal Programma di lavoro per il 2013 (*Ibid*.): sostegno permanente, sostegno speciale, sostegno di emergenza, sostegno a livello di analisi e informazione, sostegno ai Paesi Terzi.

dall'art. 9, par. 3 del regolamento 439/2010 che afferiva alla Sezione relativa al "supporto emergenziale". A titolo di esempio, nel 2012, a fronte delle indicazioni emerse dal sistema di allarme rapido e di preparazione di EASO, l'Agenzia concludeva il suo primo Piano di Supporto Speciale con lo *Swedish Migration Board* al fine di formarne il suo personale.[209]
In altre parole, il sistema di allarme rapido e di preparazione dell'EASO poteva indicare la necessità non solo di un sostegno emergenziale – come risultava in modo piuttosto chiaro dal regolamento istitutivo – bensì, anche, di un sostegno speciale da parte dell'Agenzia agli Stati membri che si trovavano in situazioni nelle quali *potevano* emergere pressioni particolari per i loro sistemi di asilo.
Inoltre, come già sopra accennato, il Programma di lavoro dell'EASO per il 2014, tenuto conto di quanto previsto dal regolamento Dublino del 26 giugno 2013, apriva alla possibilità che le azioni di sostegno speciale dell'Agenzia potessero andare ad a integrare eventuali azioni intraprese nel quadro del meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi di cui all'articolo 33 del regolamento stesso.[210]
Se, in un primo momento, l'intervento dell'Agenzia a supporto degli Stati membri rimaneva agganciato alle risultanze dei sistemi di allerta attivati dall'EASO stesso o previsti nell'alveo del c.d. sistema Dublino, già a partire dal 2013 le ragioni sottese a un tale intervento cambiavano e venivano subordinate, più semplicemente, ad una richiesta da parte dello Stato membro. Così, il Piano di Supporto Speciale firmato da EASO con il Capo dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione italiano[211] non seguiva ad una valutazione avvenuta nel contesto del sistema di allarme rapido e di preparazione quanto, piuttosto, ad una richiesta rivolta, il 7 dicembre 2012, all'Agenzia dal governo italiano. Tale accordo prevedeva, tra le altre, che l'EASO attivasse misure di sostegno in ambito di raccolta dati e di analisi finalizzate alla valutazione del sistema di asilo italiano nell'ambito del SECA, rafforzasse gli standard di ricerca delle COI, supportasse l'Unità Dublino italiana e migliorasse le attività di monitoraggio delle strutture di accoglienza. A tale scopo, nel corso del 2013, venivano dislocate sul territorio italiano Squadre di sostegno in materia di asilo (SSA), composte da esperti degli Stati membri e dell'EASO.[212]
Anche i Piani di Supporto Speciali firmati da EASO con Cipro, Grecia e Bulgaria facevano riferimento non tanto a valutazioni relative ai sistemi e meccanismi di allarme rapido bensì ad una richiesta pervenuta da parte degli Stati interessati.[213]
Neppure la procedura da seguire per pervenire alla conclusione di un Piano di Supporto Speciale e al dispiegamento di esperti in materia, al contrario di quanto accadeva per il c.d. sostegno d'emergenza (si veda *infra* par. 2.3.4), era compiutamente disciplinata dal

[209] EASO, Special Support Plan Swedish Migration Board, 21 Dicembre 2012, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Special-Support-Plan-Sweden1_0.pdf.
[210] EASO, Programma di lavoro dell'EASO per il 2014, p. 19.
[211] EASO, Special Support Plan to Italy, Malta, 4 Giugno 2013, p. 3.
[212] EASO, Relazione annuale di attività 2013, p. 18 "Nel 2013 sono stati inviati in Italia 25 esperti, che sono stati inseriti in 10 Squadre di Sostegno in materia di asilo per aiutare l'attuazione del piano di sostegno speciale".
[213] Disponibili in: https://euaa.europa.eu/archive-of-operations?field_operation_year_value=All&field_member_state_value=All&field_operation_type_value=Special+Support+Plan.

regolamento istitutivo;[214] invero, i Piani di Supporto speciale conclusi dall'Agenzia con gli Stati membri e la Procedura per l'implementazione dei Piani operativi rimandavano all'articolo 2, par. 1, 3, 4 e 5 del regolamento 439/2010 secondo cui l'Ufficio di sostegno facilita, coordina e rafforza la cooperazione pratica in materia di asilo fra gli Stati membri, contribuisce a una migliore attuazione del SECA e presta assistenza scientifica e tecnica in relazione alle politiche e alla legislazione dell'Unione. L'art. 2, par. 5 del regolamento 439/2010 descriveva in modo piuttosto generico la modalità con cui raggiungere tali obbiettivi, ovverosia *lavorando a stretto contatto* con le autorità degli Stati membri responsabili per l'asilo, con i servizi nazionali responsabili per l'immigrazione e l'asilo e con altri servizi nazionali, così come con la Commissione.

2.3.4 Fornire sostegno operativo emergenziale agli Stati membri sottoposti ad una particolare pressione migratoria

Diversamente, per quanto concerne il *supporto d'emergenza* – che si esplicava in attività volte a fornire un sostegno operativo agli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza erano sottoposti ad una pressione particolare – la tipologia di azioni di supporto, la procedura di dispiegamento d'esperti e il contenuto del Piano Operativo erano disciplinati dal regolamento istitutivo al Capo 2, Sezione 2 e dal Capo 3 sulle "Squadre di Sostegno per l'Asilo".

Su richiesta dello Stato membro il cui sistema di asilo e accoglienza era sottoposto a una particolare pressione derivante dall'arrivo improvviso di un vasto numero di cittadini di Paesi Terzi in bisogno di protezione internazionale, EASO poteva fornire sostegno emergenziale operativo coordinando le Squadre di Sostegno per l'Asilo (SSA) e promuovendo azioni per rendere più agevole l'inizio dell'esame delle domande di asilo e mettere a disposizione adeguate strutture di accoglienza.[215] Dal 2011 al 2022, anno in cui è diventata operativa l'Agenzia dell'UE per l'asilo, EASO ha fornito sostegno operativo emergenziale a cinque Stati membri (Grecia, Malta, Cipro, Lituania e Lettonia).[216]

La procedura per il dispiegamento di personale sul territorio dello Stato membro richiedente, che si concludeva con la firma di un Piano Operativo, aveva inizio con una richiesta del

---

[214] EASO, Programma di lavoro dell'EASO per il 2015, p. 18. Risulta interessante notare come mentre per gli *Operating Plans* o per gli *Hotspot (Relocation) Operating Plans* è previsto il dispiegamento di Squadre di Sostegno per l'Asilo – secondo la procedura descritta dal Regolamento (UE) n. 439/2010, cit., al Capo 3 - per i *Special Support Plans* è invece prevista la partecipazione di esperti; in questo senso EASO, Decision of the Executive Director of the European Asylum Support Office on the approval of EASO Procedure for Internal Coordination on the Implementation of Operating Plans, Special Support Plans and/or Hotspot (Relocation) Operating Plans, 2016, documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti presentata all'Agenzia (n. 001284): "(…) *the Special Support Plan and its amendments are implemented via the participation of experts in Special Support Plan. This comprises joint in-house expertise of EASO and experts nominated by MS, selected and deployed by EASO. A team may be deployed in the host Member State, under the supervision of the EASO Plan Coordinator or the Measure Coordinator*".

[215] Art 10 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[216] EASO, Grand-Duchè De Luxembourg Ministère des Affaires étrangères, Direction de l'Immigration, Operating Plan for the Deployment of Asylum Support Teams to Luxembourg, 26 January 2012. Benché il Piano operativo concluso con il Lussemburgo nel 2012 non sia formalmente ascrivibile alla categoria del supporto speciale, sostanzialmente si può ricondurre ad essa dato che chiaramente si statuiva "*the aim of this support is to prevent a situation of non compliance with the principle of CEAS*" (p. 4) e che l'Agenzia svolgeva solo attività di sostegno alla formazione.

Paese interessato rivolta all'Agenzia dove veniva fornita una descrizione della situazione, gli obbiettivi della richiesta di invio e specificato il fabbisogno previsto.[217] Spesso, a dire il vero, la richiesta di supporto operativo veniva preceduta da *consultazioni informali* a seguito delle quali lo Stato poteva inviare una richiesta scritta ad EASO che, a sua volta, informava immediatamente il responsabile del Centro per il supporto operativo (COS, si veda *supra* fig. 2 "*EASO internal governance*") il quale avviava la stesura di un *Rapid Early Warning and Preparedness System report*.

Non appena riceveva la richiesta di supporto, il direttore esecutivo era tenuto ad informare il consiglio di amministrazione[218] e, se necessario, poteva inviare esperti EASO per valutare la situazione dello Stato membro richiedente.[219] Sulla base di tale valutazione, del *Rapid Early Warning and Preparedness Stystem report* e tenendo conto delle particolari circostanze in cui si trovava lo Stato membro richiedente, il direttore esecutivo di EASO - quanto prima e al più tardi entro cinque giorni lavorativi dalla data di ricevimento della richiesta - decideva se fornire o meno il supporto.[220]

La decisione doveva essere comunicata per iscritto, assieme alle motivazioni principali, contemporaneamente allo Stato membro richiedente e al consiglio di amministrazione.[221]

Figure 24: EASO Special and Emergency support procedures

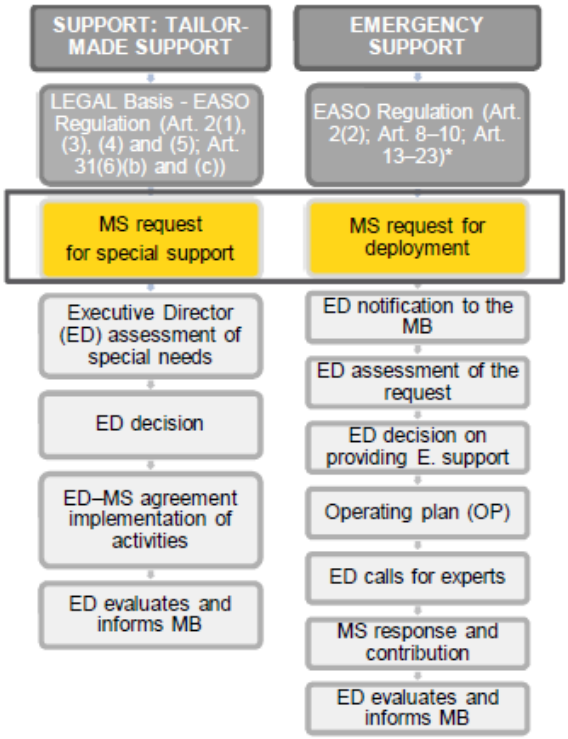

FIG. 3 - *Fonte:* ERNST & YOUNG, *European Asylum Support Office Independent External Evaluation of EASO's Activities Covering the Period from February 2011 to June 2014,* Final Report, Dicembre 2015.

[217] Art. 13, par. 1 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.
[218] Art. 17, par. 2 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.
[219] Art. 17, par 1 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.
[220] EASO, Procedure for Internal Coordination on the Implementation of Operating Plans, Special Support Plans and/or Hotspot (Relocation) Operating Plans, cit.
[221] Art. 17, par. 3 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

Non sempre, d'altro canto, la procedura descritta nel regolamento istitutivo veniva seguita in tutti i suoi passaggi. Si fa riferimento, ad esempio, all'invio nelle isole dell'Egeo orientale di SSA[222] conseguente non tanto ad una richiesta della Grecia bensì a due comunicati stampa del Consiglio dell'UE del 20 aprile 2015 e, tre giorni dopo, del Consiglio europeo.[223] Secondo l'Agenzia, al tempo, il coinvolgimento della Grecia poteva desumersi dalle discussioni sfociate nei due comunicati stampa con cui gli Stati membri, inclusa la Grecia, davano mandato ad EASO "*to deploy EASO teams in frontline Member States for joint processing of asylum application, including registration and finger-printing*". Inoltre, anche se la Grecia non aveva richiesto formalmente il supporto dell'Agenzia, *ex* art. 13, par. 1 del regolamento istitutivo, il Paese aveva un suo rappresentante nel consiglio di amministrazione che, assieme a tutti gli altri membri del consiglio di amministrazione, era tra i destinatari della lettera che il direttore esecutivo aveva inviato il 30 settembre 2015 nella quale si confermava la sua decisione "*to give a technical and operational support and to deploy Asylum Support Teams in Greece until the end of 2015*".[224]

Anche il dispiegamento di SSA sul territorio lituano a seguito della conclusione, avvenuta il 15 luglio 2021, del Piano operativo tra l'Agenzia e lo Stato in questione, non risultava del tutto aderente alla procedura illustrata dal regolamento istitutivo. Invero, a fronte di una richiesta di supporto operativo inviata per iscritto, il 15 giugno 2021, dalla Ministra dell'Interno all'Agenzia in cui, come previsto dall'art. 13, par. 1, si descriveva la situazione e le ragioni della richiesta di invio di SSA,[225] mancava la decisione, ex art. 17, par. 3, con cui la direttrice esecutiva comunicava per iscritto la decisione sull'invio contemporaneamente allo Stato membro richiedente e al consiglio di amministrazione, precisandone le motivazioni principali.

L'assenza di tale comunicazione scritta è stata giustificata da "particolari emergenze operative connesse a varie richieste di sostegno tecnico e operativo dell'EASO da parte degli Stati membri; tenendo altresì conto del fatto che la richiesta della Lituania era stata formulata *in stretta consultazione preliminare* con l'Agenzia prima di essere formalmente presentata, è stata data priorità alla rapida valutazione delle esigenze e alla conclusione, il più rapidamente possibile, del piano operativo con la Repubblica di Lituania".[226]

---

[222] EASO Hotspot Operating Plan to Greece, Valletta Harbour and Athens, September 2015, EASO/COS/2015/677, EL/1226/30.09.2015.

[223] Commissione europea, Comunicato stampa, Joint Foreign and Home Affair Council: Ten point action plan on migration, 20 aprile 2015, in: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4813; Consiglio europeo, Comunicato stampa, Riunione straordinaria del Consiglio europeo, 23 Aprile 2015, in: https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/: "(…) rafforzare la solidarietà e la responsabilità interne: (…) p) inviare squadre EASO negli Stati membri in prima linea ai fini di un esame congiunto delle domande d'asilo, anche riguardo alla registrazione e al rilevamento delle impronte digitali". ECCHR, *EASO's involvement in Greek Hotspot exceeds the agency's competence and disregards fundamental rights,* in https://www.ecchr.eu/fileadmin/Fallbeschreibungen/ECCHR_Case_Report_EASO_Greek_Hotspots_042019.pdf, p. 4 e EASO Hotspot Operating Plan to Greece, Valletta Harbour and Athens, September 2015, cit., p. 2.

[224] Nel testo sono stati riportati passaggi tradotti in italiano della risposta di richiesta di accesso agli atti N. 001299 inviata dall'A. all'EUAA in data 22 febbraio 2023 (registrata il 24 febbraio 2023).

[225] Documento in possesso dell'A. a seguito di richiesta di accesso agli atti all'Agenzia, si veda nota a pie di pagina successiva.

[226] È stata inoltrata istanza di accesso agli atti all'Agenzia (registrata N. 00336) relativamente la richiesta inoltrata dalla Lituania ad EASO - secondo quanto previsto dall'art. 13 del Regolamento (UE) n. 439/2010 - e

Il Piano operativo veniva elaborato con lo Stato membro non appena il direttore esecutivo decideva di rispondere positivamente alla richiesta di supporto.[227]
Precisamente, se la risposta alla richiesta di supporto era affermativa, il COS, assieme allo Stato membro richiedente, preparava una prima bozza del Piano operativo.
Se necessario, entro due settimane dalla decisione del direttore esecutivo, poteva prendere avvio una missione di esperti EASO sul territorio dello Stato membro richiedente per la mappatura della situazione di base e l'analisi delle lacune. Durante la missione, gli esperti EASO potevano chiedere supporto, in termini di *expertise*, alla Commissione europea, a FRONTEX e all'UNCHR.
Successivamente, il COS redigeva una seconda bozza del piano operativo che doveva esser convalidata da tutti i dipartimenti competenti dell'Agenzia. Il Piano operativo veniva quindi inviato per le osservazioni allo Stato membro richiedente; in seguito, il COS condivideva la bozza con la Commissione europea e l'UNHCR. Infine, prima della firma ufficiale del Piano operativo, questo veniva inviato nuovamente allo Stato membro per un'approvazione preventiva "finale" e doveva essere sottoposto ad un'ulteriore e ultima procedura interna all'Agenzia. Conclusa anche questa fase, il Piano era firmato dal direttore esecutivo e della controparte nazionale e, da questo momento, "*becomes a legal document and the activities begin*".[228]
Subito dopo l'approvazione, il direttore esecutivo informava gli (altri) Stati membri in merito al numero e ai profili richiesti degli esperti che avrebbero dovuto partecipare alle Squadre di Sostegno per l'Asilo.

2.3.5 (Segue): Le Squadre di Sostegno per l'Asilo

Coloro che componevano le SSA facevano parte del Gruppo di intervento in materia di asilo, costituito da un insieme di esperti, i cui nominativi erano contenuti in una banca dati, che venivano messi a disposizione dagli Stati dell'UE per comporre le SSA e che, quindi, potevano essere inviati sul territorio dello Stato richiedente in caso di situazioni di particolare pressione.[229]

---

la decisione - ex art. 17(3) del reg. ist. 439/2010 - della direttrice esecutiva in merito alla richiesta di invio delle Squadre di Sostegno per l'Asilo fatta dalla Lituania. Mentre è stata fornita la lettera con cui la Ministra dell'Interno lituana ha richiesto il supporto operativo dell'Agenzia, non è stato dato accesso alla decisione ex art. 17(3) bensì a una lettera con cui la Direttrice esecutiva inoltrava il nuovo piano operativo (del 14 settembre 2021) al Ministero dell'Interno lituano. È stata quindi inoltrata una nuova richiesta di accesso agli atti in data 24 marzo 2022 a cui, in data 7 aprile 2022, è stata fornita la seguente risposta: "L'Agenzia non ha tuttavia identificato né individuato una 'decisione' scritta formale, 'a norma dell'articolo 17, paragrafo 3, del regolamento 439/2010, del Direttore Esecutivo in merito alla richiesta di invio di Squadre di Sostegno per l'Asilo presentata dalla Lituania'. A causa delle particolari emergenze operative connesse a varie richieste di sostegno tecnico e operativo dell'EUAA da parte degli Stati membri, tenendo altresì conto del fatto che la richiesta della Lituania era stata formulata in stretta consultazione preliminare con l'Agenzia prima di essere formalmente presentata, è stata data priorità alla rapida valutazione delle esigenze e alla conclusione del piano operativo con la Repubblica di Lituania il più rapidamente possibile".

[227] Art. 17, par. 4 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[228] EASO, Procedure for Internal Coordination on the Implementation of Operating Plans, Special Support Plans and/or Hotspot (Relocation) Operating Plans, cit., p. 5.

[229] Art. 15 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.; EASO, Programma di lavoro dell'EASO per il 2013, p. 17.

I profili e il numero totale di esperti da mettere a disposizione del Gruppo di intervento venivano decisi a maggioranza dei tre quarti dei membri del consiglio di amministrazione su proposta del direttore esecutivo. Concretamente, a seguito dell'adozione, nel febbraio 2011, della decisione n. 3 del consiglio di amministrazione si istitutiva il Gruppo di intervento per l'asilo in seno all'EASO. Nel novembre 2012, con un'altra decisione, il consiglio di amministrazione stabiliva che il numero complessivo di esperti da mettere a disposizione non doveva essere inferiore a 100 e che i profili degli esperti che gli Stati membri dovevano rendere disponibili erano determinati a seconda delle qualifiche e competenze di base e di altre eventuali competenze opzionali, specificate dal testo della decisione stessa.[230]

In pratica, gli Stati membri selezionavano gli esperti che corrispondevano ai profili richiesti e inviano i loro nomi, con i relativi CV, a EASO affinché fossero inclusi nel Gruppo d'intervento in materia di asilo. L'Agenzia non influenzava il processo di selezione – che, quindi, avveniva a livello nazionale – ed ogni Stato membro manteneva la propria autonomia per quanto riguardava la scelta del numero e dei profili degli esperti (*pool* nazionale) e la durata del loro impiego. Tuttavia, il numero complessivo di esperti da mettere a disposizione del gruppo di intervento non poteva essere inferiore a 100.[231] Gli Stati membri presentavano annualmente ad EASO le correzioni/cancellazioni dai rispettivi elenchi di esperti.[232]

In sintesi, secondo quanto previsto dalla procedura di dispiegamento delle SSA sul territorio di uno Stato membro sottoposto a particolare "pressione migratoria", subito dopo l'approvazione del piano operativo, il direttore esecutivo informava gli Stati membri in merito al numero e ai profili richiesti degli esperti che avrebbero dovuto partecipare a tali Squadre.[233] A seguito di questo invito, gli Stati membri nominavano, "pescando" dal loro *pool* di personale nazionale inserito nelle liste del Gruppo di intervento per l'asilo, un elenco

---

[230] ERNST & YOUNG, *European Asylum Support Office Independent External Evaluation of EASO's Activities Covering the Period from February 2011 to June 2014*, cit., p. 43 ss. EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR, *Opinion on a notification for Prior Checking received from the Data Protection Officer of the European Asylum Support Office (EASO) regarding the Asylum Intervention Pool*, Caso 2013-1228, 18 Settembre 2014, in: https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/14-09-18_asylum_interv_pool_en.pdf, p. 2: "*According to EASO Decision , the profiles of the national experts are determined on the basis of the following criteria: - basic qualifications: a) work experience in the field of asylum, b) knowledge of English; - core competences corresponding to at least one of the categories mentioned in EASO Decision ; - other possible optional skills that may be specified by EASO and/or the sending Member State; optional skills may be specified if considered to be particularly useful for the purpose of the determination of a specific asylum team*".

[231] Nel 2015 il Gruppo di intervento in materia di asilo, da cui l'EASO può attingere esperti degli Stati membri da impiegare nelle Squadre di Sostegno per l'Asilo, era composto da circa 500 esperti raggruppati in 18 profili, si veda: E.L. TSOURDI, *op. cit.*, in *European Papers,* Vol. 1, N. 3, 2016, p. 1008.

[232] EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR, *Opinion on a notification for Prior Checking received from the Data Protection Officer of the European Asylum Support Office (EASO) regarding the Asylum Intervention Pool*, cit., p. 2; D. FERNANDEZ-ROJO, *op. cit.*, Cheltenham, Northampton, 2021, p. 75.

[233] Art. 17, par. 5 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.; in EASO, Procedure for Internal Coordination on the Implementation of Operating Plans, Special Support Plans and/or Hotspot (Relocation) Operating Plans, cit.: "*In order to deploy MS experts via AST or to invite MS experts to the implementation of SSP, EASO launches a call for experts to the MS* (…). *This call consist of an e-mail sent through the EASO NCP mailbox by COS, with a letter of the Executive Director to the National Contact Points requesting the nomination of experts to be deployed on the basis of the profiles required by the Operating Plan.* (…) *MSs are requested to nominate their experts within 10 woriking days and communicate those nominations through the EASO NCP mail box*".

di esperti. Se necessario, gli Stati membri potevano anche nominare esperti con profili specifici che non erano ancora inclusi nel Gruppo di intervento per l'asilo, nel qual caso allegavano il loro CV alla candidatura.
Successivamente, il COS provvedeva ad accertare che vi fosse corrispondenza tra le qualifiche e le esperienze indicate dagli esperti nominati e i requisiti presenti nell'invito del direttore esecutivo. Se più di un esperto corrispondeva ad un particolare profilo, il Centro di Supporto Operativo svolgeva una selezione tra gli esperti. Durante questa fase di preselezione degli esperti, il COS era tenuto a consultare anche il CIDA (*Centre for Information, Documentations and Analysis*) e il CTQE (*Centre for Training, Quality and Expertise*) nell'ipotesi in cui il piano operativo prevedesse misure della cui implementazione fossero responsabili le due unità.[234]
Il risultato di tale procedura corrispondeva ad un parere del Centro di Supporto Operativo sul dispiegamento delle SSA. Era, poi, il direttore esecutivo dell'EASO che prendeva la decisione formale che definiva la composizione effettiva delle Squadre di Sostegno per l'Asilo.[235]
È chiaro, quindi, che per fornire supporto operativo (speciale o d'emergenza) l'Agenzia doveva fare affidamento sui contributi provenienti dagli Stati membri al Gruppo di intervento in materia di asilo. Questo comportava due ordini di problemi tra loro concatenati: il primo relativo alla durata media dell'intervento degli esperti (c.d. *Member State experts*) che venivano messi a disposizione dagli Stati membri; il secondo concernente la costante carenza di esperti nazionali per le operazioni di supporto operativo.[236] Invero, la durata media dell'impiego di esperti nazionali - secondo la Relazione della Corte dei Conti del 2019 - era troppo breve (50 giorni in Grecia e 46 in Italia nel 2018) rispetto alla durata, in media annuale, del Piano operativo stipulato tra EASO e lo Stato membro.[237] Benché la Commissione e il Consiglio europeo avessero ripetutamente chiesto agli Stati membri di mettere a disposizione un maggior numero di esperti nazionali,[238] ciò non sortiva alcun effetto e la penuria di risorse umane spingeva l'Agenzia a impiegare, massicciamente, personale aggiuntivo con contratti di lavoro interinale (c.d. *interim caseworkers*).[239]

---

[234] *Ivi*, p. 7.
[235] EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR, *Opinion on a notification for Prior Checking received from the Data Protection Officer of the European Asylum Support Office (EASO) regarding the Asylum Intervention Pool*, cit., p. 3.
[236] Corte dei Conti europea, Relazione speciale n. 24/2019, Asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti: è ora di intensificare gli sforzi per ovviare alle disparità tra obiettivi e risultati, para. 28, p. 17, para. 92, p. 42, para. 148, p.74; raccomandazione 3.2 p. 86. ERNST & YOUNG, *European Asylum Support Office Independent External Evaluation of EASO's Activities Covering the Period from February 2011 to June 2014*, cit., p. 44.
[237] EASO, Operating Plan agreed by EASO and Greece, Valletta Harbour and Athens, 13 Dicembre 2017, p. 2: "*the Operating Plan* (…) *for the deployment of Asylum Support Teams and the provision of technical, material and operational assistance to Greece for a duration of 1 year (from 1st January 2018 until 31st December 2018)*"; EASO, Operating Plan agreed by EASO and Italy, Valletta Harbour and Rome, 15 Dicembre 2017, p. 2: "*Hereby agree on the Operating Plan (hereinafter 'the Plan') for the deployment of Asylum Support Teams and the provision of technical, material and operational assistance to Italy for the duration of 1 year, from 1st January 2018 until 31st December 2018*".
[238] Consiglio europeo, Riunione del 20 e 21 ottobre 2016 – Conclusioni, EUCO 31/16, CO EUR 8 CONCL 4, p. 4.
[239] Risposta dell'EASO alla Relazione speciale della Corte dei Conti europea n. 24/2019, cit., para. 148, disponibile in: EASO-Replies-SR-24-19-IT-01.pdf (europa.eu). Corte dei Conti europea, Relazione speciale n.

Nel 2018, dei circa 569 esperti inviati in Grecia, approssimativamente 243 (43 %) erano lavoratori interinali e, delle circa 60.116 giornate di lavoro registrate, circa 40.947 (68 %) erano ascrivibili a lavoratori interinali. Nello stesso periodo, dei circa 373 esperti inviati in Italia, approssimativamente 221 (59 %) erano lavoratori interinali e, delle 43 584 giornate di lavoro registrate, circa 35 137 (81 %) erano ascrivibili a lavoratori interinali.[240]
In Italia, inoltre, i contratti di assunzione "a termine a scopo di somministrazione di lavoro a tempo determinato con qualifica di impiegato" – Livello B2 o B1 CCNL Ambasciate e consolati – venivano stipulati con l'Agenzia interinale Adecco per una durata limitata con continui rinnovi o proroghe. A titolo di esempio, una delle persone intervistate ai fini della ricerca racconta così il suo storico contrattuale: il primo contratto veniva stipulato dal 20 dicembre 2016 al 19 marzo 2017 con proroga dal 20 marzo al 22 dicembre 2017; il secondo contratto decorreva dal 23 dicembre 2017 al 31 marzo 2018 con una prima proroga dal 1° aprile al 30 aprile 2018, una seconda proroga dal 1 maggio al 31 agosto 2019 (con cambio di livello da B2 a B1 retroattivo) e una terza proroga dall'1 settembre al 31 dicembre 2018. Il terzo contratto veniva stipulato per una durata di due mesi (dal 1° gennaio al 28 febbraio 2019) allo scadere di quali era prorogato per tre volte fino al 29 febbraio 2020.
Per giunta, sempre la Relazione della Corte dei conti europea del 2019 riscontrava irregolarità nel bando di gara con cui EASO affidava ad Adecco la fornitura di personale per l'operatività in Italia del 2018 e richiamava l'Ufficio ad "applicare le norme dell'UE sugli appalti pubblici in modo rigoroso".[241]
Il fatto che gran parte delle attività di EASO fossero delegate in misura così ampia a personale esterno e precario determinava per l'Ufficio un livello critico di dipendenza e un rischio permanente per la continuità operativa in un settore sensibile come quello relativo alle politiche d'asilo.[242] In aggiunta, il più che limitato numero di esperti messi a disposizione dagli Stati membri intaccava l'idea che l'Agenzia potesse rappresentare uno dei risvolti operativi del principio di solidarietà, inteso come forma di sostegno continuo da parte di alcuni Stati membri meno colpiti dai flussi migratori a Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza subivano pressioni specifiche e sproporzionate dovute specialmente alla loro situazione geografica o demografica (*infra* Capitolo II, par. 2.1). Ancor più, attingendo a questo tipo di risorse, veniva meno l'idea per cui il dispiegamento di esperti nazionali distaccati e provenienti da altri Stati membri comportasse vantaggi in termini di scambio di competenze e prassi virtuose in materia di asilo.

22/2020, cit., Allegati, Risposte dell'EASO alle osservazioni preliminari della Corte dei conti europea (paragrafo 39): "*A tal fine, l'EASO ha concluso contratti pubblici con agenzie di lavoro interinale per la messa a disposizione di lavoratori interinali, per completare gli interventi in ciascuno dei rispettivi paesi di intervento (Malta, Italia, Grecia e Cipro). (...) In ciascuna giurisdizione sono in vigore norme nazionali che recepiscono la direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale"*.

[240] Nel 2018, a Cipro, il 75% del personale dell'Agenzia era assunto con contratto interinale, M. MOUZOURAKIS on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, p. 4, in: https://ecre.org/wp-content/uploads/2019/11/EASO-Operations_Report.pdf.

[241] Corte dei Conti europea, Relazione annuale sulle agenzie dell'UE per l'esercizio finanziario 2018, cit., p. 207.

[242] *Ibid.* Da tenere conto, in tale contesto, che la Corte dei Conti europea, per l'esercizio relativo al 2020, ha individuato come irregolare la procedura di appalto per la messa a disposizione di lavoratori interinali in Italia, si veda: Corte dei Conti europea, Relazione annuale sulle agenzie dell'UE per l'esercizio finanziario 2020, cit., p. 208.

D'altro canto, come messo già messo in luce da altri,[243] l'assunzione di lavoratori interinali permetteva di colmare rapidamente la carenza di risorse umane delle amministrazioni nazionali presso cui le SSA erano dispiegate; in aggiunta, l'assunzione di tale tipologia di personale - per lo più proveniente dallo Stato membro che richiedeva misure di supporto emergenziale all'Agenzia - eliminava i rilevanti problemi legati a barriere linguistiche[244] e mitigava la necessità che gli esperti nazionali distaccati si adeguassero al nuovo quadro giuridico e istituzionale dello Stato ospitante.[245] In alcuni casi, addirittura, l'Agenzia era obbligata a dotarsi di personale *ad interim*: in Grecia, ad esempio, a supporto delle attività di registrazione delle domande di protezione internazionale era chiamato ad operare solo "*locally recruited interim staff*" dato che per accedere alla banca dati usata dal Servizio per l'Asilo (*POL/Alkyoni*) era necessario essere in possesso di cittadinanza greca.[246] Similmente, il sostegno fornito da EASO nella procedura ordinaria di asilo in Grecia era fornito esclusivamente attraverso esperti *ad interim* "*due to an express requirement in the law for personnel to be Greek speakers*".[247]

Pare, inoltre, interessante notare come, a partire dal 2021, i piani operativi conclusi tra EASO e lo Stato membro includessero una descrizione della composizione delle Squadre di Sostegno per l'Asilo che rispecchiava l'evoluzione appena descritta e, discostandosi da quanto previsto dallo statuto dell'Ufficio di Sostegno, anticipava il contenuto dell'art. 19 del regolamento istitutivo dell'EUAA. I Piani operativi conclusi per il 2021 ammettevano, invero, la possibilità che le SSA potessero essere costituite anche da esperti a contratto (*Experts on contract*), ossia persone che fornivano servizi "*upon conclusion of a public*

[243] M. MOUZOURAKIS on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, cit., p. 21.

[244] A partire da gennaio 2020, per le operazioni in Grecia EASO smetteva di impiegare esperti degli Stati membri e faceva affidamento esclusivamente su personale interinale. Inoltre, la lingua operativa passava dall'inglese al greco, il che comportava il licenziamento di tutto il personale interinale non di lingua greca: dopo il 2020 quasi tutto il personale interinale era di nazionalità greca. Si veda: EKSTEDT J., *Bureaucratic configuration and discretion in asylum case processing: the case of the EUAA in Greece*, in *Comparative Migration Studies*, N. 11, 2023, p. 8.

[245] Durante diverse interviste rivolte a ex funzionari EASO e attuali funzionari EUAA che hanno lavorato per l'Agenzia in Italia è effettivamente emerso il problema relativo al fatto gli esperti nazionali messi a disposizione da altri Stati membri e distaccati in Italia riscontravano importanti problemi a comunicare con il personale delle amministrazioni nazionali a cui erano di supporto (come Questure e Unità Dublino) a causa della non conoscenza della lingua inglese da parte di dirigenti e funzionari di quest'ultime. Si veda a tal proposito anche Commissione europea, Commission Staff working document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (EASO), 27.3.2014, SWD (2014) 122 def, p. 19: "*This problem was also confirmed by Greek officials interviewed for the purpose of the evaluation as they stressed how EASO deployments were sometimes not tailored to the needs of the Member State on the receiving side and that sometimes they required disproportionate commitment on the side of the Member State being assisted. In this context it was also suggested that EASO could hire local experts under the coordination of an Asylum Support Team in order to increase its impact on the ground*".

[246] M. MOUZOURAKIS on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, cit., p. 7.

[247] *Ibid.*, p. 13.

contract between the Agency and the legal entity with which these individuals have an employment and/or contractual relationship, including temporary agency workers".[248]
Ancor più, già nel 2021 si apriva alla possibilità che le SSA fossero composte da *individual experts* messi a disposizione attraverso i contributi degli Stati membri al Gruppo di intervento in materia di asilo, "*but whereby the Member State does not have an employment relationship with the individual expert*".[249] La figura degli *individual expert*, come si vedrà meglio *infra* (Capitolo II, par. 4.3.1), anticipava quanto riportato dall'art. 19, par. 1, lett. d) dell'attuale regolamento 2021/2303, ove previsto che le SSA sono composte anche ad altri esperti non impiegati dall'Agenzia.[250] Per di più, sempre preannunciando il contenuto della disposizione appena citata, i piani operativi conclusi per il 2021 da EASO includevano, tra i componenti delle SSA, anche il personale statutario impiegato dall'Agenzia (*temporary and contract staff*)[251] e esperti nazionali distaccati (*Seconded National Experts*), ossia esperti impiegati da un'amministrazione pubblica di uno Stato membro dell'UE e distaccati presso l'Agenzia per fornire supporto alle sue attività operative.[252]

Tornando a volgere lo sguardo ad EASO, i membri delle SSA, lavoratori interinali o esperti nominati dagli Stati membri, svolgevano le attività che erano state concordate nel Piano operativo firmato tra l'Agenzia e lo Stato richiedente il sostegno (si veda meglio *infra* par. successivo). I Piani operativi prevedevano una sezione dedicata alle "*measures*" di supporto che venivano attuate dai funzionari dell'Agenzia dislocati negli Stati membri. Ad esempio, nel Piano operativo concluso tra l'Italia e EASO nel dicembre del 2016, la prima misura descritta, per cui venivano messi a disposizione venti esperti, consisteva nel supporto "*with the provision of relevant information to potential applicants for international protection*".[253]

---

[248] EASO, Operating Plan agreed by EASO and Italy, Valletta Harbour and Rome, 17 December 2020, p. 11, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2021_Italy_OP_Final_1.pdf.

[249] Gli *individual experts* firmavano una "*Electronic declaration of the expert deployed as individual expert"* con l'Agenzia in cui confermavano che *"the reimbursement will be destined to cover the costs incurred by the expert invited to participate in the Measure* (…), *in the framework of EASO Operating Plan* (…)"; inoltre, nella dichiarazione si certificava "(…) *that I understand that a time sheet for the number of worked days certified by EASO staff will be submitted for reimbursment*".

[250] Si tratta del personale esterno (c.d. "*External Remunerated Experts*") selezionato e impiegato attraverso una "*Call for Expression of Interest*" per differenti profili quali, ad esempio quelli di "*Dublin Regulation Experts*" o "*Second Instance Support Experts*", per l'elenco completo dei profili si veda: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-03/annex_1_expert_profiles.pdf.

[251] Si può confrontare il testo Operating Plan agreed by EASO and Italy, Valletta Harbour and Rome, 17 December 2020, cit., con l'art. 19, par. 1, lett. a) e art. 60, par. 1, Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[252] Si può confrontare Operating Plan agreed by EASO and Italy, Valletta Harbour and Rome, 17 December 2020, p. 11, cit. con art. 19, par. 1, lett. c) Regolamento (UE) n. 439/2010, cit. La figura dell'esperto nazionale distaccato dallo Stato membro all'Agenzia era prevista dall'art. 38, par. 4, del Regolamento (UE) n. 439/2010, cit. secondo cui il consiglio di amministrazione adottava disposizioni che consentivano di ricorrere a esperti nazionali distaccati dagli Stati membri presso l'Agenzia. Tale decisione fu adottata il 25 novembre 2010: EASO, Management Board Decision n° 1 laying down rules on the secondment of national experts (SNE) to the European Asylum Support Office, EASO/MB/2010/3, documento ottenuto a seguito di richiesta di accesso agli atti inviata dall'A. all'Agenzia n. 002472.

[253] Nel caso di specie, consisteva in due esperti per ogni *hotspot,* otto esperti per il team mobile con base a Catania e dieci esperti per le squadre mobili incaricate di mantenere i contatti con la Prefettura locale e i centri di accoglienza a gestione prefettizia, in: EASO operating Plan to Italy, Valletta Harbour and Rome, December 2016, p. 9.

Ad ogni misura faceva capo un Coordinatore a cui gli esperti, a cadenza settimanale e tramite un modello di report predisposto dall'Agenzia,[254] inviavano informazioni sullo stato di avanzamento dei compiti assegnati e dei *deliverables* della missione.[255]
Il Coordinatore della misura faceva parte del c.d. *Implementation Team* assieme al Coordinatore del Piano operativo; queste figure, nominate dal Responsabile del Centro per il Supporto Operativo (HCOS) dell'Agenzia, erano responsabili, a diversi livelli, dell'attuazione del Piano operativo. Infine, al vertice, i referenti dell'Unione (*Union contact points*), designati dal direttore esecutivo, fungevano da interfaccia tra EASO e lo Stato membro ospitante, tra EASO e le SSA e controllavano la realizzazione del Piano operativo.[256]

2.3.6 (Segue):e il Piano Operativo tra Agenzia e Stato membro

Le Squadre di Sostegno e l'*Implementation Team* apportavano la loro competenza secondo quanto delineato dal regolamento istitutivo dell'Agenzia e dal Piano operativo concluso con lo Stato membro ospitante. Per quanto riguarda il primo, le azioni di sostegno agli Stati membri erano descritte in modo assai generico: nel quadro delle funzioni volte ad assicurare un inizio più agevole dell'esame delle domande di asilo e a mettere a disposizione adeguate strutture di accoglienza, gli esperti dislocati dall'Agenzia si potevano occupare di servizi di interpretazione, delle informazioni sui Paesi d'origine e del trattamento e gestione dei fascicoli sull'asilo.[257]
Era, perciò, il Piano operativo a definire, dettagliatamente, la composizione delle SSA e fornire una descrizione dei loro compiti.[258]
Ad esempio, il Piano operativo (fase II) relativo il dispiegamento di funzionari dell'Agenzia in Grecia, firmato il 7 marzo 2013,[259] al paragrafo terzo descriveva le varie misure di sostegno fornite alle autorità greche; si trattava di misure di supporto al sistema di prima accoglienza e di attività formative per i membri delle nuove Commissioni d'appello riguardanti l'uso delle COI e l'esame delle domande di protezione internazionale in seconda istanza. Per quanto atteneva le procedure di asilo, l'obbiettivo era la formazione di tutto il personale del Servizio Greco per l'Asilo e delle Commissioni d'appello su argomenti quali l'accertamento della nazionalità dei richiedenti protezione internazionale. Oltre a ciò, l'Agenzia affiancava il Servizio per l'Asilo nella creazione di una banca dati nazionale dalla quale le autorità incaricate all'esame delle domande di protezione internazionale avrebbero potuto attingere informazioni aggiornate sui Paesi d'origine.
Pochi mesi dopo la firma del Piano operativo con la Grecia, EASO ne firmava un altro con la Bulgaria[260] il cui contenuto, in termini di attività delle Squadre di Sostegno, era ben più incisivo rispetto a quanto descritto in tutti gli altri Piani operativi firmati da EASO tra il 2011

[254] Informazioni ricevute grazie ad interviste condotte dall'A. con personale assunto da EASO-EUAA per le operazioni in Italia (si rimanda alla sezione "Metodologia" dell'Introduzione).
[255] EASO, Procedure for Internal Coordination on the Implementation of Operating Plans, Special Support Plans and/or Hotspot (Relocation) Operating Plans, cit., p. 8.
[256] Art. 20 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.
[257] Art. 10 e Art. 14 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.
[258] Art. 18 par. 1 lett. d) e lett. e) Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.
[259] EASO, Operating Plan – Phase II for the deployment of Asylum Support Teams to Greece, Brussels, 07/03/2013.
[260] EASO, Operating Plan to Bulgaria, Bucharest, 17 October 2013, EASO/COS/2013/336.

(anno in cui è l'Agenzia è entrata in funzione)[261] e il 2014. Invero, alcune misure previste dal Piano operativo implicavano attività di assistenza durante le procedure di identificazione e pre-registrazione dei cittadini di Paesi Terzi e, eventualmente, la segnalazione di persone vulnerabili affinché venissero indirizzate verso la procedura appropriata. Con riguardo, poi, alla decisione di prima istanza riguardante le domande di asilo, Squadre congiunte di esperti appartenenti alle SSA e funzionari bulgari preparavano i fascicoli relativi alle domande di asilo, raccoglievano le COI utili al caso in esame e fornivano supporto tecnico durante l'intervista dei richiedenti asilo e per la stesura della decisione in prima istanza.
Fin dal Piano operativo concluso con la Bulgaria nel 2013 si iniziavano, quindi, ad intravedere le prime tracce di quella che sarebbe poi stata l'evoluzione, a partire dal 2015, in particolar modo grazie all'implementazione dell'approccio hotspot,[262] delle attività operative dell'Agenzia.
Come messo in luce dalla dottrina,[263] l'espansione di competenze *de facto* dell'Agenzia, attraverso l'attribuzione di funzioni quali quelle descritte nel Piano operativo appena citato, presentava una qual certa tensione con quanto previsto dal regolamento istitutivo secondo cui EASO non aveva alcun potere, diretto o indiretto, in relazione al processo decisionale delle autorità degli Stati membri responsabili per l'asilo per quanto riguardava le singole domande di protezione internazionale.[264]

2.4 Le successive "integrazioni" alle competenze di EASO al di là del Regolamento n. 439/2010/UE

Successivamente l'entrata in vigore del regolamento istitutivo dell'Ufficio di Sostengo, si sono susseguiti altri atti, di cui è utile dar conto, che hanno arricchito, ampliato ed approfondito le funzioni dell'Agenzia.

---

[261] D. FERNANDEZ-ROJO, *op. cit.,* Cheltenham, Northampton, 2021, p. 42.
[262] C. LOSCHI, P. SLOMINSKI, *The EU Hotspot Approach in Italy: strengthening agency governance in the wake of the migration crisis?*, in *Journal of European Integration*, Vol. 44, N. 6, 2022, p. 769 ss.; G. CAMPESI, *Normalizing the 'Hotspot Approach'? An Analysis of the Commission's Most Recent Proposals,* in S. CARRERA, D. CURTIS, A. GEDDES (eds.), *20 Year Anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice,* Firenze, 2020, p. 93 ss.; C. ZIEBRITZKI, *The Integrated EU Hotspot Administration and the Question of the EU's Liability* in M. KOTZUR, D. MOYA, U. S. SÖZEN, A. ROMANO (eds.), *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies*, Baden-Baden, 2020, p. 253 ss.*;* S. HORII, *Accountability, Dependency, and EU Agencies: The Hotspot Approach in the Refugees Crisis*, in *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 37, N. 2, 2018, p. 204 ss.; A. PAPAPANAGIOTOU-LEZA, N. GARIPIDIS, *Implementing the "Hotspot Approach" on the Greek Islands: Legal and Operational Aspects,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo, N. 1, 2017, p. 1 ss.; G. CAMPESI, *Chiedere asilo in tempo di crisi Accoglienza, confinamento e detenzione ai margini d'Europa,* in C. MARCHETTI, B. PINELLI (a cura di), *Confini d'Europa. Modelli di controllo e inclusioni informali,* Milano, 2016, pp. 1 ss.; F. CASOLARI, *The EU's Hotspot Approach to Managing the Migration Crisis: A Blindspot for International Responsibility?* in *Italian Yearbook of International Law*, Vol. 25, 2016, pp. 109 ss.
[263] S.F. NICOLOSI, *The EU Agency for Asylum: A New Institutional Dress for Old Enforcement Tasks?*, in *EU Law Enforcement*, 31 Luglio 2022; S.F. NICOLOSI, *Alla ricerca di un controllo strutturato sul mandato operativo dell'Ufficio europeo di sostegno all'asilo,* in *Rivista di Diritti Comparati*, N. 2, 2020, p. 214 ss., p. 218-219; G. LISI, M. ELIANTONIO, *The Gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Requests in Hotspots,* in *European Papers*, Vol. 4, N. 2, 2019, p. 595; E.L. TSOURDI, *op. cit.*, in *European Papers,* Vol. 1, N. 3, 2016, p. 1023-1024.
[264] Considerando 14 e Art. 2, par. 6 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

Già l'anno successivo la creazione dell'Ufficio di sostegno, la Commissione interveniva con una Comunicazione riguardante il rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo[265] il cui primo paragrafo richiamava, per l'appunto, la recente creazione di EASO utile a rendere la cooperazione pratica una delle principali colonne portanti del SECA. In questa Comunicazione la Commissione, da un canto, dichiarava di non ritenere utile proporre un meccanismo per la ricollocazione intra-UE dei richiedenti protezione internazionale, d'altro canto, specificava che la proposta per la creazione di un Fondo per l'asilo e la migrazione introduceva la possibilità per l'Unione di cofinanziare queste azioni, consolidando e sviluppando ulteriormente quanto già previsto nell'ambito del Fondo europeo per i rifugiati. Secondo la Commissione, la possibilità, da parte dell'UE, di cofinanziare azioni di ricollocamento di richiedenti asilo avrebbe facilitato "l'intervento degli Stati membri che vorranno impegnarsi come pionieri in progetti volontari, *con l'EASO nel ruolo di coordinatore*".[266]
Quest'ultimo inciso, riconoscendo ad EASO un possibile ruolo di coordinamento relativamente misure di ricollocamento di richiedenti asilo cofinanziate dall'UE, apriva, a solo un anno dalla sua istituzione, ad un'espansione del mandato dell'Agenzia (che verrà poi confermata con la creazione del sistema hotspot);[267] invero, lo statuto dell'Agenzia, con riguardo alla ricollocazione, prevedeva che esso svolgesse attività di sostegno alla ricollocazione all'interno dell'Unione dei beneficiari di protezione internazionale (e non, quindi, attività di coordinamento relative alla ricollocazione di richiedenti protezione internazionale).[268]

In questi termini, ancor più incisive erano le Conclusioni del Consiglio Giustizia e Affari Interni dell'8 marzo 2012[269] che, invitando l'EASO a sviluppare strumenti per individuare situazioni che potessero dar luogo a particolari pressioni, anticipavano la sua funzione nell'attuazione del meccanismo di allarme rapido, di preparazione e di gestione delle crisi (EWM*, Early Warning, Preparedness and Crisis Management System*) stabilita, poi, nel regolamento n. 604/2013 del 26 giugno 2013, c.d. regolamento Dublino.[270] L'approvazione

[265] Comunicazione della Commissione la Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo, Un programma dell'UE per una migliore ripartizione delle responsabilità e maggiore fiducia reciproca, cit.
[266] *Ibid.,* p. 8. Corsivo aggiunto.
[267] Explanatory note on the "Hotspot" approach, p. 8 e 10: "*EASO will* (…) *assist Italy/Greece and other Member States implementing the relocation of asylum seekers in accordance with the relocation scheme under the Article 78(3) procedure*", disponibile in: eu-com-hotsposts.pdf (statewatch.org).
[268] Art. 5 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.; in questo senso si veda anche ERNST & YOUNG, *European Asylum Support Office Independent External Evaluation of EASO's Activities Covering the Period from February 2011 to June 2014*, cit., p. 6: "*Other policy documents stressed or further detailed EASO's role within the asylum system. For instance, the Communication on Intre-EU Solidarity in the field of Asylum, issued in December 2011, foresaw a coordination role for EASO in the definition of a mechanism for relocation which could in turn facilitate traiblazing by MS willing to engage in voluntary projects*".
[269] Consiglio dell'Unione europea, Conclusioni del Consiglio su un quadro comune per una reale e concreta solidarietà nei confronti degli Stati membri i cui sistemi di asilo subiscono particolari pressioni, anche a causa di flussi migratori misti, cit.
[270] G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea,* in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 365 ss.

di quest'ultimo comportava un ampliamento delle funzioni dell'Agenzia sia perché le risorse messe a disposizione da questa dovevano esser disponibili anche per fornire un adeguato ausilio agli uffici competenti degli Stati membri responsabili dell'attuazione del regolamento (c.d. Unità Dublino),[271] sia perché definiva un ruolo determinante di EASO nel contesto del meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione della crisi.[272]

Tale meccanismo, previsto dall'art. 33 del regolamento n. 604/2013 (ancora in vigore), è volto a prevenire il deterioramento o collasso dei sistemi di asilo e si sviluppa in due fasi: una prima fase di preparazione e una seconda di gestione della crisi. Nella fase di preparazione, la Commissione può chiedere agli Stati membri di elaborare un "piano d'azione preventivo", mentre nella fase di gestione della crisi (che riguarda una situazione più grave in cui un problema emergente si è evoluto in una vera e propria crisi), la Commissione può ordinare allo Stato membro interessato di elaborare, entro tre mesi, un "piano d'azione di gestione della crisi".[273]

Ciò premesso, *ex* art. 33 par. 1 del regolamento Dublino, l'Agenzia svolge un ruolo informativo-consultivo che fa da *incipit* all'attivazione del meccanismo di allerta in quanto è sulla base delle informazioni ottenute dall'Agenzia che la Commissione stabilisce se l'applicazione del regolamento stesso può essere ostacolata da un rischio comprovato di speciale pressione sul sistema di asilo di uno Stato membro e/o da problemi nel funzionamento del suo sistema di asilo. In tal caso, la Commissione, in cooperazione con EASO, rivolgerà delle raccomandazioni allo Stato membro interessato invitandolo a redigere un piano d'azione preventivo.[274]

Si voglia tener conto del fatto che è proprio al fine di fornire informazioni alla Commissione in questo contesto che l'Ufficio di sostegno sviluppava il proprio sistema di allarme rapido e preparazione (EPS, *Early Warning and Preparedness System,* si veda anche *supra* Capitolo I, par. 2.3.3), con il quale mirava a raccogliere informazioni accurate e analisi dei flussi di richiedenti asilo verso l'UE e al suo interno, compresa la capacità degli Stati membri di gestirli. Pertanto, l'EPS di EASO costituiva la base informativa per il EWM ai sensi dell'art. 33 del Regolamento Dublino.[275]

Il ruolo consultivo assunto dall'Agenzia nei confronti della Commissione si esplica non solo in questa prima fase d'implementazione del meccanismo di allerta rapido, bensì anche in una fase successiva, ovverosia quando (e se) lo Stato interessato presenta un piano di azione preventivo. Invero, la Commissione, prima di riferire al Parlamento europeo e al Consiglio sulle misure contenute nel piano di azione preventivo e intese a porre rimedio alla pressione migratoria, chiede il parere di EASO[276] il quale, per altro, potrebbe già essersi espresso su tale piano di azione dato che, nell'elaborarlo, lo Stato membro può chiedere l'assistenza della Commissione, di altri Stati membri, dell'EASO e di altre agenzie pertinenti dell'Unione.[277]

---

[271] Considerando n. 8 Regolamento (UE) n. 604/2013, cit.

[272] *Ivi,* Considerando n. 22.

[273] Commissione europea, Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation, DG Migration and Home Affairs, Final Report, 18 Marzo 2016, p. 84.

[274] Art. 33, par. 1, Regolamento (UE) n. 604/2013, cit.

[275] Commissione europea, Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation, cit., p. 84.

[276] Art. 33, par. 2, secondo capoverso Regolamento (UE) n. 604/2013, cit.

[277] *Ivi,* Art. 33, par. 1, terzo capoverso.

Qualora il piano di azione preventivo, sulla base di informazioni fornite dall'EASO, non risulti sufficiente ad arginare la preoccupazione per le carenze individuate, la Commissione potrà, sempre in cooperazione con l'Agenzia, chiedere allo Stato membro di redigere un "piano di azione per la gestione della crisi".[278] Lo Stato sottopone alla Commissione e agli altri soggetti interessati pertinenti – quali l'EASO – il suo piano d'azione per la gestione delle crisi e, almeno ogni tre mesi, una relazione sull'attuazione del medesimo.[279]
In questo modo, grazie all'ampliamento delle competenze avvenuto con l'entrata in vigore del Regolamento Dublino, EASO non si trovava più solo a fornire sostegno operativo a Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza si trovavano in una situazione di rischio o (già) di crisi; all'Agenzia, infatti, veniva riconosciuto un ruolo consultivo non di poco conto proprio per evitare che a tale crisi si giungesse.
Seppur il meccanismo *ex* art. 33 Regolamento Dublino non sia, ad oggi, ancora stato attivato,[280] si ritiene che, in un certo qual modo, esso abbia fornito spunto per la redazione delle disposizioni del regolamento istitutivo dell'EUAA che istituiscono un meccanismo di monitoraggio riguardante l'applicazione operativa e tecnica del SECA. Specificamente, l'art. 15, par. 2 del nuovo regolamento prevede che l'Agenzia dell'UE per l'Asilo possa iniziare un monitoraggio ogniqualvolta l'analisi delle informazioni sulla situazione dell'asilo sollevi serie preoccupazioni riguardanti il funzionamento dei sistemi di asilo o di accoglienza di uno Stato membro.
Anche in questo caso, con le dovute differenze (che si vedranno meglio *infra* al Capitolo II, par. 4.3), l'Agenzia e la Commissione – a ruoli invertiti rispetto a quanto previsto dall'art. 33 del reg. Dublino – collaborano per l'adozione di raccomandazioni da rivolgersi allo Stato membro interessato al monitoraggio.[281] Quando il sistema di asilo o di accoglienza di tale Stato sia reso inefficace al punto in cui ciò comporti gravi ripercussioni sul funzionamento del SECA e quando questo sia sottoposto a una pressione sproporzionata che implichi oneri eccezionalmente pesanti e urgenti, e tale Stato membro non intraprenda un'azione sufficiente, seppur come *extrema ratio,* il Consiglio, sulla base di una proposta della Commissione, può adottare senza indugio una decisione mediante atto di esecuzione. Tale decisione indicherà una o più delle misure che l'Agenzia dovrà adottare per sostenere lo Stato membro e imporrà a quest'ultimo di cooperare con l'Agenzia nell'attuazione di tali misure.
Benché non si possa dire che l'eventuale attivazione dell'EWM possa portare, come previsto dal regolamento istitutivo dell'EUAA, ad imporre allo Stato membro la presenza dell'Agenzia sul suo territorio, pare comunque opportuno ricordare che il dispiegamento di funzionari di EASO in Grecia, nel settembre 2015, aveva fatto seguito alla riunione straordinaria del Consiglio europeo del 23 aprile 2015 e del Consiglio dell'UE del 20 aprile 2015 (si veda *supra* par. 2.3.4).[282] Il dispiegamento delle Squadre di Sostegno per l'Asilo

[278] *Ivi,* Art. 33, par. 3, primo capoverso.
[279] *Ivi,* Art. 33, par. 3, terzo capoverso.
[280] Commissione europea, Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation, cit., p. 84, par. 8.4.2. A fronte di una richiesta di accesso agli atti inviata dall'A. il 27/08/2023 (N. 2023/5018) la DG HOME ha confermato che: "(…) il meccanismo di allerta rapida, di preparazione e di gestione delle crisi di cui all'articolo 33 non è stato finora applicato, nemmeno durante l'elevato numero di arrivi nel 2015-16".
[281] Art. 15, par. 4 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.
[282] EASO, Hotspot Operating Plan to Greece, September 2015, cit., p. 2: "*The Special Meeting of the European Council on 23 April 2015 and the 10 points plan on migration adopted by the Foreign and Interior Affairs*

sul territorio greco veniva giustificato con l'afflusso, principalmente via mare, molto elevato di flussi migratori misti che rendeva necessario fornire "*support in registration, identification, fingerprinting, further referral to the international protection procedure, as appropriate, and case preparation of the asylum files,* especially in the context of Dublin procedures".[283]

A conferma di ciò, la Valutazione sull'implementazione del Regolamento Dublino della Direzione generale Migrazione e Affari Interni, pubblicata il 18 marzo 2016, affermava che il sostegno fornito da EASO poteva essere considerato, in alcuni casi, come una sostituzione *de facto* dell'attivazione dell'EWM, sia per prevenire (attraverso misure operative di "supporto speciale") che per gestire le crisi (attraverso operazioni di "sostegno emergenziale") nel campo della protezione internazionale.[284]

2.4.1 L'istituzione della Task Force Mediterraneo

A seguito del naufragio al largo dell'isola di Lampedusa, avvenuto il 3 ottobre 2013, in cui si stima morirono 368 persone, l'UE predisponeva un intervento finalizzato ad accrescere la solidarietà e il sostegno reciproco per impedire la morte di altre persone nel Mediterraneo.[285] Tra le misure che venivano messe in atto dal Consiglio Giustizia e Affari Interni del 7-8 ottobre 2013 rientrava l'istituzione di una Task Force Mediterraneo (TFM); costituita da esperti di tutti gli Stati membri, della Commissione europea, del Servizio europeo per l'azione esterna, di EASO, FRONTEX,[286] Europol,[287] della FRA[288] e di EMSA,[289] la TFM aveva l'incarico di esaminare le azioni concrete che potevano essere intraprese per "evitare che tali tragedie umane avvenissero nuovamente".[290]

Per questa ragione, secondo la Comunicazione della Commissione europea del 4 dicembre 2013,[291] la Task Force sviluppava varie linee di azione, alcune delle quali dovevano esser portate avanti da EASO, principalmente in ambiti relativi il miglioramento della sorveglianza alle frontiere, l'assistenza e solidarietà sotto forma di sostegno finanziario per

---

Ministers on 20 April 2015 give a mandate to EASO to 'deploy EASO teams in frontline Member States for joint processing of asylum applications, including registration and finger-printing.' Greece is confronted with a very high influx of mixed migratory flows, mainly arriving by sea. Provision of relevant information as to where and how applications for international protection may be lodged, support in registration, identification, fingerprinting, further referral to the international protection procedure, as appropriate, and case preparation of the asylum files, especially in the context of Dublin procedures, is needed ".

[283] *Ibid*.

[284] Questo argomento è stato sottolineato anche da alcuni Stati membri (AT, DK, ES, FI, HR, SI). Si veda: Commissione europea, Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation, cit., p. 86, 87.

[285] EASO, Relazione Annuale di Attività 2013, p. 19.

[286] Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624.

[287] Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI.

[288] Regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio, del 15 febbraio 2007, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali.

[289] Regolamento (CE) n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima (Testo rilevante ai fini del SEE).

[290] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attività della Task Force "Mediterraneo", cit., p. 2.

[291] *Ibid.*

gli Stati membri esposti a elevate pressioni migratorie, il rafforzamento della lotta alla tratta di esseri umani, l'ottimizzazione della protezione regionale e del reinsediamento, l'individuazione dei mezzi legali per accedere all'UE e possibili azioni da attivare in collaborazione con i Paesi Terzi.[292]

Come si avrà modo di approfondire meglio successivamente (si veda Capitolo III, par. 2.2) è proprio con il piano d'azione della TFM che iniziano ad approfondirsi le competenze dell'Agenzia, descritte in termini piuttosto generici nel regolamento istitutivo, relative la cooperazione con i Paesi Terzi.[293] Specificamente, EASO si era reso disponibile a fornire sostegno a Marocco, Tunisia e Giordania, nell'ambito di partenariati o progetti già esistenti, e alla Libia nel contesto di un futuro partenariato per la mobilità. In linea con la sua strategia d'azione esterna, l'Agenzia avrebbe potuto "erogare formazione e attivare altre misure di rafforzamento delle capacità nell'ambito dei programmi di protezione regionali" ed esaminare "la fattibilità di un progetto pilota sul sostegno al trattamento (c.d. *supported processing*) [delle domande di asilo]".[294]

In questa cornice, al Vertice della Valletta dell'11-12 novembre 2015, EASO veniva identificato come un attore chiave per sviluppare le capacità dei sistemi di asilo e accoglienza dei Paesi di origine, transito e destinazione.[295]

La Comunicazione della Commissione relativa alla Task Force Mediterraneo è stata altrettanto determinante per gli sviluppi delle attività dell'Agenzia in altri due ambiti: il rafforzamento della lotta alla tratta di esseri umani e il trattamento comune delle domande di asilo (o di altre procedure relative alle politiche d'asilo, si veda meglio *infra* Capitolo I, par. 4). Entrambe queste due aree d'intervento, si noti, non trovavano espressione nel regolamento istitutivo dell'Agenzia.

Invero, se il supporto dell'Agenzia al trattamento congiunto delle domande di asilo poteva, grazie ad un'interpretazione estensiva, essere considerato facente parte del mandato di EASO, d'altro canto "*it* [was] *not directly covered by the Regulation*".[296] Eppure l'Agenzia, tra il 2014 e il 2015, conduceva progetti pilota per verificare se fosse possibile implementare un esame delle domande di protezione internazionale che vedesse coinvolto personale di diversi Stati membri, con l'appoggio di una *equipe* di EASO.[297]

Per giunta, benché il regolamento n. 439/2010 non riconoscesse specifiche funzioni in capo ad EASO nell'ambito della lotta contro la tratta, il traffico e la criminalità organizzata, l'Agenzia faceva parte di un progetto - avviato nel 2013 e poi prorogato fino ad ottobre 2017, a cui partecipavano rappresentanti di Italia, Malta, Germania e Svezia - che aveva l'obiettivo di estrarre dati anonimi dalle informazioni fornite dai richiedenti protezione internazionale

[292] EASO, Relazione Annuale di Attività 2013, cit., p. 19.

[293] Considerando 20, art. 7, terzo capoverso Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[294] *Ibid.*

[295] EASO, Annual General Report 2015, p. 25 e ss.

[296] ERNST & YOUNG, *European Asylum Support Office Independent External Evaluation of EASO's Activities Covering the Period from February 2011 to June 2014*, cit., p. 16.

[297] EASO, Relazione Annuale Attività 2014, p. 17, 18; EASO, Annual General Report 2015, p. 20 secondo cui nel 2014 venivano preparate ulteriori attività di trattamento congiunto che furono poi avviate e completate nel 2015: Progetto Pilota per la richiesta di asilo (concluso a febbraio, vedeva la Polonia come paese ospitante); Progetto Pilota per la determinazione dell'asilo (concluso a marzo, vedeva l'Olanda come paese ospitante); Progetto Pilota per la valutazione della vulnerabilità (concluso a giugno, vedeva il Regno Unito come paese ospitante).

sui percorsi delle rotte migratorie e sulle modalità di contatto con i trafficanti. Queste informazioni venivano ottenute "in una fase appropriata durante la procedura di asilo e in linea con la prassi corrente nello Stato membro ospitante".[298]

In realtà, l'evoluzione di questa competenza relativa la lotta al *migrant smuggling* ha sollevato una serie di gravi questioni concernenti la protezione dei dati delle persone coinvolte. Invero, da gennaio 2017, tra le attività che EASO svolgeva in questo contesto,[299] una in particolare, ovverosia quella di "setacciamento" dei *social media* di svariate persone al fine di monitorare le rotte dei rifugiati verso l'Europa, presentava non poche criticità in tal senso. EASO si impegnava a fornire le informazioni reperite sui *social media*, riguardanti "*the latest shifts in asylum and migration routes, smuggling offers and the discourse among social media community users on key issues – flight, human trafficking and EU+ asylum systems/processes*", al suo ufficio direttivo e ad altre parti interessate (quindi, ad esempio, Stati membri, istituzioni e agenzie dell'UE, UNHCR e OIM).[300]

Quest'attività si interrompeva a partire dal settembre 2019 a causa di un'indagine aperta dal Garante europeo per la protezione dei dati il quale, in una lettera del 14 novembre 2019, evidenziava come il monitoraggio dei *social media* presentava rischi elevati per i diritti e le libertà delle persone coinvolte e comportava l'uso di dati personali con modalità che andavano oltre il loro scopo e contesto iniziale di pubblicazione, in modi che le persone non potevano ragionevolmente prevedere. Ancor più, e per quel che qui più interessa, il Garante era dell'opinione per cui non esisteva una base giuridica che permettesse ad EASO di effettuare il monitoraggio dei *social media* su questioni concernenti le rotte migratorie e le offerte di *smuggling*. La raccolta di informazioni sulla criminalità transfrontaliera, come sul traffico di migranti e sulla tratta di esseri umani, non rientravano nell'ambito di competenza di EASO.[301]

3. La "crisi della governance" e l'approccio hotspot: l'evoluzione delle funzioni di sostegno operativo dal 2015 in avanti

Nel 2015 l'UE riceveva, per la prima volta, oltre 1,2 milioni di richieste di asilo, più del doppio rispetto l'anno precedente.[302] Il numero di ingressi "irregolari" registrato dagli Stati

[298] EASO, Relazione Annuale Attività 2014, cit., p. 17.

[299] Tra queste attività vi rientra anche quella di redazione di report congiunti con FRONTEX ed EUROPOL ad esempio relativa alla "*migrant smuggling situation between July 2018 and June 2019 in the six Western Balkan countries*", si veda: EUROPOL, FRONTEX, EASO, *Tackling Migrant Smuggling in the Western Balkans, Illegal immigration along Western Balkan Route and neighbouring countries, July 2018 – June 2019, Joint Report*, in: https://www.statewatch.org/media/documents/news/2020/feb/eu-europol-frontex-easo-wb-smuggling-report.pdf.

[300] EASO, Record of data processing activity for EASO's Social Media Monitoring Reports, temporary ban on processing imposed by EDPS on Sep 2019, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Record_on_Social_Media_Monitoring_Reports_2020_24.pdf.

[301] EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR, Formal consultation on EASO's social media monitoring reports (case 2018-1083), p. 3, in: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-11-12_reply_easo_ssm_final_reply_en.pdf.

[302] EUROSTAT, Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015, in: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/-/3-04032016-AP#:~:text=In%202015%2C%201%20255%20600,that%20of%20the%20previous%20year.

membri era pari a 1.82 milioni di cui 885,386 nelle isole greche dell'Egeo orientale e 154,000 attraverso la rotta del Mediterraneo centrale.[303]

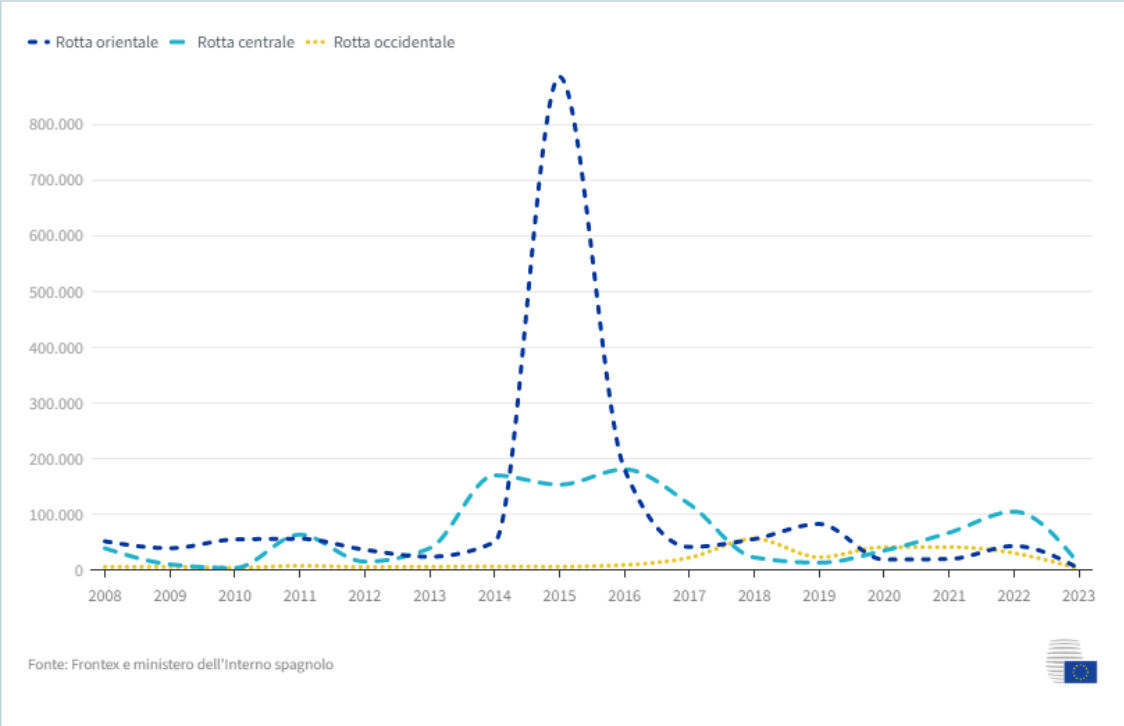

FIG. 4 – *Infografica: Arrivi irregolari nell'UE (2008-2023)*[304]

Il consistente arrivo di persone in movimento verso l'Europa veniva rappresentato nell'ambito dello "spettacolo del confine"[305] attraverso immagini di sbarchi sull'isola di Lampedusa e sulle isole greche che si trovavano in prossimità delle coste turche. All'interno di questa narrazione, i *media* e la politica nazionale ed europea definivano quale "crisi dei rifugiati" quanto accaduto nel 2015; questo concetto è stato, poi, messo in discussione da diversi autori, alcuni dei quali, offrendo un cambio di prospettiva, l'hanno descritta quale

È a partire dal 2014 che, tuttavia, le richiesta di protezione internazionale in quasi tutti i Paesi europei sono triplicate, si veda: C. FAVILLI, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obbiettivo riuscito?*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, Vol. 10, N. 2, 2016, p. 405.

[303] FRONTEX, Risk Analysis for 2016, in: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf.

[304] Info grafica – Arrivi irregolari nell'UE (2008-2023), in: https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/irregular-arrivals-since-2008/.

[305] P. CUTITTA, *Lo spettacolo del confine, Lampedusa tra produzione e messa in scena della frontiera,* Milano, 2012.

"crisi della *governance*"[306] o "crisi dell'accoglienza"[307] o, ancora, come un fallimento del Sistema europeo comune di asilo.[308]

In questa cornice, la risposta predisposta dall'UE a supporto degli Stati membri maggiormente colpiti ha comportato una serie di misure quali l'esternalizzazione della protezione in Paesi definiti "Terzi Sicuri", come la Turchia,[309] e la ricollocazione di richiedenti asilo dall'Italia alla Grecia verso altri Stati membri[310] intesa a compensare, in qualche modo, i maggiori oneri che queste dovevano sostenere a causa dei consistenti arrivi e dell'implementazione del c.d. sistema hotspot. Invero, questo nuovo approccio - di cui subito si dirà - faceva ricadere interamente in capo a Grecia e Italia la responsabilità di procedure relative l'identificazione, l'accoglienza e l'(eventuale) rimpatrio delle persone in arrivo, ovvero la registrazione e l'esame delle loro domande di protezione internazionale.[311]

Le agenzie dell'UE, in particolare FRONTEX ed EASO, rappresentavano, sia per la Commissione che per gli Stati membri, un'importante risorsa per la messa in atto di tali misure.[312] Queste, infatti, grazie alle loro funzioni operative permettevano di dispiegare velocemente personale a supporto di Grecia e Italia, con l'intento di superare il "*policy implementation gap*"[313] che rischiava di farsi ancor più serio con l'avvento della crisi.

Precisamente, per quel che concerne EASO, l'immediata risposta della Commissione alla situazione di crisi nel Mediterraneo era stata quella di proporre, attraverso un comunicato stampa del 20 aprile 2015, un piano d'azione immediata in dieci punti, nel quale si chiedeva, tra le altre, il dispiegamento di squadre di funzionari EASO in Italia e Grecia per il trattamento congiunto delle domande di asilo.[314] L'Ufficio di sostegno, per giunta, era invitato, in stretto contatto con Europol, FRONTEX ed Eurojust, a raccogliere informazioni

---

[306] E.L. TSOURDI, *Beyond the 'Migration Crisis': The evolving Role of EU Agencies in the Administrative Governance of the Asylum and External Border Control Policies*, in J. POLLAK, P. SLOMINSKI (eds.), *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis*, Cham, 2021, p.176. La stessa Commissione riporta nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Agenda europea sulla migrazione, 13.5.2015, COM (2015) 240 def., p. 2: "(…) seri dubbi circa l'adeguatezza della nostra politica migratoria rispetto alla pressione delle migliaia di migranti, alla necessità d'integrare i migranti nelle nostre società o alle esigenze economiche di un continente in declino demografico".

[307] A. LENDARO, C. RODIER, Y.L. VERTONGEN, *La crise de l'accueil. Frontières, droits, rèsistances*, Parigi, 2019.

[308] G. GILBERT, *Why Europe Does Not Have a Refugee Crisis*, in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 27, N. 4, 2015, p. 531 ss.

[309] C. FAVILLI, *Nel mondo dei "non-accordi". Protetti sì, purché altrove* in *Questione Giustizia*, N.1, 2020, p. 143 ss.; J. BAST, F. von HARBOU, J. WESSELS, *Human Rights Challenges to European Migration Policy,* Baden-Baden, 2022, p. 30 ss.; S. CARRERA, L. den HERTOG, M. STEFAN, *The EU-Turkey deal: reversing 'Lisbonisation' in EU migration and asylum policies* in S. CARRERA, J. SANTOS VARA, T. STRIK (eds.), *Constitutionalising the External Dimension of EU Migration Policies in Times of Crisis,* Cheltenham, Northampton, 2019,, p. 163 ss.

[310] Si rinvia alla Nota 169 di questo Capitolo.

[311] E.L. TSOURDI, *op. cit*., in *European Papers,* Vol. 1, N. 3, 2016, p. 1019.

[312] J. POLLAK, P. SLOMINSKI, *EU Agencies in Times of Crisis: An Introduction,* in J. POLLAK, P. SLOMINSKI (eds.), *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis*, Cham, 2021, p. 3 ss.

[313] E.L. TSOURDI, *op. cit.*, in J. POLLAK, P. SLOMINSKI (eds.), *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis*, Cham, 2021, p. 177.

[314] Commissione europea, Comunicato stampa del 20 aprile 2015, Joint Foreign and Home Affair Council: Ten point action plan on migration, cit.

sul *modus operandi* dei trafficanti per rintracciare i loro fondi e per sviluppare ulteriormente le indagini in questo campo.
Il 13 maggio 2015, poi, la Commissione adottava l'Agenda europea sulla migrazione (AEM) ove confluivano le varie iniziative che l'UE avrebbe dovuto intraprendere nel breve e lungo termine per "delineare un approccio coerente e globale" che potesse permettere "di cogliere i vantaggi e vincere le sfide che la migrazione reca in sé".[315]
Tra le varie azioni che la Commissione prevedeva di intraprendere nell'immediato, vi era quella di utilizzare gli strumenti dell'UE per aiutare gli Stati membri in prima linea sia attraverso finanziamenti *ad hoc* destinati a sostenere tali Stati, sia istituendo un nuovo metodo basato sui "punti di crisi" (o anche detto sistema hotspot). Secondo la visione della Commissione europea, EASO, FRONTEX, Europol ed Eurojust, in modo complementare, avrebbero supportato operativamente, attraverso il dispiegamento di funzionari, gli Stati membri che subivano una pressione migratoria sproporzionata. L'approccio hotspot si caratterizzava per una varietà di "*administrative tasks*"[316] in capo alle Agenzie dell'UE tra cui, ad esempio, attività relative la registrazione e l'identificazione delle persone migranti; precisamente, le squadre di Sostegno di EASO, secondo l'AEM, avrebbero dovuto contribuire alla procedura d'asilo trattando le domande quanto più rapidamente possibile, mentre FRONTEX sarebbe stato di supporto agli Stati membri coordinando il rimpatrio dei "migranti irregolari", ovverosia di coloro che non necessitavano (o non avevano avuto modo di chiedere)[317] protezione internazionale.[318] A Europol ed Eurojust sarebbe spettato il compito di assistere "lo Stato membro ospitante con indagini volte a smantellare le reti della tratta e del traffico di migranti".[319]
Diversamente, tra le iniziative di lungo termine, l'Agenda si affidava ad EASO per l'attuazione di alcune attività nell'ambito dei "quattro pilastri per gestire meglio la migrazione" che miravano a fornire risposte concrete e complete alle sfide derivanti dalla migrazione.
Segnatamente, nell'ambito del terzo pilastro, relativo al rafforzamento della politica comune europea di asilo, l'AEM richiedeva all'EASO di sostenere la Commissione nel fornire ulteriori indicazioni agli Stati membri per migliorare gli standard sulle condizioni di accoglienza e concernenti le procedure di asilo, nonché di intensificare la cooperazione pratica, affermandosi come referente per le informazioni sui Paese d'origine. Ancor più, la Commissione intimava l'Agenzia a dar vita a due nuove reti, l'una, c.d. *Network on reception*, che doveva riunire le autorità preposte all'accoglienza per la messa in comune di

[315] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Agenda europea sulla migrazione, cit.
[316] E.L. TSOURDI, A. OTT, Z. VANKOVA, *The EU's Shifting Borders Reconsidered: Externalisation, Constitutionalisation, and Administrative Integration*, in *European Papers*, Vol. 7, N. 1, 2022, p. 97.
[317] ASGI, *Approccio Hotspot: la Cassazione si pronuncia in merito alla rilevanza del c.d. "foglio notizie" nella determinazione della condizione giuridica del cittadino straniero in arrivo sul territorio italiano*, in: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/09/Commento_Foglio_Notizie.pdf.
[318] FRONTEX, inoltre, secondo le disposizioni del regolamento istitutivo allora in vigore, forniva assistenza durante le operazioni di *screening*, raccoglieva informazioni (*debriefing*) e procedeva all'identificazione e al rilevamento delle impronte digitali delle persone in arrivo, Art. 8, par. 1, lett. i) Regolamento (UE) 2016/794, cit.
[319] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Agenda europea sulla migrazione, cit., p. 7.

posti in situazioni di emergenza, l'altra, la *c.d. EASO Network of Dublin Units*, per metter assieme i referenti delle Unità Dublino nazionali.[320]
Queste due reti venivano effettivamente costituite a circa un anno dall'Agenda europea sulla migrazione; ed invero, nel febbraio 2016 si tenne la prima riunione della Rete delle Unità Dublino, durante la quale venivano adottati il mandato e un modello di aggiornamento periodico.[321] Il *Network* in materia di accoglienza veniva istituito un mese dopo e, nell'ottobre dello stesso anno, si giungeva ad un *memorandum* d'intesa tra EASO e la Piattaforma europea delle autorità di accoglienza (*European Platform of Reception Authorities*, EPRA)[322] per stabilire le modalità del passaggio di consegne dall'una all'altro.[323]

Poco dopo l'Agenda europea sulla migrazione, con le Conclusioni del 25-26 giugno 2015, il Consiglio europeo accoglieva positivamente la creazione di "punti di crisi" negli Stati membri in prima linea e riproponeva un rafforzamento del mandato di FRONTEX ed EASO.[324] Per quel che attiene quest'ultimo, al fine di accelerare il trattamento delle domande d'asilo, il Consiglio europeo invitava la Commissione, entro luglio 2015, a stabilire le misure da adottare per impiegare EASO quale coordinatore dell'attuazione delle disposizioni sul concetto di Paese d'origine sicuro figurante nella direttiva sulla procedure d'asilo.[325]
Ed invero, a settembre 2015, la Commissione proponeva un regolamento che istituiva un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri (che non ha mai visto la luce)[326] e, in seguito alle conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni del 20 luglio 2015,[327] EASO organizzava una riunione di esperti con gli Stati membri, in cui si raggiungeva un ampio

[320] *Ivi,* p. 14.
[321] Nel corso del 2016, poi, venivano pubblicati quattro aggiornamenti periodici contenenti dati statistici derivanti dalle informazioni ricevute dai membri della rete e dalla Commissione europea. Si veda: EASO Relazione generale annuale 2016, par. 4.3.6, p. 24 e Consolidated Annual Activity Report of EASO 2016, p. 63, 64.
[322] EPRA (European Platform of Reception Agencies), Briefing Note, December 2015, in: https://www.fedasil.be/sites/default/files/imce/files/epra_briefing_note_dec_2015.pdf.
[323] Il MoU stabiliva un periodo transitorio di 2 anni durante il quale le attività dovevano essere attuate congiuntamente. Secondo il memorandum d'intesa, una valutazione congiunta EASO/EPRA era da effettuarsi alla fine del 2017 per valutare i progressi compiuti durante il periodo di transizione. Entro la fine del 2018, tutte le attività avrebbero dovuto essere trasferite dall'EPRA alla Rete di accoglienza dell'EASO, si veda: EASO, Consolidated Annual Activity Report of EASO 2016, p. 65.
[324] Consiglio europeo, Riunione del Consiglio europeo (25 e 26 giugno) – Conclusioni, EUCO 22/15, CO EUR 8, CONCLU 3, 26 giugno 2015, https://www.consilium.europa.eu/media/21705/euco-conclusions_26062015_it.pdf punto 4 lett. c) p. 2, punto 5 lett. e) lett. f) p. 4.
[325] Riferimenti alle disposizioni della direttiva procedure che parlano della lista di Paesi di origine sicuri.
[326] Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE COM (2015) 452 final. Da tener conto che la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, 13.7.2016, COM (2016) 467 final incorpora la proposta di regolamento che istituisce un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri (si veda art. 48); p. 18 della Proposta di Regolamento procedura comune: "L'obiettivo è evolvere verso una totale armonizzazione delle designazioni di Paese di origine sicuro e di Paese Terzo sicuro a livello di Unione, in base alle proposte presentate dalla Commissione assistita dall'Agenzia europea per l'asilo".
[327] Consiglio europeo, Riunione del Consiglio europeo (25 e 26 giugno 2015) – Conclusioni, cit.

consenso nel considerare l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, il Kosovo, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, il Montenegro e la Serbia, Paesi d'origine sicuri ai sensi della direttiva 2013/32/UE.[328]
Il secondo ambito d'intervento dell'Ufficio di sostegno ripreso dalle Conclusioni del Consiglio del 25-26 giugno 2015 riguardava la creazione di strutture di accoglienza negli Stati membri in prima linea, c.d. "*hotspot facilities*", per garantire la rapida identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti. Anche in tal caso, il Consiglio europeo chiedeva alla Commissione di elaborare, entro luglio 2015, in stretta collaborazione con gli Stati membri ospitanti, una tabella di marcia sugli aspetti legali, finanziari e operativi di queste strutture. Pertanto, il quadro operativo disciplinante il sistema basato sui punti di crisi veniva illustrato in una "nota esplicativa" inviata, il 15 luglio 2015, dal commissario Avramopoulos al Consiglio Giustizia e Affari Interni.[329] Qui, la prospettiva illustrata dalla Commissione con l'Agenda europea sulla migrazione veniva, in un certo qual modo, completata: l'approccio hotspot non si limitava a fornire sostegno agli Stati membri sottoposti ad una particolare pressione migratoria specifica e sproporzionata alle sue frontiere esterne, ma, al contempo, forniva alle agenzie dell'UE una piattaforma per intervenire, rapidamente e in modo integrato, in tale Stato membro.
In altre parole, seppur il sistema dei "punti di crisi" fosse volto a fornire supporto agli Stati membri situati alle frontiere esterne, allo stesso modo, forniva alla Commissione una presenza strategica utile a monitorare l'attuazione del diritto dell'UE in tali Paesi e ad integrare attività d'implementazione congiunta in materia di asilo e migrazione.[330]

Concretamente, le attività che l'Ufficio di Sostegno svolgeva, tra il 2015 e il 2016, all'interno dei punti di crisi, cinque dei quali attivi sul territorio greco e quattro su quello italiano,[331] venivano ulteriormente dettagliate dagli "*EASO hotspot operating plans*" conclusi dall'Agenzia con l'Italia e la Grecia.
Tenendo come riferimento il periodo 2015-2016, secondo quanto contenuto in questi documenti, le attività che l'Agenzia svolgeva nel contesto dei punti di crisi interessavano le misure di ricollocazione di richiedenti protezione internazionale dall'Italia e dalla Grecia

[328] Considerando n. 7 della Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE, cit.
[329] Corte dei Conti europea, Relazione speciale n. 6/2017, La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati: il "sistema basato sui punti di crisi" (hotspot approach), p. 16. La nota esplicativa (15.07.2015, 10962/15) è consultabile al seguente indirizzo: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10962-2015-INIT/en/pdf. I principi presenti in tale nota sono stati poi ribaditi nell'Allegato II alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione, 23.9.2015, COM (2015) 490 def.
[330] Si rinvia alla Nota 259 di questo Capitolo.
[331] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Quarta relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento, 15.06.2016, COM (2016) 416 def., p. 5 e p. 7, ove si riporta che a metà giugno 2016 erano operativi tutti e cinque gli hotspot sul territorio greco, mentre a metà luglio 2016 erano operativi quattro (su un totale di sei) hotspot in Italia e, dato che gli arrivi avvenivano anche in luoghi diversi, la Commissione europea e le autorità italiane avevano concordato di istituire hotspot mobili.

verso altri Stati membri[332] e le procedure di determinazione dello Stato competente secondo quanto disposto dal Regolamento Dublino.[333]
Inoltre, i funzionari EASO fornivano informazioni pertinenti a potenziali richiedenti protezione internazionale, indirizzavano chi esprimeva l'intenzione di richiedere protezione internazionale agli Uffici competenti e supportavano l'attività quotidiana di quest'ultimi relativa la registrazione delle domande di protezione internazionale, anche al fine di affrontare il lavoro arretrato e, quindi, di diminuire i tempi di attesa.[334]
Infine, la modifica apportata all' "*EASO hotspot operating plan to Greece*" un mese dopo la Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2015,[335] apriva alla possibilità che l'Agenzia svolgesse una procedura di *screening* per l'identificazione di richiedenti asilo vulnerabili e fornisse supporto durante l'esame di ammissibilità delle domande di protezione internazionale, conducendo interviste e formulando raccomandazioni di decisione per il *Greek Asylum Service* - ovverosia l'autorità amministrativa nazionale che si occupa(va) di esaminare le domande di protezione internazionale in Grecia.[336]

3.1 Le funzioni dell'Agenzia negli hotspot greci per l'implementazione della Dichiarazione UE-Turchia

Le funzioni di EASO nei "punti di crisi" presenti sulle isole dell'Egeo orientale si inserivano in un quadro più complesso rispetto a quello che caratterizzava l'attività dell'Agenzia presso

---

[332] Secondo la procedura prevista dall'art. 5 delle due decisioni del Consiglio: Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia e Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.
Secondo l'EASO Operating Plan to Italy, December 2016, cit., p. 9, 10 e 11 i funzionari dell'Agenzia dispiegati presso gli hotspot italiani dovevano fornire informazioni a potenziali richiedenti asilo riguardo ai programmi di ricollocazione, registrare i candidati al programma di ricollocazione nel sistema Vestanet (dando priorità ai richiedenti identificati come persone con esigenze speciali) e condurre colloqui supplementari ai fini del meccanismo di ricollocazione per identificare potenziali motivi di esclusione. Inoltre, l'Agenzia forniva sostegno nella gestione dei casi di ricollocazione anche attraverso l'abbinamento tra i richiedenti identificati e lo Stato membro di ricollocazione, organizzava e innestava lo scambio di informazioni tra l'Italia e lo Stato membro ricevente la persona ricollocata. Si vedano anche: EASO Hotspot Operating Plan to Greece, September 2015, cit. (e successivi emendamenti) ove si riportano simili *deliverables* in tema di *relocation* (ad esempio: fornire supporto per identificare persone che potevano essere potenziali candidate al programma di ricollocazione; istituire un sistema operativo per identificare e registrare i richiedenti protezione internazionale che desideravano candidarsi alla procedura di ricollocazione, al fine di inserirli in un'apposita lista durante il processo di registrazione svolto dal Servizio per l'asilo con l'assistenza degli esperti EASO).

[333] Art. 9 e Art. 10 Regolamento (UE) n. 604/2013, cit. Si veda: EASO Operating Plan to Italy, December 2016, cit., p. 9 ss. secondo cui i funzionari EASO offrivano supporto per fornire alle persone, appena arrivate in Italia, potenziali richiedenti protezione internazionale, informazioni riguardanti i criteri per il ricongiungimento familiare ai sensi del Regolamento di Dublino, insieme a consigli su dove e come presentare le domande; per effettuare le registrazioni delle domande di protezione internazionale per i casi di potenziali richiedenti asilo che rientravano nei criteri di Dublino per cui l'Italia non era lo Stato membro responsabile all'esame della domanda di protezione internazionale; per condurre colloqui supplementari per i casi che rientravano nelle disposizioni del regolamento di Dublino.

[334] EASO Operating Plan to Italy, December 2016, cit., p. 9 ss.; EASO Hotspot Operating Plan to Greece, Amendment N. 1, EASO/COS/2015/937, December 2015, p. 3.

[335] Consiglio europeo, Comunicato stampa, Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016, in: https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/.

[336] EASO, Hotspot Operating Plan to Greece, Amendment N. 2, EASO/COS/2016/391, 1 April 2016, p. 3, 4.

gli hotspot italiani. Ed infatti, le attività svolte dai funzionari dislocati in Grecia si intersecavano con la necessità di attuare l'approccio hotspot e, simultaneamente, di implementare alcune delle misure contenute nella Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016.

Per vero, a fronte del drastico aumento di arrivi di persone provenienti dalla Turchia sulle coste delle isole greche dell'Egeo orientale, per l'UE e per gli Stati membri diventava prioritario, parallelamente alle misure descritte appena *supra*, bloccare "il flusso, per risolvere (…) gli effetti negativi prodotti da tale crisi sull'Unione Europea, soprattutto sui sistemi Schengen e Dublino".[337] Pertanto, a partire dal settembre 2015, si iniziava a strutturare un intenso dialogo con la Turchia che sfociava nel vertice del 18 marzo 2016, quando i membri del Consiglio europeo e la controparte turca concordavano un'articolata strategia, dall'ambivalente natura giuridica, volta al contenimento dei flussi verso l'Unione europea e al sostegno, soprattutto finanziario, della Turchia.

Tra le misure previste dalla Dichiarazione per porre fine alla migrazione irregolare dalla Turchia verso l'UE, quella del rimpatrio dei migranti in situazione irregolare e dei richiedenti asilo doveva rappresentare una "misura temporanea e straordinaria che si rendeva necessaria per porre fine alle sofferenze umane e ristabilire l'ordine pubblico".[338] D'altro canto, tale punto d'azione, che si fondava sul presupposto della qualificazione – "fragile sia sul piano normativo sia soprattutto su quello sostanziale"[339] – della Turchia come Paese di primo asilo e Terzo Sicuro,[340] si è dimostrato esser tutt'altro che straordinario, andandosi a consolidare e ampliare nell'attuazione a livello nazionale della Dichiarazione da parte della Grecia.

Fu la L. n. 4375/2016, del 3 aprile 2016, ad attuare l'approccio hotspot e la Dichiarazione UE-Turchia[341] introducendo, tra le altre, un sistema rapido di valutazione delle domande di protezione internazionale, c.d. *Fast Track Border Procedure*. Tale procedura, ancora oggi in vigore, si applica ai richiedenti asilo, non portatori di specifici bisogni, che rientrano nell'ambito di applicazione della Dichiarazione, ovverosia a coloro che sono arrivati sulle isole greche orientali (precisamente, Lesbo, Chios, Samos, Leros e Kos) dopo il 20 marzo 2016 e presentano qui domanda di asilo.[342]

Sebbene la L. n. 4375/2016 (trasponendo nella normativa nazionale gli art. 33 e 38 della c.d. Direttiva Procedure) prevedesse l'applicazione del concetto di Paese di primo asilo e di

---

[337] C. FAVILLI, *op. cit.,* in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, N. 2, 2016, p. 406.

[338] Consiglio europeo, *Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016*, Comunicato stampa.

[339] C. FAVILLI, *op.cit.*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, N. 2, 2016, p. 407.

[340] Sul concetto di Paese Terzo sicuro si veda, *ex multis*, I. GOLDNER LANG, B. NAGY, *External Border Control Techniques in the EU as a Challenge to the Principle of Non-Refoulement*, in *European Constitutional Law Review,* Vol. 17, N. 13, 2021, pp. 442 ss.; V. MORENO-LAX, *The Legality of the "Safe Third Country" Notion Contested: Insights from the Law of Treaties*, in GS. GOODWIN-GILL, P. WECKEL (eds.), *Protection des migrants et des réfugiées au XXIe siècle, aspects de droit international. Migration and Refugee Protection in the 21st Century, International Legal Aspects*, Boston, 2015, p. 665 ss.; L. FELINE FREIER, E. KARAGEORGIOU, K. OGG, *The evolution of Safe Third Country Law and Practice*, in COSTELLO C., FOSTER M., McADAM J. (eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford, 2021, p. 538 ss.; A. HURWITZ, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*, Oxford, 2009, pp. 45-88

[341] A. PAPAPANAGIOTOU-LEZA, N. GARIPIDIS, *op. cit.,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo N. 1, 2017, p. 1 ss.

[342] AIDA, *Country Report Greece*, 2022 Update, in https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/06/AIDA-GR_2022-Update.pdf.

Paese Terzo Sicuro, che comportava la possibilità di giudicare la domanda di protezione internazionale come inammissibile, la Grecia non adottava una lista di Paesi Terzi sicuri.[343] Concretamente, lo svolgimento della procedura d'asilo secondo il nuovo quadro introdotto in applicazione della Dichiarazione UE-Turchia era descritto dalle *Standard Operating Procedures* (SOP), del 30 giugno 2017, concordate tra l'EASO e le autorità greche;[344] qui si distinguevano tre tipi di procedure in frontiera a seconda del Paese di origine del richiedente protezione internazionale. Se la domanda di protezione internazionale veniva presentata da cittadini siriani (o apolidi di origine palestinese il cui Paese di precedente residenza abituale era la Siria) veniva esperito solo un esame sull'ammissibilità volto ad accertare la presenza di elementi rilevanti per l'applicazione del concetto di Paese Terzo sicuro, "*including the identity and nationality, reasons for leaving Turkey and fear of return to Turkey*".[345] In tal guisa, le SOP riempivano il vuoto lasciato dalla normativa ellenica relativamente la lista di Paese Terzi Sicuri: queste, invero, pur non essendo qualificabili come atto vincolante, nella prassi limitavano fortemente il margine di valutazione delle autorità competenti in materia di asilo (ovverosia, EASO e i funzionari del *Greek Asylum Service*) quando si trovavano a valutare domande di protezione internazionale presentate da cittadini siriani per i quali la Turchia poteva rappresentare un Paese di primo asilo e Terzo Sicuro.
Veniva, invece, esperita una "*elegibility procedure*" – ovverosia un esame nel merito della domanda senza un preventivo esame sull'ammissibilità della stessa relativo l'applicabilità del concetto di Paese Terzo sicuro - per le nazionalità di richiedenti per i quali i tassi di riconoscimento della protezione internazionale, secondo i dati Eurostat, erano inferiori al 25%.[346]

[343] Art. 54 par. 1 lett. c), lett. d) e Art. 56 Law 4375/2016, On the organization & operation of the Asylum Service, the Appeals Authority, the Reception& Identification Service, the establishment of the General Secretariat for Reception, the transposition into Greek legislation of Directive 2013/32/EC, in: https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/en-law-4375-organization-operation-asylum-service-appeals-authority-reception-identification. Con Decisione ministeriale congiunta del 7 giugno 2021, la Turchia è stata, per la prima volta, designata quale Paese Terzo sicuro per le persone di nazionalità pakistana, bengalese, siriana, afghana e somala. La Decisione si rivolge alle cinque nazionalità che nel 2020 costituivano il 67% dei richiedenti asilo in Grecia, tre delle quali avevano tassi molto alti di riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria. Si veda: Joint Ministerial Decision (JMD) 42799/2021, Gov. Gazzetta B' 2425 del 7 giugno 2021.

[344] EASO, Standard Operating Procedure (SOP) for the implementation of the Border asylum procedures in the context of the EU Turkey Statement 18/03/2016, Version of 30 June 2017. Questa versione corrisponde alla quarta versione delle SOP indirizzate al personale EASO e al *Greek Asylum Service* nell'implementazione della Dichiarazione UE-Turchia. Le versioni precedenti corrispondono alle seguenti: EASO, Instructions for managing asylum applications in the context of the pilot project of the Asylum Service-EASO for the implementation of the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016, version of April 2016**;** EASO, Instructions for managing asylum applications in the context of the pilot project of the Asylum Service-EASO for the implementation of the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016, version of July 2016; EASO, Instructions for managing asylum applications in the context of the pilot project of the Asylum Service-EASO for the implementation of the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016 – Border Procedures/ Art. 60, version of July 2016, documenti in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti presentata all'Agenzia (n. 001475).

[345] SOP, Version of 30 June 2017, cit., p. 14, 15.

[346] *Ivi*, p. 15.

Perciò, solo per i richiedenti asilo appartenenti a nazionalità con tassi di riconoscimento superiori al 25% si svolgeva un esame completo relativo l'ammissibilità e il merito (c.d. "*merged procedure*") della loro domanda di protezione internazionale.[347]

In questo quadro, la L. n. 4375/2016, che modificava la normativa nazionale in vista dell'implementazione della Dichiarazione per dare il via ad un sistema rapido di valutazione delle domande di protezione internazionale, apriva alla possibilità che, nell'attuazione delle procedure accelerate di frontiera, l'*Asylum Service*, nel condurre i colloqui con i richiedenti protezione internazionale e in qualsiasi altra procedura, potesse essere assistito da personale inviato da EASO.[348]

Nella prassi ciò dava modo al personale dell'Agenzia di valutare e decidere se un richiedente asilo potesse essere riconosciuto "vulnerabile", di condurre le audizioni dei richiedenti protezione internazionale e di redigere pareri relativi sia l'ammissibilità che il merito delle domande di protezione internazionale.

Invero, dopo la formalizzazione della domanda di protezione internazionale di cui erano responsabili le autorità greche, i funzionari EASO conducevano le interviste con i richiedenti asilo durante le quali venivano indagati gli elementi utili a definire l'ammissibilità e/o valutare il merito della loro domanda.[349] Sebbene le *Standard Operating Procedures* in vigore, nelle loro varie versioni prodotte dall'aprile 2016 al dicembre 2019, prevedessero che fosse (solo) il personale EASO a condurre le audizioni dei richiedenti asilo, la prassi variava da isola a isola. A Samos, ad esempio, anche i funzionari del Servizio Greco per l'Asilo conducevano interviste.[350] Nel 2018, il personale EASO conduceva 8 958 interviste

---

[347] *Ibid*.

[348] Art. 60 par. 4 lett. b) L. N. 4375/2016, cit.: "*In case of third country nationals or stateless persons arriving in large numbers and applying for international protection at the border or at airport/ port transit zones or while they remain in Reception and Identification Centres, the following procedures shall exceptionally apply, following a relevant Joint Decision by the Minister of Interior and Administrative Reconstruction and the Minister of National Defence: (a) The registration of applications for international protection, the notification of decisions and other procedure-related documents as well as the receiving of appeals may be conducted by staff of the Hellenic Police or the Armed Forces. (b) In the implementation of procedures under (a) above, the Asylum Service may be assisted, in the conduct of interviews with applicants for international protection as well as any other procedure, by staff and interpreters deployed by the European Asylum Support Office*". Come riportato da E.L. TSOURDI, *The New Pact and EU Agencies: A Tale of Two Tracks of Administrative Integration and Unsatisfactory Embedding*, in D. THYM (ed.), *Reforming the Common European Asylum System,* Baden-Baden, 2022, nota 57, p. 123, i successivi emendamenti alla legge nazionale greca hanno comportato un livello crescente di coinvolgimento di EASO nell'esame dell'ammissibilità e del merito delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale.

[349] I funzionari dell'Agenzia conducevano interviste ed emettevano pareri per tutte e tre le ipotesi *supra* indicate, cfr. M. MOUZOURAKIS on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, cit., p. 12: "*During the first half of 2019, EASO conducted 2,955 interviews in the fast-track border procedure, mainly covering applicants from Afghanistan, Palestine, Iraq, Syria and Cameroon. This means that EASO Caseworkers are involved in all three strands of the fast-track border procedure*".

[350] M. MOUZOURAKIS on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, cit., Nota 60, p. 12: "*Information provided by UNHCR Greece, 9 July 2019*". Ad ogni modo, con le SOP del dicembre 2019, che seguirono l'entrata in vigore della L. n. 4636/2019 (On international protection and other provisions, Gazette 169/A/1-11-2019), si stabiliva chiaramente che: "*The GAS [Greek Asylym Service]/EASO caseworker conducts the interview keeping a full transcript based on the relevant template*". EASO, Greek Asylum Service SOPs for Handling Applications Submitted Under the Procedure of Article 90(3), December 2019, documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti presentata all'Agenzia (n. 001475).

(ovverosia l'81,7 %) su un complessivo di 10 970 interviste condotte sulle cinque "isole-hotspot" dell'Egeo orientale.[351]

Dopo aver svolto l'intervista, il *caseworker* dell'Agenzia preparava il relativo parere (noto anche come *Concluding Remark*) con il quale raccomandava una decisione al *Greek Asylum Service*.[352] In sostanza, a seconda della procedura esperita, questo parere poteva riguardare solo l'ammissibilità o il merito della domanda di protezione internazionale o, nel caso di richiedenti protezione appartenenti a nazionalità con un tasso di riconoscimento Eurostat superiore al 25%, entrambi questi aspetti.[353] In quest'ultimo caso, quindi, il *Concluding Remark* comprendeva una sintesi delle dichiarazioni del richiedente, quando necessario (si veda *infra*) una valutazione della vulnerabilità, un'analisi relativa i profili di ammissibilità della domanda, un riassunto dei fatti materiali identificati, un esame sulla credibilità e, infine, una valutazione sulla presenza di elementi costitutivi della definizione di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria.[354]

Una volta ricevuto il parere del funzionario EASO, tenuto conto di questo, della trascrizione del colloquio, di tutti i documenti presentati e delle informazioni disponibili, il personale dell'*Asylum Service* emetteva la decisione. Se il funzionario nazionale non era d'accordo con il parere emesso dal personale EASO ma riteneva di poter procedere ad emettere una decisione in base al contenuto del fascicolo, emetteva la decisione, altrimenti riconvocava il richiedente asilo per una seconda intervista.

In assenza di dati ufficiali sul numero di decisioni del Servizio per l'Asilo che si adattavano (o non) al parere emesso dall'Agenzia, per quanto concerne l'esame di ammissibilità, ci si limita a richiamare quanto riportato dalla Corte dei Conti europea nel suo Report Speciale 24/2019, secondo cui l'*Asylum Service* si discostava sistematicamente dai "pareri giuridici dell'EASO (osservazioni conclusive) che stabili[vano] l'irricevibilità di tutte le domande di

---

[351] EASO, Consolidated Annual Activity Report 2018, p. 9. Per quanto riguarda i dati degli anni precedenti e successivi si veda Relazione generale annuale di attività dell'EASO 2017, p. 22: "Svolgimento di 9 134 colloqui per l'attuazione della dichiarazione UE-Turchia con il sostegno dell'EASO, ossia circa il 68 % di tutti i colloqui condotti nei 5 punti di crisi nel 2017"; EASO, Consolidated Annual Activity Report 2019, p. 26: "*17% of asylum interviews at first instance were processed with the support of EASO (6,033 border procedure and 2,783 regular procedure interviews out of 51,066)*" e EASO, Consolidated Annual Activity Report (CAAR) 2020, p. 23: "*No national data available on the total number of interviews conducted in Greece in the Border Procedure. The number of interviews conducted with EASO support on the islands (Border Procedure) was 15,651. The number of opinions drafted was 14,250*".

[352] A questo proposito si tenga conto che, a partire dal giugno 2021, il personale dell'Agenzia inviato in Grecia, non ha più rilasciato pareri a seguito di interviste relative profili di ammissibilità della domanda di protezione internazionale. Invero, in una risposta di richiesta accesso agli atti datata al 13 maggio 2022 (EUAA/ED/2022/131), l'Agenzia riporta che: "*According to the GAS SOPs on processing admissibility cases under the Ministerial Decision of 07 June 2021, EUAA conducts only interviews and does not draft opinions. Therefore, as shown in the table below, no admissibility opinions were drafted by EUAA after June under the Safe Third Country concept*". Le possibili ragioni di questa scelta verranno meglio approfondite al CAPITOLO IV, par. 2.

[353] E.K. SARANTI, D. PAPACHRISTOPOULOU, M-N. VAKOULI, *EASO's Operation on the Greek Hotspots. An overlooked consequence of the EU-Turkey Deal*, Lesbo, 2018, p. 3, in: https://hias.org/wp-content/uploads/hias_greece_report_easo.pdf; EASO, Standard Operating Procedures for the implementation of the Border asylum procedures in the context of the EU Turkey Statement 18/03/2016, Version of 17 August 2018, documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti presentata all'Agenzia (n. 001475)

[354] Art. 1, lett. A), co. 2 della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, Art. 2, lett. a), e), g) e Capo IV, Capo V Direttiva 2011/95/UE, cit.

asilo, ad eccezione di quelle presentate dai siriani che possono beneficiare della protezione temporanea in Turchia, visto che [il Servizio greco per l'asilo] (a differenza dell'EASO e della Commissione) non ritiene in generale che la Turchia sia un Paese Terzo sicuro per la protezione internazionale".[355] Per quanto concerne, invece, l'esame nel merito, secondo quanto registrato da ECRE nel 2019, circa l'80%-85% dei pareri dell'EASO erano confermati dalle decisioni di prima istanza emesse dall'*Aslylum Service*.[356]
Tuttavia, a decorrere dal 7 giugno 2021, EASO (e poi EUAA a partire dal 19 gennaio 2022) smetteva di emettere pareri riguardanti l'ammissibilità delle domande di protezione internazionale in base al concetto di Paese Terzo sicuro. Questo cambiamento, cristallizzato nelle SOP del *Greek Asylum Service* "*on processing admissibility cases*", era immediatamente conseguente alla Decisione Ministeriale n. 42799 del 7 giugno 2021 che designava la Turchia come Paese Terzo sicuro per i richiedenti protezione internazionale di nazionalità siriana, afghana, bengalese, somala e pakistana.[357]

Per quanto riguarda la valutazione sulla vulnerabilità, l'art. 60 par. 4, lett. f), della L. n. 4375/2016, letto in combinato disposto con l'art. 14, par. 8, escludeva le categorie di richiedenti asilo vulnerabili dalla procedura di frontiera assicurando, quindi, maggiori garanzie in quanto permetteva loro di rientrare nella c.d. procedura di asilo "ordinaria".[358] L'Agenzia, in questo caso, interveniva sia se si ravvisavano elementi di vulnerabilità durante la fase relativa la formalizzazione della domanda di protezione internazionale sia, più frequentemente, se questi emergevano durante l'intervista per valutare l'ammissibilità o il merito di tale domanda.[359] Nel primo caso, infatti, il *Registration Coordinator* doveva riferire il caso al *Reception and Identification Service*, rimanendo quindi la procedura tutta in carico alle autorità nazionali, e, solo in casi eccezionali, il *Registration Officer* inviava il caso "*directly to the EASO Vulnerability expert for a vulnerability assessment*".[360]
Se, invece, durante l'audizione del richiedente protezione internazionale, il funzionario EASO (c.d. *EASO interviewer*) riteneva ragionevolmente possibile che si trattasse di una persona vulnerabile, consultava l'*EASO Vulnerability expert* il quale valutava se erano state raccolte informazioni sufficienti sulla ipotetica vulnerabilità della persona interessata;

[355] Corte dei Conti europea, Relazione speciale n. 24/2019, cit., p. 43. Si veda, a tal proposito, anche M. MOUZOURAKIS on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, cit., p. 26.
[356] M. MOUZOURAKIS on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, cit., p. 26.
[357] Joint Ministerial Decision (JMD) 42799/2021, Determinazione dei Paesi terzi designati come sicuri e l'istituzione di un elenco nazionale, come definito all'articolo 86 della legge n. 4636/ 2019 (A' 169), 7 giugno 2021.
[358] Art.14, par. 8, L. N. 4375/2016, cit.: "(…) *As vulnerable groups shall be considered for the purposes of this law: a) Unaccompanied children, including separated chidren; b) Persons with disabilities or suffering from an incurable or serious illness; c) The elderly (person of the age of 65 and above); d) Women in pregnancy or having recently given birth (a woman who has given birth within the last 3 months); e) Single parents with children; f) Victims of torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence or exploitation, persons with a post-traumatic stress disorder, in particular survivors and relatives of victims of ship-wrecks; g) Victims of trafficking in human beings*".
[359] EASO, Standard Operating Procedures for the implementation of the Border asylum procedures in the context of the EU Turkey Statement 18/03/2016, Version of 16 August 2018, cit.
[360] *Ivi,* p. 12.

successivamente, l'intervista si poteva interrompere per permettere all'*EASO interviewer* di rinviare il caso al personale EASO dedicato alla valutazione della vulnerabilità. Tale valutazione poteva avvenire sulla base degli atti, rinviando il caso ad un esame medico, o riconvocando la persona per un'ulteriore intervista. Se la procedura si concludeva positivamente, l'*EASO Vulnerability expert* redigeva un report ove raccomandava l'esenzione della persona dalla procedura di frontiera e il fascicolo veniva restituito all'*EASO interviewer* che, recependo il contenuto del report, emetteva un parere per il Servizio Greco per l'Asilo. In alcuni casi, compatibilmente con il carico di lavoro, il parere indirizzato all'autorità amministrativa nazionale veniva redatto direttamente dall'*EASO Vulnerability expert*.

Se, al contrario, il richiedente non rientrava all'interno della categoria di persone vulnerabili, il funzionario EASO intervistatore procedeva con il colloquio relativo l'ammissibilità e/o il merito della domanda di protezione internazionale.

Nel 2018, il personale EASO conduceva 953 interviste di persone vulnerabili e 4.633 valutazioni di vulnerabilità nel contesto delle procedure di frontiera.[361] La Corte dei Conti, anche in questo caso, rilevava disaccordi tra l'EASO e il Servizio greco per l'asilo sull'esito di queste valutazioni di vulnerabilità; in alcuni casi il *Greek Asylum Service* annullava la valutazione sulla vulnerabilità effettuata dall'Ufficio di sostegno e sottoponeva la persona ad un ulteriore esame medico.[362] Ciò prolungava ulteriormente la procedura di asilo arrecando ai richiedenti asilo interessati ulteriori sofferenze.[363]

Tuttavia, dopo quattro anni di attività, con le *Standard Operating procedure* del 19 giugno 2019, l'*Asylum Service* veniva riconosciuto come unica autorità responsabile a dichiarare la non applicazione dalla procedura di frontiera a seguito di un esame sulla vulnerabilità e, pertanto, l'Ufficio di Sostegno veniva completamente estromesso da tale valutazione.

Pochi mesi dopo, con l'entrata in vigore della l. n. 4636/2019 (*International Protection Act*, IPA) le persone vulnerabili non venivano più, per legge, esentate dalla procedura in frontiera.[364] Ancora oggi, in base all'IPA e al Codice sull'Asilo, il riconoscimento della vulnerabilità dei richiedenti asilo non influisce sulla procedura in base alla quale viene esaminata la loro domanda di protezione internazionale. Pertanto, le persone vulnerabili, anche se identificate come tali, non sono più indirizzate verso una procedura ordinaria, a meno che non sia dimostrato che sull'isola in cui risiedono non è disponibile un'assistenza adeguata.[365]

---

[361] EASO, Consolidate Annual Activity Report 2018, p. 9: "*EASO asylum support teams conducted 8,958 asylum interviews in Greece under the implementation of the EU-Turkey Statement, conducted 953 vulnerability interviews and performed 4,633 vulnerability assessments in the framework of the border procedure*". Per i dati relativi gli anni precedenti e successivi si vedano le relative Relazioni generali annuali dell'Agenzia in: https://euaa.europa.eu/about-us/governance-and-internal-control.

[362] Non è dato sapere l'entità del fenomeno perché, anche in questo caso, né il Servizio greco per l'asilo né l'EASO raccoglievano dati a riguardo, si veda Corte dei Conti europea, Relazione speciale n. 24/2019, cit., p. 43

[363] *Ibid.*

[364] Art. 90, par. 3, L.N. 4636/2019, cit.

[365] AIDA, *Country Report: Greece*, cit., p. 106 ss.

3.2 Le misure di sostegno operativo a favore dell'Italia

La cartina al tornasole dell'approfondimento del mandato dell'Agenzia a fronte del drastico aumento di arrivi registratosi a partire dal 2015 è il netto incremento del suo personale e del bilancio che passava, dal 2015 al 2016, da 16 a 53 milioni.[366] Tali erano le risorse necessarie per far fronte, in particolar modo, al supporto operativo richiesto dagli Stati membri maggiormente colpiti dalla "crisi".[367]

A partire dal 2015 e fino al gennaio 2022, quando EASO si trasformava in Agenzia dell'UE per l'Asilo, data la sempre più importante autonomia riconosciuta al suo personale nella gestione dei compiti affidatigli dallo Stato membro ospitante, le competenze dell'Ufficio iniziavano a non rispecchiarsi più nel motto "*support is our mission*" fatto proprio dall'Agenzia fin dai primi anni di attività. Seppur con le dovute eccezioni, si registrava, infatti, un qual certo grado d'integrazione con l'autorità nazionale di riferimento che, spesso, comportava in capo al personale dell'Agenzia esclusiva responsabilità "*for one or more parts of the procedure that involve taking decisions involving administrative discretion*".[368]

Ciò risulta particolarmente vero volgendo lo sguardo non solo alle attività svolte dai funzionari EASO sulle isole-hotspot greche, di cui si è appena detto, ma anche ai compiti loro affidati secondo i Piani operativi conclusi con l'Italia.

Poiché dalla lettura di questi, tuttavia, non emerge appieno l'incisività che l'azione del personale dell'Agenzia aveva sul processo decisionale delle autorità nazionali a cui erano di supporto, l'esame di questi ultimi è stato integrato con il contenuto di interviste condotte con dieci funzionari EASO operanti, tra il dicembre 2016 e il dicembre 2020, per l'attuazione di diverse misure previste dai Piani operativi firmati con l'Italia.

Già durante l'avvio della procedura di riconoscimento della protezione internazionale - ovverosia durante la formalizzazione della domanda di protezione internazionale attraverso il c.d. Mod. C3 -[369] i funzionari dell'Ufficio di Sostegno svolgevano compiti che avevano un

---

[366] Corte dei Conti europea, Report on the annual accounts of the European Asylum Support Office for the financial year 2016, together with the Office's reply, 2017/C 417/12, p. 1; E.L. TSOURDI, *op.cit.*, in *European Papers,* Vol. 1, N. 3, 2016, p. 1006: "[EASO] *budget started from a modest euro 8 million in 2011, was raised to euro 10 million in 2012 and again raised in 2013 to reach euro 12 million. The next increase happened in 2014 when the budget jumped to around euro 15,6 million and remained at about the same level in 2015. To bring a sense of measure to the agency's budget during these first five years, it is interesting to compare it with that of FRONTEX for the same period. In 2011 the FRONTEX budget was already as high as euro 86,3 million*"

[367] EASO, Consolidated Annual Activity Report 2017, p. 8: "*Welcomes the budget increase that was made available to EASO by the European Commission for the provision of support and assistance, particularly in the context of the 'Action plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediterranean route and increase solidarity' of 4 July 2017*". Commissione europea, Action Plan on Measures to Support Italy, Reduce Pressure Along the Central Mediteranian Route and Increase Solidarity, 4.7.2017, SEC (2017) 339, p. 3 ss. "*II. Stepping up implementation of EU migration policy with Italy (…) As a short-term action, an initial additional EUR 35 million could be mobilised immediately to support the implementation of the Minniti reforms* (…) *Further EASO support should be made available for the additional actions, in particular for the use of rapid procedures*".

[368] E.L. TSOURDI, *op. cit.*, in *European Papers,* Vol. 1, N. 3, 2016, p. 1012.

[369] Art. 26, co. 2, Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, GU n. 40 del 16.02.2008: "La questura, ricevuta la domanda di protezione internazionale, redige il verbale delle dichiarazioni del richiedente su appositi modelli predisposti dalla Commissione nazionale, a cui è allegata la documentazione prevista dall'articolo 3 del decreto legislativo 19 novembre

qual certo impatto sulle persone richiedenti asilo interessate. Secondo quanto previsto dall'art. 26 del d.lgs. n. 25/2008, la domanda di asilo è presentata all'ufficio di polizia di frontiera ovvero alla questura competente per il luogo di dimora.[370] Nelle questure ove venivano dislocati funzionari EASO a supporto della IV Sezione dell'Ufficio Immigrazione, la formalizzazione della domanda di protezione internazionale, attraverso la verbalizzazione del Mod. C3, poteva avvenire alla sola presenza del personale dell'Agenzia.[371] I funzionari della IV Sezione della questura, quindi, firmavano il verbale delle dichiarazioni senza esser stati presenti durante la fase di trascrizione delle stesse, sebbene l'art. 26, co. 2, del d.lgs. 25/2008 disponga che sia *la questura*, una volta ricevuta la domanda di protezione internazionale, a redigere il verbale delle dichiarazioni del richiedente.[372] L'impatto di una tale prassi sulla sfera individuale del richiedente protezione internazionale si comprende se si tiene a mente che le dichiarazioni da lui rilasciate e verbalizzate nel Mod. C3 vengono trasmesse, attraverso il sistema Vestanet,[373] alla competente Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale e sono rilevanti ai fini dell'esame della domanda da questa svolto. Nel 2018, EASO è stato di supporto alla registrazione di 22.821 domande di protezione internazionale su un totale di 56.161 domande di asilo presentate, dato che rappresentava il 41 % del totale di domande ricevuto dall'Italia lo stesso anno.[374]

Una volta presentata la domanda di protezione internazionale al competente ufficio di polizia, l'esame è svolto dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (di seguito Commissioni territoriali), insediate presso le prefetture e composte da un funzionario della carriera prefettizia con compito di presidente, da un esperto in materia di protezione internazionale e di tutela dei diritti umani designato dall'UNHCR e da funzionari amministrativi con compiti istruttori nominati con provvedimento del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno.[375]

2007, n. 251. Il verbale è approvato e sottoscritto dal richiedente cui ne è rilasciata copia, unitamente alla copia della documentazione allegata".

[370] Art. 26, co. 1, D. Lgs. 25/2008, cit.

[371] Informazioni ricevute grazie ad interviste condotte dall'A. con personale assunto da EASO-EUAA per le operazioni in Italia (si rimanda alla sezione "Metodologia" dell'Introduzione); M. MOUZOURAKIS on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, cit., p. 8: "*The core activity of Assistants is the conduct of the lodging interview with the asylum seeker and completion of the application form, known as "C3", and uploading onto the national database (Vestanet). They do not cover the earlier stage of registration (fotosegnalamento) at the Questura, although in some Questure they may be involved in referrals of vulnerable applicants to ensure their access to the procedure*".

[372] Art. 26, co. 2 D. Lgs. 25/2008, cit.

[373] Il sistema informatico utilizzato dal Ministero dell'Interno per la gestione amministrativa del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale è denominato Vestanet. All'interno del sistema Vestanet, ogni singolo procedimento viene identificato con un numero di fascicolo con l'indicazione del rispettivo stato di lavorazione.

[374] EASO, Annual General Report 2018, p. 132. Nel 2017, a fronte di 120 729 domande di protezione internazionale presentate, 10 726 sono state registrate con il sostegno di EASO (quindi circa l'8,8%), si veda: Operating Plan Agreed by EASO and Italy, 15 Dicembre 2017, cit., p. 3 e Relazione generale annuale di attività dell'EASO 2017, p. 20. Nel 2019, EASO ha fornito supporto per la registrazione di 9 919 domande di protezione internazionale che rappresentavano il 55% delle domande complessivamente presentate in Italia, M. MOUZOURAKIS on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, cit., p. 7.

[375] Art. 3, par. 1, Art. 4 e Art. 27 D. Lgs. 25/2008, cit.

Tra il 2018 e il 2019, l'Agenzia forniva supporto anche alle Commissioni territoriali; le attività dei *caseworkers* EASO,[376] in questo caso, variavano al variare della Commissione (o delle sezioni) presso cui erano dislocati.[377] Se, in alcuni casi, il personale dell'Agenzia svolgeva funzioni di supporto alla segreteria (occupandosi, ad esempio, della calendarizzazione dei colloqui con i richiedenti protezione internazionale) e di predisposizione del fascicolo - compresa una ricerca COI che potesse offrire un retroterra generale del caso -[378] in altri si occupavano di preparazione dei colloqui, dei fascicoli per le procedure di ricorso in seconda istanza e di una "pre-trattazione" delle domande reiterate,[379] seppur quest'ultima attività non rientrasse tra quelle previste dai Piani operativi di riferimento. In quest'ipotesi, i funzionari dell'Agenzia, prima dell'esame preliminare da parte del Presidente della Commissione - diretto ad accertare se emergessero o fossero stati addotti, da parte del richiedente, nuovi elementi, rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale - compivano uno studio preventivo di tali domande e redigevano un breve report utile al Presidente "per un esame più veloce" dato che il *caseworker* già riportava una sua proposta (sull'ammissibilità o inammissibilità della domanda reiterata), o direttamente nel report o in seduta collegiale nell'ipotesi in cui ritenesse la domanda reiterata ammissibile.[380]

Ancor più, al fine di far fronte al crescente numero di ricorsi e casi pendenti, dal 2020 alla data in cui si scrive, *Research Officers* e mediatori culturali dell'Agenzia sono stati impiegati presso le ventisei Sezioni Specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso il

[376] EASO, Relazione generale di attività 2018, p. 11: "Le azioni dell'EASO previste da questa misura sono state commisurate alle esigenze di ogni sede pertinente, fornendo supporto nella preparazione dei fascicoli, dei colloqui, delle COI e dei fascicoli per la risposta delle commissioni territoriali per le procedure di ricorso in seconda istanza".

[377] Secondo l'Art. 4 co. 2 e co. 2 bis D. Lgs. 25/2008, cit., le Commissioni territoriali sono fissate nel numero massimo di venti ma, al verificarsi di un eccezionale incremento delle domande di asilo, presso ciascuna Commissione territoriale possono essere istituite una o più sezioni fino ad un massimo complessivo di trenta per l'intero territorio nazionale. Il D.L. n. 113/2018 ha previsto (all'art. 9, co. 2-bis) la possibilità di istituire fino a dieci ulteriori Sezioni temporanee e, pertanto, a decorrere dal 4 marzo 2019, la norma è stata attuata con l'istituzione di cinque Sezioni temporanee che operano a Milano, Genova, Bologna, Firenze e Roma. Oggi si contano venti Commissioni territoriali e ventuno Sezioni, si veda: Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n. 113, Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132 (in G.U. 03/12/2018, n. 281).

[378] Informazioni ricevute grazie ad interviste condotte dall'A. con personale assunto da EASO-EUAA per le operazioni in Italia (si rimanda alla sezione "Metodologia" dell'Introduzione).

[379] Art. 29, co. 1, lett. b), D. Lgs. 25/2008, cit. Tre persone su cinque tra quelle intervistate (e che hanno lavorato per l'implementazione della *Measure: Support to the National Asylum Commission and Territorial Commissions*) hanno dichiarato di essersi occupate anche di domande reiterate. Si rimanda alla sezione "Metodologia" dell'Introduzione.

[380] Informazioni ricevute grazie ad interviste condotte dall'A. con personale assunto da EASO-EUAA per le operazioni in Italia (si rimanda alla sezione "Metodologia" dell'Introduzione); si rimanda anche a: M. MOUZOURAKIS on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, cit., p. 15.

Tribunale ordinario del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello.[381] Le Sezioni sono competenti, tra le altre, a conoscere dei ricorsi presentati avverso le decisioni delle Commissioni territoriali. Stante la competenza professionale e specifica e il mandato di EASO, i *Research Officers* dispiegati (pari a 55 nel 2020 e 132 nel 2021)[382] collaborano con i magistrati assegnatari nella trattazione dei fascicoli concernenti la sola protezione internazionale.[383]

A partire dalla stipula del Piano operativo del 2021, inoltre, quattro *Research Officers* supportano anche il lavoro della Corte di Cassazione di fronte alla quale, dopo il 17 agosto 2017, possono essere presentati ricorsi avverso il rigetto del Tribunale (essendo stata abolita la possibilità di appello contro le decisioni negative del giudice di primo grado).[384]

Sebbene la misura relativa l'assistenza tecnica alle Sezioni Specializzate sia stata portata avanti anche nell'ambito del Piano operativo 2022-2024 concluso dall'EUAA[385] – che sostituisce EASO a far data dal 19 gennaio 2022 – di seguito si farà riferimento alle attività svolte dai *Research Officers* tra il 2020 e il dicembre 2021, ovverosia durante il mandato del precedente Ufficio di Sostegno per l'Asilo. Già allora, infatti, l'intervento dei funzionari dell'Agenzia aveva una qual certa incisività sul contenuto della sentenza e sul lavoro dei giudici in generale. I *Research Officers* (oggi *Asylum Second Instance Support Experts*), invero, svolgevano compiti quali la preparazione e lo studio del fascicolo, ricerche sulle COI, giurisprudenziali e di dottrina, attività prodromiche alla definizione della controversia e incarichi "di tipo trasversale".[386]

L'attività concernente l'analisi dei fascicoli si precisava, ad esempio, nell'individuazione di quelli a cui dare priorità di trattazione a causa di specifiche vulnerabilità del richiedente asilo o per la situazione in cui versava il Paese d'origine dello stesso. In questa fase, inoltre, il funzionario EASO poteva sottoporre al magistrato elementi utili affinché questi potesse verificare l'ammissibilità del ricorso e, nel caso in cui il *Research Officer* propendesse in tal senso poteva, addirittura, "procedere ad una prima valutazione e studio della storia (motivi in fatto)".[387] Una volta concluso lo studio del fascicolo, il personale EASO redigeva delle relazioni da sottoporre al magistrato in cui venivano riassunte le vicende e segnalate eventuali criticità da approfondire in udienza o audizione.[388]

---

[381] Istituite con il Decreto-Legge 17 febbraio 2017, n. 13, Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 13 aprile 2017, n. 46 (in G.U. 18/04/2017, n. 90).

[382] EUAA, Annual General Report 2021, p. 40.

[383] EASO, Istruzioni di lavoro per i collaboratori specializzati (cd. *Research Officer*) EASO inseriti presso le sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e di libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, documento in possesso dell'A. a seguito di richiesta di accesso agli atti inviata in data 13 Aprile 2022 (n. 001532).

[384] Per una disamina completa si veda: L. PERILLI, *Le Sezioni Specializzate in materia di immigrazione a cinque anni dalla loro istituzione. Un'indagine sul campo,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, N. 1, 2023, p. 129 ss.

[385] EASO, Operating Plan 2022-2024 agreed by the European Asylum Support Office and Italy, Valletta Harbour and Rome, 24 December 2021.

[386] EASO, Istruzioni di lavoro per i collaboratori specializzati (cd. *Research Officer*) EASO, cit., p. 2.

[387] EASO, Istruzioni di lavoro per i collaboratori specializzati (cd. *Research Officer*) EASO, cit., p. 3.

[388] Pur avendo il legislatore, nel 2017, sostituito "il previgente rito sommario con il rito camerale, privilegiando un processo a contraddittorio scritto e a udienza eventuale (…) [l'udienza] ha nuovamente acquisito il carattere di necessarietà per via giurisprudenziale, da quando, nel 2018, la Corte di cassazione ha stabilito che la

Benché le istruzioni di lavoro per i *Research Officers* non ammettevano la possibilità per quest'ultimi di svolgere un ruolo attivo durante l'udienza o l'audizione del richiedente, alcuni esperti EASO predisponevano una serie di domande che i magistrati potevano porre al richiedente asilo durante la stessa alla quale, per altro, i funzionari dell'Agenzia assistevano (su richiesta del giudice);[389] l'Ufficio di sostegno, in alcuni casi, offriva ai Tribunali anche un servizio di mediazione culturale da attivarsi per l'interpretazione linguistica delle audizioni dei richiedenti asilo.[390]
I *Reasearch Officers*, poi, partecipavano alle Camere di Consiglio, spesso attivamente e a supporto del giudice che relazionava e potevano redigere bozze di sentenze.[391]
I collaboratori specializzati EASO, per di più, svolgevano attività di ricerca delle *Country of Origin Informations*, della giurisprudenza – nazionale, internazionale ed europea – e della dottrina che poteva essere rilevante per il caso in esame.[392]

---

mancanza della videoregistrazione del colloquio reso dal richiedente di fronte alla Commissione territoriale renda ineludibile l'udienza, senza che il giudice disponga di alcun potere discrezionale al riguardo. La decisione della Corte di cassazione concerne l'udienza che va però distinta dall'audizione del richiedente protezione. L'udienza è finalizzata a consentire un contradditorio orale con i difensori, salvi i diritti delle parti di comparire davanti al giudice. L' audizione della parte ricorrente, invece, è, per un verso, uno strumento per il chiarimento e il completamento dei fatti rilevanti e, per altro verso, un mezzo istruttorio." In L. PERILLI, *op. cit.*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, N. 1, 2023, p. 151.

[389] A questo proposito il Piano operativo relativo al 2020 (EASO, Operational & technical assistance plan agreed by EASO and Italy, Valletta Harbour and Rome, 11 December 2019), p. 23 parla di "*Participation in Tribunal hearings*", quello relativo al 2021 (EASO, Operating Plan agreed by EASO and Italy, Valletta Harbour and Rome, 17 December 2020), p. 28 di "*Passive* participation at hearings". EASO, Istruzioni di lavoro per i collaboratori specializzati (cd. *Research Officer*) EASO, cit., p. 3 "il *research officer* è ammesso a partecipare alle udienze, anche a quelle in cui il magistrato conduce l'audizione del richiedente (…) senza svolgere alcun ruolo attivo, non potendo lo stesso rivolgere domande dirette alla parte (…)".

[390] L. PERILLI, *op. cit.,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, N. 1, 2023, p. 154, 155: "solo alcuni uffici ricorrono in modo sistematico al servizio dei mediatori culturali, predisposto da EUAA a servizio dei Tribunali; altri non vi ricorrono mai e si affidano a interpreti volontari individuati dal ricorrente; altri ancora ricorrono al servizio dei mediatori culturali di EUAA solo per i casi più complessi". EASO, Istruzioni di lavoro per i collaboratori specializzati (cd. *Research Officer*) EASO, cit., p. 2: "Mediatori culturali: Preposti a supportare il giudice nell'interpretazione linguistica delle audizioni dei richiedenti asilo per i quali tale servizio verrà richiesto da ciascuna sezione specializzata dei tribunali parte del progetto Pilota".

[391] La descrizione di tutte le attività riportate nel testo emerge dal narrato degli/delle intervistati/e (si rimanda alla sezione "Metodologia" dell'Introduzione). EASO, Istruzioni di lavoro per i collaboratori specializzati (cd. *Research Officer*) EASO, cit., p. 5: "Su richiesta del magistrato, il *research officer* potrà essere chiamato a partecipare alle Camere di Consiglio, sia al fine di mera assistenza alla discussione dei casi interna al Collegio sia al fine di relazionare su casi studiati e analizzati. Il *research officer* si impegna a mantenere il silenzio e la riservatezza su quanto appreso in Camera di Consiglio. Inoltre, il *research officer* potrà collaborare con il magistrato nella stesura di alcune sezioni del provvedimento, a seguito di assunzione della decisione da parte del magistrato".

[392] Informazioni che trovano riscontro anche in L. PERILLI, *op. cit.,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, N. 1, 2023*,* p. 158: "Alcuni uffici giudiziari, in particolare quelli più grandi, hanno organizzato delle vere e proprie unità interne per la ricerca delle informazioni sul Paese di origine, composte dai ricercatori EASO (oggi EUAA) (…). Le unità di ricerca dotate di maggiori risorse effettuano e aggiornano regolarmente ricerche sulla situazione politica e sul livello del rispetto dei diritti umani (così dette schede-paese), sul livello di sicurezza (cosiddette schede-sicurezza) con riguardo ai Paesi dai quali più frequentemente provengono i richiedenti protezione; inoltre, i ricercatori conducono ricerche specifiche relative a questioni che interessano il caso trattato dal giudice (cosiddette *queries*). In altri uffici, l'unità CoI predispone e aggiorna le schede sulla sicurezza solo a richiesta dell'assegnatario del fascicolo e provvede a rispondere alle *queries*. (…) Il questionario chiarisce, poi, che vigono diverse prassi con riguardo al momento del procedimento in cui il

Seppur differente da giudice a giudice e da Sezione a Sezione, il supporto fornito dai funzionari dell'Agenzia alle Sezioni specializzate risultava sicuramente prezioso alla luce delle "disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale" introdotte con il D.L. n. 13 del 17.02.2017; il decreto, in effetti, proponeva una riforma del sistema a risorse invariate e, addirittura, squilibrate che comportava un carico di lavoro imponente con esigue capacità.[393]
D'altro canto, le condizioni per un rimedio effettivo sono che sia il *giudice della protezion*e ad effettuare un esame completo in fatto e in diritto del caso, per porre rimedio a eventuali violazioni delle garanzie nel procedimento di primo grado o a incompletezze ed errori nell'accertamento compiuto dall'autorità competente. Seppur il lavoro dei funzionari dell'Agenzia formalmente era supervisionato dai giudici, in pratica, rimaneva una quale certa autonomia e un certo margine di influenza sulla decisione finale in capo agli esperti dell'Ufficio di sostegno proprio a causa del carico di lavoro di cui si accennava appena *supra* e tenuto conto che la protezione internazionale è solo una delle materie di cui si occupano i giudici delle Sezioni specializzate.

Un ampio spazio di autonomia si ritrovava, infine, in capo al personale EASO di supporto all'Unità Dublino incardinata nel Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno. Tale struttura è preposta a determinare lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale presentata in uno degli altri Stati membri da un cittadino di un Paese Terzo (o apolide) ai sensi del regolamento Dublino[394] ed Eurodac.[395] Dal settembre 2015, l'Unità Dublino italiana risultava anche competente per la ricollocazione di richiedenti asilo verso gli altri Stati membri ai sensi delle decisioni del Consiglio Europeo 2015/1523 e 2015/1601.[396]
Ed invero, già a partire dal piano operativo concluso a dicembre 2015 tra l'Italia e EASO era previsto un supporto da parte di dieci funzionari dell'Agenzia all'Unità Dublino proprio nel processare le richieste di *relocation*.[397] Tale attività consisteva nell'esaminare, assieme ai funzionari di collegamento eventualmente nominati da altri Stati membri,[398] le caratteristiche e il profilo dei richiedenti protezione internazionale candidati, cercando di combinare elementi relativi a titoli di studio, qualifiche professionali, conoscenza di lingue straniere e le relazioni familiari,[399] con le offerte di ricollocazione proposte dagli Stati

giudice dà impulso ad una ricerca: in alcuni uffici essa è condotta a fini di preparazione dell'udienza, in altri ai fini della Camera di Consiglio o della decisione".

[393] L. PERILLI, *op. cit.,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, N. 1, 2023, p. 139: "Particolarmente allarmanti sono i calcoli del CSM circa le risorse mancanti negli uffici giudiziari per far fronte alle sopravvenienze prospettiche e all'arretrato. A livello nazionale, le sezioni immigrazioni dovrebbero disporre di più del doppio delle risorse (il 126,1% in più)".

[394] Regolamento (UE) n. 604/2013, cit.

[395] Regolamento (UE) n. 603/2013, cit.

[396] Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio e Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, cit.

[397] EASO, Hotspot – Relocation Operating Plan to Italy, Valletta Harbour and Rome, December 2015, EASO/COS/2015/945/IT/2015, p. 10 e 11.

[398] Art 5, par 8 Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio e Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, cit.

[399] EASO, Hotspot – Relocation Operating Plan to Italy, Valletta Harbour and Rome, December 2016, cit., p. 11: "*or the relocation procedure, support will be provided to the matching activity (by examining the applicants' profile taking into account all relevant elements such as educational titles, professional qualifications and knowledge of foreign languages, previous jobs and family relations etc) with indications for*

membri. A seguito di indicazioni di quest'ultimi in merito ai richiedenti proposti per la ricollocazione, gli incaricati EASO notificavano la decisione positiva ai beneficiari interessati e avviavano le operazioni per il loro successivo trasferimento nel Paese di destinazione.

A partire dal Piano operativo per il 2017,[400] in vista della conclusione della validità delle decisioni in materia di ricollocamento,[401] il personale dell'Agenzia iniziava a fornire sostegno all'Unità Dublino anche per le c.d. "*outgoing Dublin request*" – ovverosia le richieste presentate dall'Italia agli altri Stati Membri per verificare la loro responsabilità a valutare un determinata domanda di protezione internazionale – e, pur non essendo previsto dai Piani operativi,[402] per le procedure di "*incoming*", cioè di verifica di responsabilità a fronte di richieste presentate da altri Stati Membri all'Italia. In aggiunta, gli *EASO Dublin Officers* avrebbero dovuto offrire un'informativa completa ai richiedenti protezione internazionale che presentavano i requisiti per poter accedere ad un ricongiungimento familiare secondo quanto previsto dalle disposizioni del regolamento Dublino.[403] Concretamente, il personale EASO non forniva informazioni direttamente ai richiedenti protezione internazionale, bensì supportava le Questure o i centri di accoglienza ove le persone interessate erano accolte (o mantenevano contatti con i tutori nei casi di minori stranieri non accompagnati) per l'avvio e durante lo svolgimento della procedura di ricongiungimento.[404]

Per quanto riguarda le procedure di ricollocazione, pare significativo quanto emerso da alcune interviste rivolte a personale assunto, con contratto interinale, come *Dublin Unit Relocation Assistant* tra dicembre 2016 e dicembre 2017;[405] secondo quanto riportato, emerge chiaramente come le attività da questi svolte non si limitassero ad essere di

---

relocation by Member States), preparing and sending the relocation request, always taking into consideration prioritization of vulnerable applicants". Tuttavia, dalle interviste condotte risulta che, per quanto riguarda la *matching activity*, venivano tenuti in considerazione, prevalentemente se non esclusivamente, la presenza di legami famigliari negli altri Stati membri.

[400] EASO Operating Plan to Italy, Valletta Harbour and Rome, December 2016, p. 11 ss. "*EASO Activity ITA 3: Support with handling outgoing Dublin take charge requests*".

[401] Art. 13, par. 3 Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, cit.: "Essa si applica alle persone che arrivano nel territorio dell'Italia o della Grecia a decorrere dal 16 settembre 2015 fino al 17 settembre 2017 e ai richiedenti giunti nel territorio di tali Stati membri a decorrere dal 15 agosto 2015"; Art. 13, par. 3 Decisione 2015/1601 del Consiglio, cit.: "Essa si applica alle persone che arrivano nel territorio dell'Italia e della Grecia a decorrere dal 25 settembre 2015 fino al 26 settembre 2017 e ai richiedenti giunti nel territorio di tali Stati membri a decorrere dal 24 marzo 2015".

[402] Informazioni ricevute grazie ad interviste condotte dall'A. con personale assunto da EASO-EUAA per le operazioni in Italia (si rimanda alla sezione "Metodologia" dell'Introduzione); si rimanda anche a: M. MOUZOURAKIS on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, cit., p. 10. EASO Special Support Plan to Italy Phase 2, Valletta Harbour and Rome, 11 March 2015, p. 8: "*Expert teams will work together with the colleagues in the Italian Dublin Unit for a limited period of time and jointly process the incoming and outgoing Dublin requests*".

[403] Art. 9, 10, 11 Regolamento (UE) n. 604/2013, cit. Operating Plan agreed by EASO and Italy, Valletta Harbour and Rome, 15 December 2017, p. 18: "*Measure IT 4.0: Enhancing capacity for processing of Dublin cases, p. 18: "Operational objectives:* (…) *Provide support for the provision of information to third country nationals on the possibilities to restore the family unit according to the provisions of the Dublin Regulation*".

[404] Informazioni ricevute grazie ad interviste condotte dall'A. con personale assunto da EASO-EUAA e dislocato presso l'Unita Dublino italiana (si rimanda alla sezione "Metodologia" dell'Introduzione).

[405] *Ibid.*

consultazione o assistenza alle autorità nazionali, come indicato dall'art. 5 delle Decisioni poco *supra* citate, bensì corrispondessero ad una vera e propria gestione *tout court* della procedura. Ad ognuno dei funzionari EASO dislocati presso l'Unità Dublino italiana veniva assegnato il compito di mantenere contatti, attraverso i *National Contact Points*,[406] con uno degli Stati membri resosi disponibile ad accogliere persone in ricollocazione dall'Italia. Dai funzionari dell'Agenzia dipendeva lo svolgersi di tutta la procedura, dalla fase iniziale di analisi della documentazione esistente ed invio della richiesta allo Stato membro di ricollocazione, ai contatti con le questure che avevano registrato la domanda di protezione internazionale, all'organizzazione dei voli per il trasferimento.
Lo stesso si può dire per quanto riguarda le procedure di *outgoing* e di gestione dei casi di ricongiungimento familiare secondo quanto previsto dal regolamento Dublino; in entrambi i casi il personale EASO si occupava di procedere ad uno *screening* quotidiano delle "pratiche Dublino" segnalate dalle Questure e, sulla base di un'analisi della documentazione esistente, inviava la richiesta di presa in carico allo Stato che risultava competente. Gli *EASO Dublin Officers* avevano anche margine di rispondere di fronte ad un eventuale rifiuto dello Stato membro destinatario della richiesta di *outgoing* e potevano proporre decreti di trasferimento o di radicamento della competenza italiana che venivano automaticamente approvati dal personale nazionale dipendente dell'Unità Dublino.[407]

4. Implementazione congiunta e procedure amministrative composite in materia d'asilo

Le aree di intervento e le autorità nazionali a cui EASO forniva sostegno potevano variare di anno in anno al mutare delle valutazioni fatte dall'Agenzia e dallo Stato interessato, e, nella prassi, le attività dell'Ufficio di sostegno subivano ridimensionamenti o estensioni – anche al di là di quanto previsto dal Piano operativo – a seconda della propensione che l'autorità a cui forniva supporto dimostrava nei confronti dell'Agenzia.[408]

---

[406] Art. 5, par. 1, Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio e Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, cit.: "Ai fini della cooperazione amministrativa necessaria per l'attuazione della presente decisione, ciascuno Stato membro designa un punto di contatto nazionale e ne trasmette l'indirizzo agli altri Stati membri e all'EASO. Gli Stati membri, in collegamento con l'EASO e altre agenzie competenti, adottano ogni misura idonea a instaurare una cooperazione diretta e uno scambio di informazioni tra le autorità competenti, anche circa i motivi di cui al paragrafo 7".

[407] Informazioni ricevute grazie ad interviste condotte dall'A. con personale assunto da EASO-EUAA e dislocato presso l'Unita Dublino italiana (si rimanda alla sezione "Metodologia" dell'Introduzione).

[408] Fino alla trasformazione di EASO in EUAA, avvenuta con Regolamento (UE) 2021/2303, i piani operativi erano conclusi per la durata di circa un anno. A partire dal 2022, l'Agenzia dell'UE per l'Asilo ha concluso con diversi Stati membri piani operativi della durata di due o tre anni; si veda, ad esempio: EASO, Operating Plan 2022-2024 agreed by the European Asylum Support Office and Italy, Valletta Harbour and Rome, 24 December 2021 e Operational Plan 2023-2026 agreed by the European Union Agency for Asylum and Spain, Madrid, 12 June 2023.
Tutte le attività che si concretizzavano nel supporto operativo fornito dall'Agenzia dovevano essere pensate sulla base di un esame delle esigenze dello Stato membro, così risultanti dall'applicazione della "*full-cycle project management methodology*" e, poi, attuate secondo quanto previsto dal Piano operativo (M. MOUZOURAKIS on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, cit., p. 19; EASO Single Programming Document, Multiannual Programming 2019-2021, Work Programme 2019, Revision 2, July 2019, p. 38). A tal proposito, guardando al periodo intercorrente tra il 2011 e il 2021, mentre in alcuni Stati membri l'intervento dell'Agenzia si risolveva con la conclusione del Piano operativo (la cui

Pur tenendo conto di tale varietà, in particolar modo a partire dall'implementazione dell'approccio hotspot, le attività dell'Agenzia passano dall'essere di mero supporto (sostegno nella raccolta e nell'analisi di dati, organizzazione di *workshop* e formazione per le autorità nazionali) a vere e proprie "*joint implementation activities*".[409] Quest'ultime potevano realizzare semplici forme di cooperazione amministrativa – quando non si concludevano con una decisione avente portata individuale – o vere e proprie procedure comuni (anche dette, procedure amministrative miste o composite).[410]
Ad esempio, le funzioni operative dell'Agenzia utili a realizzare un sistema di accoglienza per richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale in linea con quanto previsto dalla Direttiva 2013/33/UE,[411] pur dando vita ad attività di attuazione congiunta non sfociavano in procedure composite; al contrario, e a riprova del fatto che le agenzie dell'UE rappresentano la struttura ideale per l'emersione di quest'ultime,[412] altre funzioni operative di EASO (che si concretizzavano, come visto *supra*, nella redazione di un atto o in un semplice comportamento di fatto) avevano la capacità di trasformare procedure di asilo nazionali in procedure composite.
Nelle procedure amministrative miste il contributo del livello di amministrazione "altro" non si riduce ad esser fonte di informazioni che la pubblica amministrazione responsabile della decisione finale "*can use with full discretion*"; anzi, l'amministrazione (in questo caso) europea è responsabile esclusivamente di una o più parti della procedura che comportano l'adozione di decisioni anche implicanti l'esercizio di discrezionalità amministrativa.[413] Effettivamente, benché l'*input* di EASO (nella procedura di determinazione della responsabilità per l'esame di una domanda di protezione internazionale ai sensi del reg. Dublino o in quella di riconoscimento della protezione internazionale) non possa essere sempre definito decisivo o vincolante per l'autorità nazionale a cui forniva supporto, d'altro

durata si attestava attorno ad un anno), per altri Stati - quali Gracia e Italia - la presenza dell'Agenzia si può dire rappresentasse quasi una costante: a conclusione di ogni operazione, gli obbiettivi di quella successiva e le relative attività che l'Agenzia doveva (e poteva) intraprendere per raggiungerli si modificavano a seconda dell' "*Operational Situation and Needs Assessment*" (Si veda Operating Plan agreed by EASO and Italy, Valletta Harbour and Rome, 19 December 2018, p. 3). Ad esempio, è solo con il piano operativo concluso con l'Italia nel 2020 che, a fronte della diminuzione dell'arretrato di lavoro gravante sulle Commissioni Territoriali e l'aumento del carico sui Tribunali, si introduceva la misura di sostegno alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea (EASO, Operational & Technical Assistance Plan agreed by EASO and Italy, 11 December 2019, p. 4 e p. 22).

[409] E.L. TSOURDI, *op. cit.*, in *European Papers,* Vol. 1, N. 3, 2016, p. 1011.

[410] S. A. DE LEON, *Composite Administrative Procedures in the European Union,* Madrid, 2017; M. ELIANTONIO, *Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of Composite Procedures*, in *Review of European Administrative Law,* Vol. 7, N. 2, 2014, p. 68 ss. Secondo l'Articolo I-4, par. 4, Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione Europea è definito "procedimento composto, un procedimento amministrativo in cui le autorità UE e le autorità di uno o più Stati membri hanno funzioni distinte e inter-dipendenti. Un procedimento composto può anche indicare una combinazione di due procedimenti amministrativi direttamente collegati tra loro", in G. DELLA CANANEA, D. U. GALETTA (a cura di), *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione europea,* Napoli, 2016; K. GALICZ, *The never-ending story of judicial review in composite administrative proceedings: latest developments in the field of asylum*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Vol. 7, N. 1, 2023, p. 105 ss.

[411] M. MOUZOURAKIS on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, cit., p.6.

[412] S. A. DE LEON, *op. cit.,* Madrid, 2017, p.168.

[413] *Ivi,* p. 151 ss.; E.L. TSOURDI, *op. cit,* in *European Papers,* Vol. 1, N. 3, 2016, p. 1012.

canto aveva un effetto determinante nei passaggi successivi portati avanti dalla amministrazione "principale".
Ciò accadeva in Grecia, ove il personale dell'Agenzia durante le procedure in frontiera (si veda *supra* Capitolo I, par. 3.1) e nel corso di quelle ordinarie formulava *Concluding Remarks*, ma anche a Cipro e Malta. A partire dal 2017, il personale dell'Agenzia dislocato a Cipro intervistava i richiedenti protezione internazionale ed emetteva *Recommendation Reports* dove proponeva alla competente autorità una decisione nel merito del caso.[414] A Malta, a partire dal primo Piano operativo concluso nel 2019, EASO forniva forme simili di supporto conducendo le audizioni con i richiedenti asilo e preparando *Assessment Reports* per l'*Office of the Refugee Commissioner* di Malta. I funzionari dell'Agenzia, anche in questo caso, procedevano ad un esame della domanda di protezione internazionale sia in termini di ammissibilità che di merito. Benché l'autorità nazionale che prendeva la decisione finale non fosse vincolata dalla precedente fase procedurale messa in atto da EASO e si assumeva la responsabilità di valutare le informazioni e di decidere liberamente sul caso in questione,[415] l'Agenzia era esclusivamente responsabile di una o più parti della procedura che comportavano l'adozione atti che potevano scaturire da valutazioni discrezionali.[416]
Si pensi, ad esempio, alla decisione che veniva presa nel contesto del "*vulnerability assessment*" (si veda *supra* Capitolo I, par. 3.1) durante le procedure di frontiera in Grecia:[417] qui l'EASO *Caseworker* sceglieva quali richiedenti asilo rinviare all'EASO *vulnerability expert* sulla base di valutazioni discrezionali "*since there is no exhaustive list of vulnerability indicators (owing to the nature of most vulnerability categories) or a threshold that would render such a referral mandatory*".[418]
Similmente, si può dire per le raccomandazioni emesse dal personale dell'Ufficio di sostegno a seguito dell'audizione del richiedente asilo nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Le valutazioni riguardanti la credibilità delle dichiarazioni – che sono spesso l'unica fonte di prova, potenzialmente, dei fatti costitutivi del diritto – non sono mai totalmente esenti da discrezionalità. Invero, sebbene tali valutazioni non possano basarsi sull'approccio soggettivo, sugli assunti, sulle impressioni, sulla conoscenza personale o sull'intuizione di un decisore, ma debbono necessariamente essere oggettivate, ciò non sempre accade per diverso ordine di ragioni.[419]

---

[414] EASO, Special Support Plan to Cyprus, Amendment N. 3, Malta and Cyprus, 28 February 2017.
[415] *Ivi*, p. 151, p. 153.
[416] E.L. TSOURDI, *op. cit,* in *European Papers,* Vol. 1, N. 3, 2016, p. 1011 ss.
[417] *Ivi*, p. 1023.
[418] E.K. SARANTI, D. PAPACHRISTOPOULOU, M. N. VAKOULI, *EASO's Operation on the Greek Hotspots. An overlooked consequence of the EU-Turkey Deal*, cit., p. 6.
[419] UNHCR*, Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report,* Maggio 2013, in https://www.unhcr.org/fr-fr/en/media/full-report-beyond-proof-credibility-assessment-eu-asylum-systems, p. 35:"*Variances in outcomes on similar cases may also occur within national jurisdictions where individual decision-makers apply inconsistent standards and approaches, or incorrect evidentiary criteria to the credibility assessment, exercise significant discretion, or employ different approaches*", si veda anche p. 51, p. 55, p. 251; L. MINNITI, *op. cit.*, in Questione Giustizia, N. 3, 2020 p. 23, 24; J. EKSTEDT, *op. cit.*, in *Comparative Migration Studies*, N. 11, 2023, p. 11: "*This caseworker argued that the main area that an EUAA caseworker can have influence over a case, is in the credibility assessment. And an asylum seeker's story seems unreasonable to the caseworker, the asylum seeker may be rejected: «Let's say that each caseworker can be more or less harsh on this. And I believe this is also affected by political opinions. How you approach the*

Considerato che, per lo più, le Squadre di Sostegno per l'Asilo erano dispiegate in contesti di forte pressione migratoria per cui le risorse del sistema di asilo nazionale non erano sufficienti a farvi fronte, salvo specifici casi, anche il livello di autonomia d'azione era sicuramente ampio e la supervisione da parte del personale nazionale spesso inesistente.[420]

L'idea di realizzare un sistema di trattamento congiunto delle domande di asilo era già stata esplorata, ben prima della sua implementazione grazie alle operazioni di EASO in Grecia, Malta e Cipro, da un documento della Commissione, pubblicato nel 2013 su richiesta del Consiglio europeo,[421] relativo la fattibilità e le implicazioni giuridiche e pratiche di un tale modello.[422]
In questo studio venivano illustrati quattro diversi scenari di trattamento congiunto delle domande di asilo[423] il primo dei quali, prospettando una situazione tale per cui i funzionari dell'Ufficio di sostegno avrebbero dovuto preparare i *dossier* e formulare raccomandazioni mentre la decisione finale sulla domanda di protezione internazionale sarebbe stata presa

applicant. Do you start from the presumption that he is telling the truth or you start from the presumption that that he's there to lie? [...]»".

[420] Come illustrato nel par. 4.3.3, in alcuni casi l'impatto che il personale delle Squadre di Sostegno per l'Asilo poteva/può avere in merito all'esame delle domande di protezione internazionale è limitato da *policies* nazionali a cui deve conformarsi per evitare possibili divergenze con l'amministrazione nazionale su questioni specifiche.

[421] Consiglio europeo, Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, 2005/C 53/01: "1.3 Regime europeo comune in materia di asilo (…) In tale contesto il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare uno studio sull'opportunità, sulle possibilità e difficoltà nonché sulle implicazioni giuridiche e pratiche del trattamento comune delle domande di asilo all'interno dell'Unione. Uno studio distinto da effettuare in stretta consultazione con l'UNHCR dovrebbe inoltre esaminare il merito, l'opportunità e la fattibilità del trattamento comune delle domande di asilo all'esterno del territorio dell'UE, ad integrazione del regime europeo comune in materia di asilo e conformemente alle norme internazionali pertinenti". La Commissione, poi, veniva nuovamente sollecitata in tal senso nel 2010 dal Consiglio europeo, si veda: Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, GU C 115 del 4.5.2010, pagg. 1–38, par. 6.2.1. Si veda, infine, Comunicazione della Commissione la Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo, Un programma dell'UE per una migliore ripartizione delle responsabilità e maggiore fiducia reciproca, cit., p. 10.

[422] Commissione europea, 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, cit.

[423] L'ultimo, riconoscendo in capo all'Agenzia la competenza per l'esame delle domande di protezione internazionale, non era realizzabile a Trattati invariati considerato quanto previsto dall'art. 78, par. 2, lett. e) TFUE: "Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa: (…) e) criteri e meccanismi di determinazione *dello Stato membro competente* per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria". Le altre tre opzioni di *Joint Processing of Asylum Claims* erano, invece, subordinate all'attivazione del Meccanismo di allerta e allarme rapido previsto dal regolamento Dublino. Precisamente, il terzo scenario ricostruiva un'ipotesi che è stata poi implementata, nelle sue caratteristiche principali, con l'istituzione dell'EUAA; in questo caso, infatti, similmente a quanto previsto dall'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/2303, cit., si immaginava possibile imporre allo Stato membro che si trovasse in una irrimediabile situazione di pressione migratoria sproporzionata l'assistenza di EASO tramite il dispiegamento di un *Joint Processing Pool*. Si veda: Commissione europea, 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, cit., p. 73.

dalle autorità dello Stato membro, descriveva una casistica molto simile a quella che, a partire dal 2016, si realizzava in Grecia, a Cipro[424] e Malta.[425]

Due anni dopo lo studio di fattibilità, quando ancora non si immaginava che il *joint processing* sarebbe stato completamente "sdoganato", la Valutazione esterna dell'Agenzia considerava il trattamento congiunto delle domande di asilo un bisogno emergente del SECA che avrebbe potuto potenzialmente portare ad un'estensione del regolamento dell'Agenzia.[426]

Ed invero, nel 2016, la Commissione europea presentava una proposta di regolamento che ampliava le funzioni di EASO anche nel senso di includere la possibilità per la stessa di facilitare il trattamento delle domande di protezione internazionale esaminate dalle autorità nazionali competenti[427] o di svolgere, interamente o in parte, la procedura di protezione internazionale nella fase amministrativa, "fatta salva la competenza degli Stati membri di prendere decisioni su singole domande".[428]

D'altra parte, tale proposta di regolamento, a causa dell'*empasse* che aveva caratterizzato tutto il pacchetto di riforme del SECA presentato nel 2016 dalla Commissione europea, vedeva la luce solo nel dicembre del 2021. Nel frattempo, benché lo statuto di EASO chiaramente prevedesse che l'Ufficio non aveva alcun potere, diretto o indiretto, in relazione al processo decisionale delle autorità degli Stati membri responsabili per l'asilo, l'evoluzione *de facto* delle competenze dell'Agenzia già rispecchiava il contenuto della proposta di statuto della nuova EUAA così come anticipata dallo studio sulla fattibilità per il trattamento congiunto delle domande di asilo sul territorio dell'UE.[429]

[424] EASO, 2019 Operational & Technical Assistance Plan agreed by EASO and Malta, Valletta, 24 June 2019, p. 13, 14.

[425] EASO Special Support Plan to Cyprus – Amendment N. 3, 28 February 2017, p. 3.

[426] ERNST & YOUNG, *European Asylum Support Office Independent External Evaluation of EASO's Activities Covering the Period from February 2011 to June 2014*, cit., p. 8.

[427] Art. 16, par. 3, lett. b) Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[428] Art. 16 bis par. 1 lett. a) Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010 Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Salisburgo del 19-20 settembre 2018, 12.9.2018, COM (2018) 633 final.

[429] Commissione europea, 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, cit.

CAPITOLO II
L'AGENZIA DELL'UE PER L'ASILO

1. La proposta di riforma dell'Agenzia

L'espansione delle competenze di EASO – cui si è assistito in particolar modo a partire dal 2016 grazie all'approccio *hotspot* – rifletteva il contenuto della proposta di regolamento relativo all'EUAA avanzata nel maggio del 2016[1] che, a sua volta, si inseriva all'interno di un più ampio progetto di riforma del SECA annunciato, il 6 aprile 2016, dalla Commissione.[2] Le singole proposte riguardavano un sistema sostenibile ed equo di determinazione dello Stato membro competente a decidere sulla domanda di protezione internazionale,[3] un adeguamento del sistema Eurodac per tenere conto dei cambiamenti del meccanismo Dublino[4] e, per l'appunto, una modifica del mandato di EASO in modo che potesse svolgere un nuovo ruolo di attuazione delle politiche e un ruolo operativo rafforzato, predisponendo risorse finanziarie e mezzi giuridici sufficienti a questo scopo.
Ancor più, la Commissione proponeva, alcuni mesi dopo, un regolamento che intendeva istituire una procedura di asilo unica comune nell'UE e che avrebbe sostituito la direttiva 2013/32/UE,[5] un nuovo regolamento qualifiche[6] e modifiche mirate della direttiva

[1] Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, cit. E.L. TSOURDI, *op. cit.*, in THYM D. (ed.), *Reforming the Common European Asylum System,* Baden-Baden, 2022, p. 119.

[2] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, cit..; C. DI STASIO, *Le recenti misure dell'Unione europea per uscire dalla crisi migratoria: criticità irrisolte e prospettive future*, in G. NESI (a cura di), *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?*, Napoli, 2018, p. 299 ss.

[3] Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 Paese Terzo o da un apolide (rifusione), 4.5.2016, COM (2016) 270 final. Tra molti sul tema si vedano: G. MORGESE, *op. cit.*, in *Diritto pubblico*, N. 1, 2020, p. 97 ss.; P. MORI, La proposta di riforma del sistema europeo comune d'asilo: verso Dublino IV?, in *EUROJUS*, 7 Settembre 2016; S. MONTALDO, *Ripensare il sistema Dublino*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020: i dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Padova, 2021, p. 231 ss.

[4] Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di Paese Terzo o da un apolide , per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto (rifusione), 4.5.2016, COM (2016) 272 def.

[5] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, cit.; M. MARCHEGIANI, *La riforma del sistema comune europeo di asilo: verso una procedura comune e uno status uniforme?*, in *Diritto pubblico*, N. 1, 2020, p. 79 ss.

[6] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, 13.7.2016, COM(2016) 466 final; F. PERRINI, *Dalla direttiva 2011/95/UE alla proposta di Regolamento qualifiche: quale futuro per la protezione*

accoglienza.[7] Da ultimo, veniva avanzata una proposta per un quadro relativo la politica di reinsediamento dell'UE, al fine di garantire un approccio comune per vie di ingresso legali e sicure nel territorio dell'Unione.[8]
D'altra parte, nessuno dei progetti di riforma contenuti nel pacchetto del 2016 veniva approvato prima della fine della legislatura e alcuni di essi, tra cui quello relativo la trasformazione di EASO in EUAA, venivano ripresentati dalla Commissione il 23 settembre 2020 con il Nuovo Patto sull'immigrazione e l'asilo.[9] Perciò (diversamente da FRONTEX, il cui mandato si è evoluto grazie a diverse riforme del suo statuto – tanto che, tra il 2016 e il 2019 il suo regolamento istitutivo è stato emendato per ben due volte)[10] la proposta di regolamento relativo all'EUAA avanzata dalla Commissione nel 2016 vedeva la luce solo nel gennaio del 2021.[11]

Nel 2016, dunque, la Commissione, sostenendo che non fosse plausibile riformare il SECA senza conferire all'Agenzia un mandato che corrispondesse alle richieste che le riforme avrebbero dovuto comportare,[12] proponeva, per la prima volta, di modificare il mandato di EASO.

---

internazionale nell'ordinamento UE?, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 3, 2017, p. 56 ss.

[7] Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), cit.

[8] Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, cit.

[9] Invero, la Commissione invitava il Parlamento europeo e il Consiglio a dare immediata priorità all'adozione del regolamento relativo all'Agenzia dell'UE per l'asilo e a adottare rapidamente la direttiva riveduta sulle condizioni di accoglienza e il regolamento qualifiche. Questi tre atti, perciò, non presentavano modifiche rispetto alle proposte presentate nel 2016 e venivano, semplicemente, rilanciate, con il Nuovo Patto immigrazione e asilo del 23 settembre 2020. Si veda la tabella di marcia presente nell'allegato della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit.
Invece, il testo della proposta di regolamento procedure presentata nel 2016 veniva modificata dal Nuovo Patto per includervi una nuova procedura di frontiera e rendere più efficaci le procedure di asilo, si veda: Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, 23.9.2020, COM (2020) 611 final. Anche il testo della proposta di regolamento di Eurodac presentata nel 2016 viene modificato per adeguarlo alle esigenze in materia di dati del nuovo quadro, si veda: Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione] e del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sul reinsediamento], per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818, 23.9.2020, COM (2020) 614 final.

[10] Regolamento (UE) 2019/1896, cit. e Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, 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.

[11] Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[12] Relazione, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

A sottolineare la volontà di ampliamento del mandato dell'Ufficio, la riforma indicava di rinominare lo stesso in "Agenzia dell'Unione europea per l'asilo". Benché il cambiamento di denominazione si potrebbe giustificare in ragione dell'impegno sancito nella Dichiarazione congiunta del 2012[13] per cui "*a standard term should be used for future agencies, 'European Union agency for' …"*, tuttavia ciò parrebbe diminutivo, potendosi, invece, ricondurre tale modifica alla volontà di una più ampia revisione delle funzioni dell'organismo con il chiaro intento di evidenziare come esso non avrebbe più svolto solo una mera azione di sostegno agli Stati membri, ma avrebbe acquisito un ruolo di primo piano sia nel contesto interno che in quello relativo le relazioni dell'UE con Paesi Terzi.
Sulla proposta della Commissione, il Parlamento, l'8 dicembre 2016, approvava la propria relazione[14] e il 28 giugno 2017 giungeva, con il Consiglio, ad un accordo provvisorio.[15] Tuttavia, alla luce delle discussioni in corso sull'intera riforma del Sistema europeo comune di asilo, non si perveniva all'adozione del regolamento.
Nel frattempo, la Commissione, a seguito delle Conclusioni del Consiglio europeo del 28 giugno 2018[16] e mentre l'accordo provvisorio di giugno 2017 era ancora in sospeso, presentava, ex art. 293, par. 2, TFUE, una modifica della sua proposta iniziale di regolamento.[17]
Il fulcro della proposta modificata riguardava, specificamente, le disposizioni sull'assistenza operativa e tecnica fornita dall'Agenzia agli Stati membri per garantire che l'EUAA fosse in grado di fornire il massimo sostegno, svolgendo in tutto o in parte - fatta salva la competenza delle autorità nazionali competenti ad adottare decisioni in merito alle singole domande - la procedura amministrativa per il riconoscimento della protezione internazionale, la procedura per stabilire lo Stato membro competente a valutare la domanda

[13] *Dichiarazione congiunta* del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, Sulle *agenzie* decentrate, cit., Allegato, par. I.1: "(…) per evitare confusione tra cittadini e soggetti interessati si dovrebbe usare un termine standard per le future agenzie, 'Agenzia dell'Unione europea per …'".
[14] Parlamento europeo, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Relazione del 21 dicembre 2016, documento di seduta, A8-0392/2016, consultabile in: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0392_IT.pdf.
[15] Consiglio dell'Unione europea, Documento interistituzionale, 2016/0131 (COD), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 − State of play and guidance for further work, 27 Giugno 2017, in: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10555-2017-INIT/en/pdf.
[16] Consiglio europeo, Conclusioni nella riunione del 28 giugno 2018, EUCO 9/18 in: https://www.consilium.europa.eu/media/35947/28-euco-final-conclusions-it.pdf. Nella relazione introduttiva della Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Salisburgo del 19-20 settembre 2018, cit. si legge, invero, che: "La presente proposta fa parte di un insieme di misure che costituiscono il seguito dato alle conclusioni del Consiglio europeo del 28 giugno 2018 mediante cui la Commissione propone di rafforzare la guardia di frontiera e costiera europea e di riesaminare la direttiva rimpatri modificando la sua proposta iniziale di regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo". Con riferimento alle Conclusioni del Consiglio con riguardo al rafforzamento di FRONTEX si rimanda a M. MAGRI, *Il rafforzamento della guardia di frontiera europea contro i fenomeni migratori di massa,* in *Quaderni Costituzionali*, N. 3, 2018, p. 704 ss.
[17] Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Salisburgo del 19-20 settembre 2018, cit.

di protezione internazionale (c.d. procedura Dublino) o coadiuvando gli organi giurisdizionali nella gestione degli appelli. [18]
Dopo un primo esame della proposta modificata di regolamento nella riunione del Gruppo "asilo", la presidenza trasmetteva al Coreper la proposta modificata chiedendo un mandato per i negoziati con il Parlamento europeo. Durante le discussioni in sede di Coreper emergeva, però, che le proposte di compromesso della presidenza non godevano di sufficiente sostegno sia per motivi di merito che per motivi legati all'"approccio a pacchetto". Durante la riunione dei Consiglieri GAI del 4 febbraio 2019, dal momento che la posizione degli Stati membri non si discostava da quella espressa nel corso delle discussioni precedenti, la presidenza riteneva che fossero state esaurite tutte le possibilità a livello tecnico.[19]

Come messo in luce nel capitolo precedente, nel frattempo, le funzioni operative dell'Agenzia si rafforzavano considerevolmente e anche il suo bilancio più che raddoppiava passando tra il 2016 e il 2019 da 53,1[20] a 124,1 milioni di euro, di cui più del 40% era dedicato ad attività relative il sostegno operativo.[21] Lo iato tra funzioni *de facto* e *de iure* attribuite all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo era sempre più importante tanto che, la stessa Mediatrice europea, in un caso del 2017 che lo vedeva coinvolto, dichiarò: *"it is likely that EASO's founding Regulation will be amended in the near future to provide explicitly for the type of activity in which EASO is currently engaged, thus resolving the issue of EASO possibly operating outside of its statutory brief"*. [22]
Nel 2019 le elezioni del Parlamento europeo modificavano parzialmente il precedente assetto politico e veniva nominata la nuova Commissione la quale, il 23 settembre dell'anno successivo, presentava il Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo.[23] In questa occasione, la Commissione riproponeva il progetto di riforma relativo l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, tanto che, secondo la tabella di marcia presentata contestualmente al Nuovo Patto, il Parlamento europeo e il Consiglio avrebbero dovuto adottare, entro il 4° trimestre del 2020, tale regolamento.
Tuttavia, solo nel giugno 2021 il Consiglio e il Parlamento raggiungevano un nuovo accordo provvisorio sul regolamento EUAA,[24] sulla base del precedente accordo di metà giugno

[18] Art 16 bis Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, COM (2018) 633 def., cit.
[19] Consiglio dell'Unione europea, Fascicolo interistituzionale, Riforma del sistema europeo comune di asilo e reinsediamento, 26 febbraio 2019, 6600/19, p. 7, in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_6600_2019_INIT.
[20] "L'EASO ha aperto l'anno con un bilancio di 19,4 milioni di euro e lo ha chiuso con un bilancio di 53,1 milioni di euro", EASO Relazione generale annuale 2016, p. 10, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-AGR-2016-ITN.pdf.
[21] EASO Relazione generale annuale 2019, P. 5 e Corte dei Conti europea, Relazione annuale sulle agenzie dell'UE per l'esercizio finanziario 2020, cit., p. 19, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AGENCIES_2020/AGENCIES_2020_IT.pdf.
[22] Mediatore europeo, Decisione nel CASO 735/2017/MDC, 5 Luglio 2018, par. 34.
[23] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit.
[24] Consiglio dell'Unione europea, Documento interistituzionale, 2016/0131(COD), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 (First reading) – Letter to the Chair of the European Parliament Committee on

2017[25] (che non teneva, perciò, conto della successiva proposta modificata di regolamento avanzata dalla Commissione europea il 12 settembre 2018).[26]
L'11 novembre dello stesso anno, il Parlamento adottava la sua posizione in prima lettura e, poco meno di un mese dopo, arrivava l'approvazione del Consiglio.
Nonostante l'urgenza invocata dalla Commissione, la nuova Agenzia dell'UE per l'asilo veniva istituita nel dicembre 2021 con il Regolamento (UE) 2021/2303 e subentrava all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) a far data dal 19 gennaio 2022.

2. La trasformazione di EASO in Agenzia dell'UE per l'asilo

La volontà di segnare uno scarto, in senso evolutivo e di crescita, rispetto al precedente Ufficio è fin da subito evidente nella scelta della formula di cui all'art. 1, par. 1, del nuovo Regolamento, secondo la quale l'EUAA "sostituisce e succede" EASO. Ciò rappresenta un *unicum* nel panorama delle agenzie e sembra suggerire che il nuovo organismo, benché ovviamente intimamente connesso al precedente, costituisca più di una mera operazione di *rebranding*, come giornalisticamente è stato talvolta presentato.[27] In occasione della modifica di altre agenzie, infatti, il Legislatore ha voluto marcare in termini assai meno netti il passaggio: ad esempio, con riguardo a FRONTEX, il regolamento istitutivo 2016/1624[28] (poi sostituito dal regolamento 2019/1896)[29] prevede(va) che "Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera è il nuovo nome dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, istituita dal regolamento (CE) n. 2007/2004", creando non poche equivocità.[30] Analogamente, anche l'attuale regolamento sul marchio dell'Unione europea[31] trasmette più un senso di "ravvivamento" dell'Agenzia che di vero scostamento dal precedente OHIM (*Office for Harmonisation in the Internal Market*), tant'è che l'art. 2, par. 2, semplicemente statuisce che "ogni riferimento nel diritto dell'Unione all'Ufficio per l'Armonizzazione nel Mercato interno (marchi, disegni e modelli) si deve leggere come riferito all'Ufficio [dell'Unione europea per la proprietà intellettuale]".
In questa prospettiva, anche la scelta della base giuridica conferma il divario, in senso evolutivo, tra l'EASO e l'EUAA: mentre rimane il richiamo all'art. 78, par. 1 e par. 2, del

Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE), 30 Giugno 2021, in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10352_2021_INIT.

[25] Consiglio dell'Unione europea, Documento interistituzionale, 2016/0131 (COD), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 − State of play and guidance for further work, 27 Giugno 2017, cit.

[26] Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Salisburgo del 19-20 settembre 2018, cit.

[27] POLITICO, *Brussels Playbook from Politico*, 19 gennaio 2022, in https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/macron-speech-geneva-talks-2-0-tax-deal-threat/#:~:text=REBRAND%20FOR%20EU,reception%20legal%20standards.

[28] Regolamento (UE) 2016/1624, cit.

[29] Regolamento (UE) 2019/1896, cit.

[30] F. DE BRUYCKER, *The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic*, in *European Papers*, Vol. 1, N. 2, 2016, p. 559 ss.

[31] Regolamento (UE) 2017/1001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2017 sul marchio dell'Unione europea (versione codificata).

TFUE, manca il rinvio all'art. 74 TFUE non rappresentando, pertanto, l'Agenzia una misura finalizzata ad assicurare la cooperazione amministrativa tra i servizi competenti degli Stati membri. Come messo in luce dalla dottrina, ciò riflette la volontà della Commissione di riconoscere l'EUAA come parte integrante del SECA ed è coerente con il nuovo mandato dell'Agenzia *"that arguably goes beyond the scope of the concept of administrative cooperation*".[32]
D'altro canto, il passo avanti fatto con l'approvazione di questa prima proposta nel quadro della riforma del SECA non appare così dirompente sia perché l'evoluzione normativa è stata anticipata, per aspetti centrali, da un ampliamento delle competenze *de facto*, sia perché alcune disposizioni riprendono un modello già implementato con FRONTEX.[33] Inoltre, se, da un lato, il regolamento 2021/2303 amplia le competenze dell'Agenzia ed introduce novità relativamente alla sua organizzazione, d'altro canto rimangono aperte diverse questioni che già affliggevano il precedente Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

Le finalità dell'Agenzia dell'UE per l'asilo sono racchiuse all'art. 1 del suo statuto e, per lo più, rispecchiano quelle a cui era volto l'operato di EASO. L'EUAA, infatti, contribuisce a garantire un'applicazione efficace e uniforme della legislazione in materia di asilo, facilita e sostiene le attività degli Stati membri nell'attuazione del SECA e migliora il funzionamento di quest'ultimo. I compiti che, però, vengono riconosciuti all'Agenzia al fine di raggiungere tali obbiettivi sono sicuramente più incisivi rispetto a quelli attribuiti all'Ufficio di sostegno con il regolamento n. 439/2010, in particolar modo per quanto riguarda le attività relative le informazioni e gli orientamenti sui Paesi (*infra* par. 4.1 e par. 4.2) e l'assistenza operativa e tecnica fornita agli Stati membri (*infra* par. 4.3). Inoltre, all'Agenzia dell'UE per l'asilo si riconosce una competenza *ex novo* riguardante il monitoraggio dell'applicazione operativa e tecnica del SECA da parte degli Stati membri (*infra* par. 4.4).
Diversamente, le attività volte a garantire l'applicazione efficace e uniforme del SECA, ovverosia l'elaborazione di norme operative, indicatori, orientamenti e migliori prassi sull'attuazione del diritto dell'UE in materia di asilo[34] - ad esempio, le "raccomandazioni sui trasferimenti Dublino" pubblicate ad aprile del 2023[35] o, del febbraio dello stesso anno, la "guida pratica sull'informativa riguardante l'accesso alla procedura d'asilo"[36] - non si discostano da quanto già previsto per EASO (si veda *supra* Capitolo I, par. 2.3).[37]

[32] E.L. TSOURDI, *op. cit.*, in *European Papers,* Vol. 1, N. 3, 2016, p. 1026 e Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, cit., p. 13 ss.
[33] Si fa riferimento al meccanismo di monitoraggio (si veda Capitolo II, par. 4.3) e alla previsione di un meccanismo di denuncia a cui fa capo il Responsabile per i diritti fondamentali (si veda cap. IV, par. 3.1).
[34] Capo 4, Regolamento (UE) n. 2303/2021, cit.
[35] EUAA, Recommendations on Dublin Transfers, April 2023, disponibile in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-04/Recommendations-Dublin-transfers.pdf.
[36] EUAA, Practical Guide on Information Provision Access to the asylum procedure, February 2023.
[37] Art. 29, par. 1, lett. d) e) e art. 12 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit. Una recente valutazione esterna sull'efficacia di *Practical tools* e *Guidance* dell'EUAA ha messo in luce come questi siano particolarmente importanti per le amministrazioni che hanno meno risorse a disposizione, che non dispongono già di propri orientamenti o che hanno meno esperienza nell'applicazione di talune prassi o procedure a cui tali strumenti sono di supporto. Tuttavia, nella pratica, la rilevanza (e, di conseguenza, l'utilizzo) di quest'ultimi dipende fortemente da fattori "locali", quali le specificità della legislazione nazionale e l'esistenza di linee guida o

2.1 L'ampliamento delle competenze dell'Agenzia tra rispetto del principio di sussidiarietà e operatività del principio di solidarietà

L'espansione delle competenze dell'Agenzia in esame, diversamente da quanto accaduto per FRONTEX,[38] è stato solo parzialmente attenzionato dalla dottrina pur sollevando temi più generali che ineriscono l'allentamento del controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e l'accesso a rimedi giurisdizionali che permettano di constatare la responsabilità dell'EUAA in relazione alle attività compiute (per quest'ultimo aspetto si rimanda al Capitolo IV, par. 3.3).

Per quanto riguarda il principio di sussidiarietà – il cui principale meccanismo di *enforcement* corrisponde al controllo esperibile dai parlamenti nazionali in fase legislativa, ai sensi del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati – sulla proposta di regolamento istitutivo dell'EUAA, presentata dalla Commissione nel 2016, si registravano solo alcuni rilievi, riguardanti specifiche disposizioni del regolamento, avanzate da un esiguo numero di camere parlamentari nazionali. Il parlamento della Repubblica Ceca e della Romania, nonché il Senato polacco esprimevano, invero, perplessità relativamente l'ingerenza dell'Agenzia, senza l'accordo dello Stato, nella procedura di esame delle domande di protezione internazionale (*infra* par. 4.3 di questo Capitolo).[39] Anche la nuova funzione di monitoraggio e valutazione dei sistemi di asilo e accoglienza (*infra* par. 4.4 di questo Capitolo) era oggetto

strumenti nazionali, in RAMBOLL MANAGEMENT CONSULTING, *External Evaluation of the EUAA's Practical Tools and Guidance*, *Final Report*, EUAA/EVAL/2022/17/FR, 23 Maggio 2023, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-07/2022_Evaluation_Report_EUAA_PGT_EN.pdf.

[38] Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, 4.5.2016, COM (2016) 271 def.

[39] Sulla proposta di Regolamento Istitutivo COM (2016) 271 def. si sono espresse evidenziando tali criticità le due camere della Romania, della Repubblica ceca e il senato polacco. Precisamente, relativamente l'art. 22 par. 3 della Proposta risalente al 2016, la Camera del parlamento rumeno richiamava l'attenzione: "(…) *to the potential conflict inherent in the provision that empowers the Commission to adopt a decision by means of an implementing act*" e chiedeva alla Commissione "*to ensure that that risk does not materialise*"; più in generale, la Camera sosteneva che "*an active involvement of the proposed Agency and of experts in activities relating to the examination of the asylum applications* (…) *would interfere too much with the relevant national systems; suggests that such involvement should be restricted to duly justified cases and should be limited to what brings clear added value*". Similmente, la Camera del parlamento della Repubblica Ceca dissentiva "*with the strengthening of the competences of this agency to the extent that it could on its own initiative or on the basis of Commission's implementing decisions interfere to the competences of the Member States in the field of decision-making process on granting international protection*" e rimarcava "*that the main responsibility for decision-making in asylum matters should be given exclusively to the Member States which specify, following their commitments arising for them from international and European law, by themselves the conditions for granting international protection on their territory*". Analoghe argomentazioni erano riportate dal Senato dello stesso Paese (si vedano punti 4 e 6 The Senate of the Parliament of the Czech Republic 10th Term, 515th Resolution of the Senate Delivered on the 27th session held on 24th August 2016 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 (Senate Print No. N 90/10). Infine, il Senato polacco "*opposes the proposal of the possible intervention by the European Union Agency for Aslyum in the territory of a Member State without its approval*".

Per maggiori approfondimenti si veda: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm; https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/0131(COD)&l=en.

di critiche,[40] così come la possibilità dell'Agenzia di emettere atti di *soft law* capaci di condizionare il merito delle domande di protezione internazionale condotto dalle autorità nazionali (*infra* par. 4.2 di questo Capitolo).[41]

Sulla modifica della proposta di regolamento istitutivo dell'EUAA presentata dalla Commissione nel 2018,[42] invece, si incardinava il (solo) parere contrario del Senato italiano in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà.[43] Specificamente, la Risoluzione della 14ª Commissione Permanente si soffermava su due disposizioni della Proposta modificata di regolamento istitutivo dell'EUAA[44] che avrebbero consentito (e oggi, per vero, consentono)[45] un'azione concreta di intervento dell'Agenzia, attivata in assenza di una specifica richiesta dello Stato membro interessato e, nel caso dell'articolo 22, comprensiva anche dell'obbligo dello Stato membro di cooperare con tale intervento. Tuttavia, anziché richiamare motivazioni utili a configurare una lesione del principio di sussidiarietà, il Senato italiano alludeva ad una violazione della sovranità statale e, parallelamente, offriva un'interpretazione (alquanto singolare) dell'art. 78, par. 1 e 2 TFUE tale per cui questo non

---

[40] Capo 5, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, 4.5.2016, COM (2016) 271 def.
Per quanto concerne la nuova funzione di monitoraggio e valutazione dell'EUAA si richiamano i pareri sulla proposta di Regolamento Istitutivo COM (2016) 271 def. della Camera della Repubblica Ceca la quale "(…) *rejects the proposed strengthening of the competencies given to the agency and to the Commission in the field of overall regular evaluation of the Member States' asylum systems and the related imposition of corrective measures and their subsequent enforcement*" e dalla Camera della Romania, preoccupata "(…) *about the Agency's right to initiate a monitoring exercise to assess a Member State's asylum or reception systems on its own initiative whenever there are serious concerns regarding the functioning of any aspect of that Member State's asylum or reception systems, as such exercise of monitoring rights could lead to a misuse of power; recommends that the Agency provide thorough justification for any monitoring action on its own initiative*". In: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm.

[41] Si rinvia ai pareri sulla proposta di Regolamento Istitutivo COM (2016) 271 def. del Senato della Repubblica Ceca e della Camera del Parlamento della Romania. Secondo il primo "(…) *all the conceptual and analytical tools and outputs of the Agency must only be recommendatory and must not intervene, beyond the applicable EU and national law, in the decision-making in international protection proceedings conducted by a Member State and in the judicial review of these decisions*"; la Camera del Parlamento della Romania, invece, "*calls on the Commission to explain what the operational standards on the implementation of the instruments of Union law on asylum to be developed by the new Agency consist of and what safeguards there will be to ensure that these are restricted to the minimum necessary so as not to affect any relevant rights falling under the competence of Member States*". In: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm.

[42] Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Salisburgo del 19-20 settembre 2018, 12.9.2018, COM (2018) 633 final.

[43] Senato della Repubblica, Risoluzione della 14° Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea), approvata nella seduta del 12 dicembre 2018, sulla proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010 (COM (2018) 633 DEFINITIVO), XVIII legislatura, 12 dicembre 2018, Doc. XVIII-bis n.1.

[44] Art. 16, par. 1, lett. e) e lett. f) Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010 (COM (2018) 633: "L'Agenzia fornisce assistenza operativa e tecnica agli Stati membri conformemente al presente capo: (…) e) su iniziativa dell'Agenzia, qualora i sistemi di asilo o di accoglienza di uno Stato membro siano soggetti a una pressione sproporzionata, e con l'accordo dello Stato membro interessato; f) qualora l'Agenzia fornisca assistenza operativa e tecnica conformemente all'articolo 22".

[45] Art. 16, par. 1, lett d) e lett. e) Regolamento (UE) n. 2021/2303.

poteva rappresentare una base giuridica adeguata alla configurazione di un'Agenzia con i suddetti poteri. Secondo la camera parlamentare lo spirito dell'articolo 78 TFUE "è quello di venire in soccorso allo Stato membro *che chiede aiuto* (cors. agg.) nella gestione di afflusso di cittadini di Paesi terzi che approdano sul proprio territorio" e, per tale ragione, l'assistenza prestata agli Stati membri dall'Agenzia su propria iniziativa (e con l'accordo dello Stato), o imposta allo Stato *ex* art. 22, si porrebbe in contrasto con tale finalità.[46]

In breve, i parlamenti nazionali fin qui citati sollevavano non tanto questioni attinenti al rispetto del principio di sussidiarietà quanto, piuttosto, preoccupazioni relative l'ingerenza dell'EUAA sui sistemi nazionali di asilo e la capacità dell'Agenzia di scardinare quanto statuito dall'art 78, par. 2, lett. e) TFUE dal quale si deduce, seppur incidentalmente, che spetta agli Stati membri esaminare una domanda di asilo o di protezione sussidiaria.[47]
Ampliando la prospettiva, anche per l'istituzione di altre agenzie alcuni parlamenti nazionali rilasciavano pareri in cui il principio di sussidiarietà si delineava quale strumento invocato a tutela dei poteri dei rispettivi apparati amministrativi; in questi pareri, invero, si contestava "il trasferimento di poteri eccessivamente incisivi ad agenzie dell'Unione a discapito delle corrispettive amministrazioni nazionali".[48]
Eppure, a fronte del rafforzamento di funzioni previsto con l'istituzione dell'EUAA che, *prima facie*, sembrava poter erodere competenze tradizionalmente attribuite agli Stati membri e di cui gli stessi sono gelosi detentori, osserviamo una debole (almeno dal punto di vista numerico) presa di posizione.[49] Ciò, tuttavia, si pone in continuità con quanto già messo in luce in dottrina, secondo cui le fondamenta logiche del principio di sussidiarietà, quale strumento di individuazione del *livello* di governo competente, vengono rovesciate dall'istituzione o rafforzamento delle agenzie: queste, invero, costituiscono "forme congiunte di gestione della cosa pubblica che non possono agevolmente inquadrarsi all'interno [del principio di sussidiarietà]".[50]

---

[46] Senato della Repubblica, Risoluzione della 14° Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea), *cit.*, p. 3, 4 e p. 5.

[47] Art. 78, par. 2, lett. e): "Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa: (…) criteri e meccanismi di determinazione dello *Stato membro competente* per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria".

[48] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 140. Si vedano anche p. 138 e ss. ove si riportano esempi di altre agenzie dell'UE per la cui istituzione i parlamenti nazionali hanno emesso parerei ai sensi del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati.

[49] Come appena visto *supra* sulla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, 4.5.2016, COM (2016) 271 def. si sono espressi sollevando perplessità con riguardo al rispetto del principio di solidarietà solo parlamento della Repubblica Ceca e della Romania, nonché il Senato polacco. Il Senato italiano risulta aveva, invece, rilasciato un parere per contrarietà al principio di sussidiarietà con riguardo alla proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010 (COM (2018) 633 def.
In generale, in J. ALBERTI, *op. cit.,* Milano, 2018, p. 140 si riporta come sebbene la violazione del principio di sussidiarietà in vista della istituzione (o rafforzamento) di nuove Agenzie sia stata invocata "da diversi legislatori nazionali e per un numero non indifferente di organismi, è giocoforza evidenziare come lo stesso non possa di certo dirsi invocato in maniera sistematica e, comunque, capace di incidere realmente sulla creazione e sul rafforzamento delle agenzie dell'Unione (…)".

[50] *Ivi,* p. 143.

L'allentamento del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà all'atto di consolidamento dell'Agenzia ha dato vita a due interessanti fenomeni: (*i*) ha permesso una lenta erosione – tutt'ora in divenire – della competenza statale in tema di esame delle domande di protezione internazionale e (*ii*) la creazione di nuovi spazi di cooperazione[51] e, quindi, di solidarietà.

Per quanto concerne il primo aspetto (*i*), grazie all'espansione di competenze dell'EUAA, oggi possiamo sostenere che ciò che è "comune" nel SECA non è più solo l'insieme delle norme giuridiche che gli Stati son chiamati ad attuare, bensì anche la fase di attuazione delle stesse. Invero, l'assistenza tecnica e operativa che l'Agenzia offre ai Paesi dell'UE (*infra* par. 4.3) crea e sviluppa un sistema amministrativo sempre più integrato, all'interno del quale le autorità amministrative (ma anche gli organi giudiziari) nazionali e i funzionari che compongono le Squadre di sostegno per l'asilo collaborano nell'attuazione del diritto dell'UE applicabile. In questo quadro, i funzionari dispiegati dall'EUAA sul territorio degli Stati membri svolgono diverse attività di supporto operativo, tra cui assumono particolare rilievo – anche alla luce della proposta di regolamento procedure avanzata con il Nuovo Patto[52] – quelle relative l'esame delle domande di protezione internazionale. Sono queste, invero, capaci di far vacillare quell'inciso, *ex* art. 78, par. 2, lett. e) TFUE, secondo cui sono gli Stati membri competenti per l'esame delle domande di protezione internazionale. Il lento incrinarsi di tale esclusività (di cui si tratterà approfonditamente *infra* par. 4.3.3) è stato possibile (anche) per via dell'affievolimento del controllo sul principio di sussidiarietà all'atto di rafforzamento dell'Agenzia che, a sua volta, è frutto della composizione mista dell'Agenzia stessa che scardina la classica contrapposizione Stati membri-UE. Riconoscere un tale potere all'EUAA non comporta, per vero, una corrispondente sottrazione di poteri a livello nazionale: le autorità nazionali che siedono nel consiglio di amministrazione dell'Agenzia o che vi partecipano a diverso titolo "possono risultare rafforzate nella propria capacità operativa da un parallelo rafforzamento dell'agenzia dell'Unione".[53]

Al contempo, (*ii*) l'Agenzia rappresenta un'intercapedine creatasi tra il livello dell'UE e quello statale utile a sperimentare nuove forme di solidarietà. Infatti, laddove i meccanismi di solidarietà orizzontale (cioè tra Stati membri), tra tutti le misure di ricollocamento, hanno funzionato solo parzialmente[54] o non hanno mai visto la luce (Dublino e quote) - tendenza sfortunatamente confermata anche nel Nuovo Patto - hanno invece trovato un terreno relativamente fertile in seno all'EUAA in particolar modo in virtù dell'istituzione di un Gruppo di riserva in materia di asilo e alla possibilità di inviare - sul territorio degli Stati membri sottoposti ad una certa pressione migratoria - Squadre di sostegno per l'asilo

---

[51] R. PISELLI, *Uno sguardo alle agenzie decentrate attraverso il prisma del principio di sussidiarietà,* in *Amministrazione in cammino,* 2017, p. 14.

[52] Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, 23.9.2020, COM (2020) 611 final.

[53] J. ALBERTI, *op. cit.,* Milano, 2018, p. 142.

[54] Si veda: Corte dei Conti, Relazione speciale 24/2019, Asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti: è ora di intensificare gli sforzi per ovviare alle disparità tra obiettivi e risultati. In particolare, sono stati effettivamente ricollocati l'80% dei richiedenti registrati per la ricollocazione in Grecia e l'89% di quelli registrati in Italia; d'altro canto, il numero dei richiedenti asilo ricollocati è pari al 22% di coloro che nello stesso periodo avevano richiesto protezione internazionale in Grecia e al 4% di coloro che nello stesso periodo avevano chiesto protezione in Italia.

composte anche da esperti degli Stati membri o da esperti distaccati dagli Stati membri all'Agenzia (si veda *infra* par. 4.3.1 e 4.3.2).[55] Eppure, come messo in luce dalla dottrina, nonostante la solidarietà operativa rappresenti un considerevole risvolto dell'attività dell'EUAA, né il precedente regolamento 439/2010 né l'attuale regolamento 2303/2021 contengono alcun rimando all'art. 80 TFUE, base giuridica espressione di tale principio.[56]
Inoltre, l'Unione europea, per il tramite dell'Agenzia, può dimostrarsi solidale nei confronti degli Stati membri nell'attuazione della politica in materia d'asilo; questa concretizzazione della solidarietà verticale (tra l'Unione e i suoi Stati membri)[57] - che non rientra nell'ambito applicativo dell'art. 80 TFUE, il quale si riferisce, invece, al "principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità *tra gli Stati membri*" - garantisce un sostegno ai sistemi di asilo nazionali non solo attraverso il dispiegamento di Squadre di sostegno per l'asilo composte, tra l'altro, anche da funzionari dell'Agenzia stessa, ma anche in virtù di altri compiti dell'EUAA riguardanti il rafforzamento della cooperazione pratica tra Stati membri (*infra* par. 4.1) o attinenti informazioni e orientamenti sui Paesi Terzi (*infra* par. 4.2).[58]

---

[55] Art. 19, par. 1 e par. 6, 7, 8 Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2021 relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010. Tuttavia, se, *prima facie*, sembrerebbe sussistere un onere in capo ai Paesi UE di assicurare risorse all'EUAA al fine di sostenere gli Stati i cui sistemi di asilo sono sottoposti a una pressione sproporzionata, nella pratica questo si rivela meno stringente di quanto rappresentato nel testo dello statuto dell'Agenzia. Per approfondimenti si rimanda al Capitolo I, par. 2.3.5 e al Capitolo II, par. 4.2.2 e 4.2.3.

[56] D. VITIELLO, *op. cit.*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza,* N.1, 2024, p. 1 ss. Per una visione generale del principio di solidarietà *ex* art. 80 TFUE si veda: G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, p. 72 ss. secondo cui l'art. 80 TFUE non contiene un'autonoma base giuridica ma "si qualifica come una norma permissiva che consente all'UE, qualora necessario, di incidere sulle norme comuni del Capo 2 del Titolo V TFUE in senso solidaristico"; I. NIKOLAKOPOULOU-STEPHANOU, *European solidarity in the areas of immigration and asylum policy: from declaration to implementation*, in *Revue helle ́nique de droit international*, 2010, p. 271 ss.; D. THYM, E. L. TSOURDI, *Searching for Solidarity in the EU Asylum and Border Procedure: Constitutional and Operational Dimensions*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 24, n. 5, 2017, p. 65 ss.; M. MESSINA, *Il fallimento della solidarietà nella gestione dei flussi migratori: la responsabilità degli Stati membri con la complicità delle istituzioni dell'Unione?*, in A. DI STASI, L. S. ROSSI (a cura di), *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia*, Napoli, 2020, p. 477.

[57] Relativamente alla solidarietà declinata nella sua dimensione verticale si vedano le Conclusioni dell'avvocato generale M. CAMPOS SANCHEZ-BORDONA, presentate il 18 marzo 2021, nella causa C-848/19, *Repubblica federale di Germania contro Repubblica di Polonia, Commissione europea*; si veda anche D. VANHEULE, J. VAN SELM, C. BOSWELL, *L'attuazione dell'articolo 80 del TFUE,* Bruxelles, 2011, pp. 40-43: "l'art. 80 costituisce una puntualizzazione del più generale principio di solidarietà che regge l'ordinamento e trova applicazione sia nei confronti delle istituzioni dell'Unione sia degli Stati membri. Il concetto di equa ripartizione delle responsabilità che affianca e completa il principio di solidarietà, sembra in questo senso rappresentarne una sua specifica espressione (…). Si potrebbe quindi sostenere che per l'elaborazione di politiche nei settori della gestione delle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione occorra un doppio controllo: 1) stabilire se in quel particolare settore risultano necessarie azioni dell'Unione (articoli 77-79 del TFEU); e 2) determinare se gli Stati membri saranno in grado di attuarle da soli e se occorrano misure di solidarietà. La fedeltà che ci si aspetta dagli Stati membri nell'attuazione delle politiche dell'UE non sembra essere un fattore sufficiente; se risulta necessaria la solidarietà, può essere opportuno intervenire con azioni dell'Unione", disponibile in: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET(2011)453167_IT.pdf.

[58] Considerando 19 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

3. Novità in tema di *governance*

Come per l'EASO, anche l'organizzazione dell'EUAA segue il modello c.d. dualista con al vertice il direttore esecutivo ed il consiglio di amministrazione, quest'ultimo composto da un rappresentante per Stato membro, due membri nominati dalla Commissione e un rappresentante dell'UNHCR senza diritto di voto.
Potendosi rappresentare la struttura dell'Agenzia dell'UE per l'asilo come evoluzione del modello di *governance* già consolidato con l'Ufficio di Sostegno, si rimanda al Capitolo I per tutto quel che non verrà illustrato di seguito come elemento innovativo.

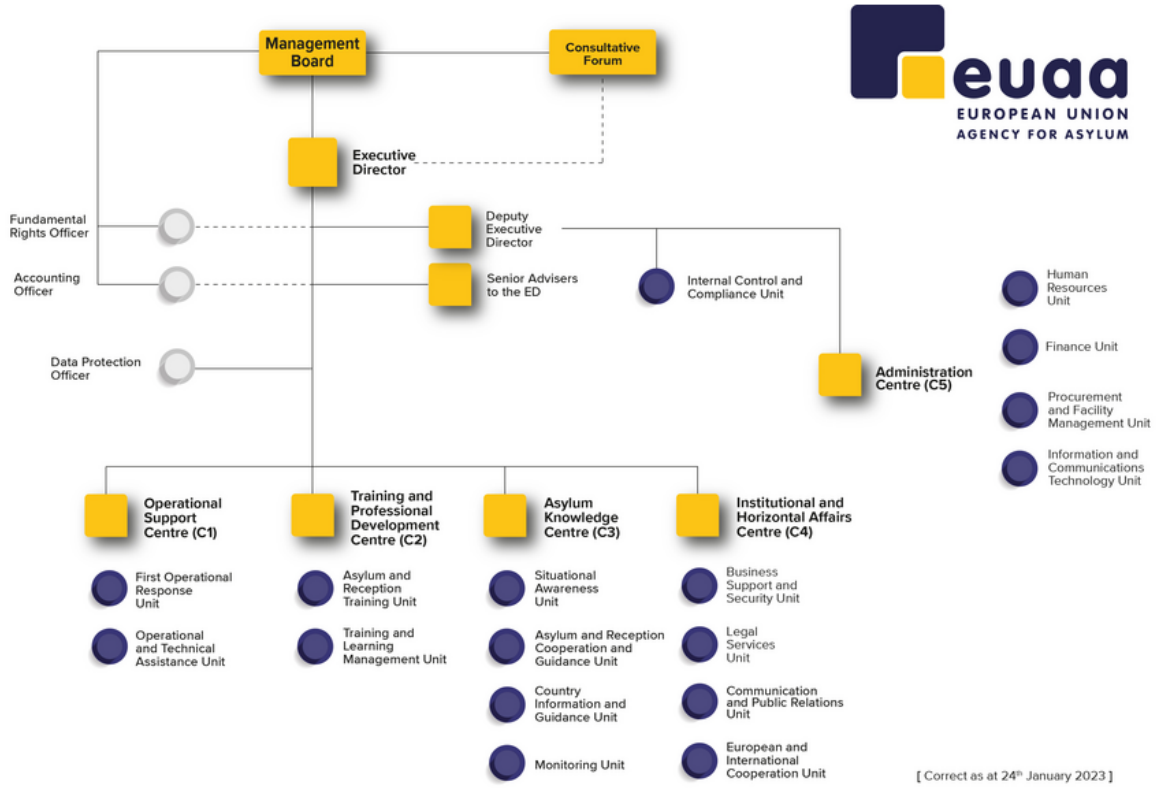

FIG. 5 – L'organizzazione dell'EUAA, disponibile sul sito dell'Agenzia.

Una prima differenza che emerge già dalla lettura dell'articolo di apertura del Capo 8 dedicato alla *governance*[59] riguarda l'introduzione, affianco al consiglio di amministrazione e alla figura del direttore esecutivo, della figura del vicedirettore esecutivo, del responsabile dei diritti fondamentali e del forum consultivo. Quest'ultimo, d'altro canto, già era previsto dal regolamento n. 439/2010, ma la disposizione che ne prevedeva l'istituzione non era inserita all'interno del Capo 4, relativo all'organizzazione dell'Ufficio, bensì al Capo 10, sulle disposizioni generali, a voler sottolineare la marginalità di tale organismo.[60]
Anche la figura del vicedirettore esecutivo non rappresenta una vera e propria novità se si tiene a mente che il direttore esecutivo dell'allora EASO era già coadiuvato dall'ufficio di sostegno esecutivo e, a partire dal primo gennaio 2020, la struttura organizzativa prevedeva

[59] Art. 39 Regolamento (UE) n. 2303/2021, cit.
[60] F. COMTE, *op. cit.*, in *European Journal of migration and law*, n. 12, 2010, p. 390: "*The Council, however, had difficulties in accepting the existence of such a Forum in an agency intended to primarily support the Member States. The Member States' reluctance was finally only expressed through a symbolic act: to exclude the Consultative Forum from the bodies of EASO*". Si rinvia al Capitolo I, par. 3.3

che il direttore esecutivo venisse affiancato da un *senior advisor* (si veda *supra* Capitolo I, par. 2.2.2, FIG. 1 e FIG. 2).
La trasformazione principale in tema di *governance* dell'Agenzia riguarda, quindi, l'istituzione del responsabile dei diritti fondamentali dell'Agenzia che non era previsto nella proposta della Commissione (né in quella del 2016 né in quella del 2018) e che ha preso forma, per la prima volta, nella posizione della Commissione LIBE del dicembre 2016.[61]

3.1 Il consiglio di amministrazione

La composizione[62] e le funzioni[63] del consiglio di amministrazione rimangono per la maggior parte simili a quelle descritte per il consiglio di amministrazione di EASO; con riferimento alla composizione si rilevano due uniche lievi differenze che hanno a che vedere con la durata del mandato – che passa da tre a quattro anni – e con le competenze che debbono possedere i membri del consiglio, tra cui viene, *ex novo*, prevista quella "gestionale, amministrativa e di bilancio".
Le funzioni del consiglio di amministrazione si ampliano riflettendo l'approfondimento delle competenze dell'Agenzia: tutte le precedenti competenze del consiglio di amministrazione di EASO (si veda *supra* Capitolo I, par. 2.2.1) vengono, quindi, replicate per quello dell'EUAA e, affianco a queste, ne emergono altre. Tra esse spiccano le attività relative il nuovo meccanismo di monitoraggio per cui il consiglio di amministrazione dovrà adottare la metodologia comune, il programma di monitoraggio e le eventuali raccomandazioni.[64]
Così come il consiglio di amministrazione di EASO adottava orientamenti (*Guidelines*) e manuali (*Operating Manuals*), il consiglio di amministrazione di EUAA stabilisce norme operative (*Operational Standards*), indicatori (*Indicators*), orientamenti e migliori prassi sull'attuazione del diritto dell'Unione relativi all'asilo[65] e approva le note di orientamento riguardanti le informazioni sui Paesi d'origine.
Ancor più, in tema di relazioni esterne, l'estensione delle funzioni dell'Agenzia in questo contesto - anch'essa anticipata da un'evoluzione di fatto - si riflette nel testo del nuovo regolamento istitutivo che inserisce tra le funzioni del consiglio d'amministrazione quella relativa l'adozione di una strategia comune per le relazioni con i Paesi Terzi o le organizzazioni internazionali.[66]
Anche per l'EUAA, infine, viene prevista la possibilità di istituire un comitato esecutivo ristretto per assistere il consiglio e il direttore esecutivo nel predisporre le decisioni, i programmi e le attività che saranno adottati dal consiglio di amministrazione. Mentre il regolamento istitutivo di EASO descriveva la composizione e la durata del mandato dei suoi membri, lo statuto dell'EUAA, invece, rimanda per questi dettagli al regolamento interno

[61] Parlamento europeo, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Relazione del 21 Dicembre 2016, documento di seduta, A8-0392/2016, cit.
[62] Art. 25 reg. ist. 439/2010 e art. 40 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.
[63] *Ivi*, Art. 29 reg. ist. 439/2010 e art. 41.
[64] *Ivi,* Art. 41 par. 1 lett. x), y), z). Per una descrizione del meccanismo di monitoraggio si veda Capitolo II, par. 4.3.
[65] Art. 29, par. 1, lett. e) e art. 12 par. 2 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit. e art. 41, par. 1, lett. v) Regolamento (UE) 2021/2303, cit.
[66] Art. 41, par. 1, lett. ab) Regolamento (UE) 2021/2303, cit. Come si avrà modo di vedere (*infra* Capitolo III, par. 2.3) il consiglio di amministrazione di EASO aveva già adottato un documento di questo tipo.

del consiglio di amministrazione. Inoltre, la nuova disposizione prevede limiti più stringenti all'agire del comitato che potrà "prendere decisioni urgenti provvisorie per conto del consiglio d'amministrazione, *in particolare su questioni di gestione amministrativa*" e non adotta, come era invece disposto dallo statuto di EASO, decisioni "che richiedono una maggioranza dei due terzi o dei tre quarti dei membri dello stesso consiglio".[67] Al tempo in cui si scrive, non risulta sia stato istituito alcun comitato esecutivo in seno all'Agenzia.

3.2 Il direttore esecutivo

La procedura di nomina del direttore esecutivo cambia solo con riguardo al ruolo del Parlamento europeo che diventa leggermente più incisivo non intervenendo più, come accadeva per EASO, dopo che è stato già indicato dal consiglio di amministrazione il candidato prescelto quanto, piuttosto, a seguito della proposizione da parte della Commissione di tre candidati alla carica. Il Parlamento, a seguito delle dichiarazioni rese dai candidati dinnanzi alla Commissione LIBE e sulla base delle domande poste dai suoi membri, adotta un parere nel quale espone la sua opinione ed esprimere una preferenza per un candidato. Il consiglio di amministrazione informa il Parlamento europeo e il Consiglio del modo in cui è stato tenuto conto del parere del Parlamento europeo qualora decida di nominare un candidato diverso da quello per il quale il Parlamento aveva espresso una preferenza.

Altre differenze riguardano la proroga del mandato del direttore esecutivo che passa da un massimo di tre anni ad uno di cinque anni, sempre per una sola volta; viene, inoltre, specificato che può essere prorogato o rimosso dal suo incarico solo su proposta della Commissione e che le decisioni riguardanti la sua nomina, proroga o rimozione dall'incarico debbono essere prese a maggioranza di due terzi dei membri del consiglio di amministrazione.

Le responsabilità del direttore esecutivo, come per il consiglio di amministrazione, si espandono andando a ricomprendere tutte le funzioni già attribuite all'allora direttore esecutivo di EASO assieme a quelle nuove che afferiscono all'estensione delle attività dell'EUAA. A titolo di esempio, secondo l'attuale regolamento istitutivo sarà compito del direttore esecutivo elaborare le relazioni sulla situazione nei Paesi Terzi (così come il direttore esecutivo di EASO elaborava le relazioni sui Paesi di origine)[68], avviare la procedura di monitoraggio (*infra* par. 4.4 di questo Capitolo) e proporre una rosa di candidati per la nomina di un responsabile dei diritti fondamentali (si veda *infra* par. 3.4 di questo Capitolo).[69]

Infine, come già previsto per l'Ufficio di sostegno, nell'esercizio delle sue funzioni il direttore esecutivo è coadiuvato dai capi di dipartimento, figure che non sono previste dal regolamento istitutivo e che sono le referenti dei quattro centri/dipartimenti illustrati nella FIG. 5 (par. 3): il centro per il supporto operativo (C1), il centro di formazione e sviluppo professionale (C2) e il centro di competenza sull'asilo (C3) – che rispecchiano le tre attività principali dell'Agenzia –, il centro Affari istituzionali e orizzontali (C4) e, infine, il centro

[67] Art. 41, par. 3 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[68] Art. 31, par. 6, lett. d) Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[69] Art. 47, par. 5 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

amministrativo (C5). Questi dipartimenti, così come era già accadeva per l'Ufficio di supporto, sono poi suddivisi a loro volta in Unità.
Ad esempio, il Centro di sostegno operativo è responsabile della pianificazione, della progettazione, dell'attuazione e del monitoraggio delle attività di assistenza operativa e tecnica dell'Agenzia a sostegno degli Stati membri. Il Centro fornisce inoltre *management frameworks* e *guidance*su tutti gli aspetti della programmazione operativa e dell'impiego delle Squadre di Sostegno per l'Asilo. Inoltre, sviluppa, gestisce e migliora strumenti utili allo sviluppo di tale competenza.[70]

3.3 Il forum consultivo

Il forum consultivo dell'Agenzia costituisce un meccanismo di scambio di informazioni e di condivisione di conoscenza che dovrebbe rappresentare la concretizzazione del dialogo tra l'Agenzia e le organizzazioni della società civile che operano nel settore della politica di asilo.[71]
Come anticipato, il forum consultivo, grazie all'inserimento della disposizione che ne tratta nel Capo relativo alla *governance* dell'Agenzia, sembrerebbe (almeno formalmente) non ricoprire più il ruolo marginale a cui era stato relegato con il precedente regolamento n. 439/2010. Inoltre, a rafforzamento della sua indipendenza quale luogo di dialogo tra l'Agenzia e le organizzazioni della società civile che operano nel settore della politica di asilo, il forum consultivo non è più presieduto dal direttore esecutivo. La minor incisività del direttore esecutivo nei rapporti con il forum consultivo si riverbera anche sulla sua metodologia di lavoro: mentre per l'allora EASO era il direttore esecutivo che, con il forum consultivo, adottava un piano che comprendeva norme sulla frequenza e natura della consultazione, per l'EUAA è invece lo stesso forum consultivo che, previa consultazione con il consiglio di amministrazione e il direttore esecutivo, stabilisce la propria metodologia di lavoro. La possibilità del forum di autodeterminare la propria metodologia di lavoro non era contemplata nell'originaria proposta della Commissione[72] ma era stata suggerita e sostenuta da UNHCR e ECRE che raccomandavano di seguire l'esempio del regolamento relativo la Guardia di costiera e frontiera europea poco prima adottato.[73]

[70] Informazioni disponibili sul sito dell'Agenzia, https://euaa.europa.eu/operations.
[71] S.F. NICOLOSI, *op. cit.*, N. 2, 2020, p. 233 ss.; D. FACCHINI, *Protezione altrove: ruolo e impatti dell'Agenzia europea per l'asilo*, in *Altreconomia*, N. 258, 2023, p. 32: "Gianfranco Schiavone, presidente del Consorzio italiano di solidarietà di Trieste e membro dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, riflette sul tema della trasparenza. «(…) per svolgere questi ruoli in modo efficace sarebbe necessario prevedere forme strutturate di interazione e consultazione con enti di ricerca e associazioni di tutela dei diritti fondamentali dei rifugiati operanti a livello nazionale e a livello dell'Unione. È vero che l'articolo 51 del Regolamento istitutivo prevede un Forum di consultazione con le associazioni e gli organismi di tutela del diritto d'asilo, ma, anche sulla base delle prime esperienze, tali contesti appaiono più una formalità che una vera volontà di confronto»".
[72] Art. 48, par. 3, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010: "(…) Su proposta del direttore esecutivo, il consiglio d'amministrazione decide in merito alla composizione e al metodo di lavoro del forum consultivo (…)".
[73] Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, 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, *cit.*. ECRE, *Comments*

Il forum consultivo, la cui composizione è decisa dal consiglio di amministrazione su proposta del direttore esecutivo, si riunisce in sessione plenaria almeno una volta l'anno.[74] Tra le sue attività si rinvengono quelle già previste per il forum dell'allora EASO, ovverosia formulare proposte al consiglio di amministrazione sul Programma di lavoro annuale, fornire riscontri allo stesso relativi alla Relazione generale annuale e alla Relazione annuale sulla situazione riguardante l'asilo e comunicare al direttore esecutivo e al consiglio d'amministrazione i risultati e le raccomandazioni delle conferenze, dei seminari e delle riunioni, e i risultati di studi o di lavori sul campo svolti da organizzazioni od organismi membri del forum consultivo, e pertinenti per i lavori dell'Agenzia.[75] Si riconosce, però, in capo al forum consultivo anche una dimensione di più ampio respiro prevedendo che questo fornisca orientamenti (*shall advice* secondo la versione inglese) al direttore esecutivo e al consiglio di amministrazione relativamente le questioni attinenti l'asilo.[76]

3.4 Responsabile dei diritti fondamentali

Un ulteriore elemento di innovazione rispetto alla disciplina previgente è costituito dalla figura del Responsabile per i diritti fondamentali (*Fundamental Rights Officer,* FRO secondo l'acronimo inglese). Non previsto nel testo della proposta della Commissione (né in quella del 2016, né in quella del 2018), la sua creazione in seno all'Agenzia prendeva forma, per la prima volta, nella posizione della Commissione LIBE del dicembre 2016.[77] Oggi al Responsabile per i diritti fondamentali - nominato dal consiglio di amministrazione tra una rosa di candidati proposti dal direttore esecutivo - è dedicato l'art. 49 del regolamento 2021/2303.[78] Tuttavia, benché lo statuto dell'EUAA sia entrato in vigore nel gennaio 2022, il primo FRO entrava in servizio solo il 16 maggio 2023; [79] a riguardo, si esprimeva la mediatrice europea sottolineando come fosse "*regrettable that, more than one year after Regulation 2021/2303 entered into force, the EUAA has still not appointed the fundamental rights officer*".[80]

La funzione principale del Responsabile consiste nell'assicurare e promuovere il rispetto dei diritti fondamentali da parte dell'Agenzia nello svolgimento di tutte le attività, in particolar modo grazie al meccanismo di denuncia che, *ex* art. 51 dello statuto, permette a qualsiasi persona direttamente interessata dalle azioni di un esperto che partecipa a una Squadra di

---

on the Commission Proposal for a Regulation on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 COM (2016)271, Luglio 2016, p. 23 e UNHCR, *Comments on the European Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum - COM (2016) 271*, Dicembre 2016, , p. 23 in: https://www.refworld.org/docid/585cde7a4.html.

[74] Art. 50 par. 3 e 7 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[75] Art. 51 par. 4 Regolamento (UE) 439/2010, cit. e art. 50 par. 5 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[76] Art. 50 par. 4 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[77] Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Relazione del 21 dicembre 2016, documento di seduta, A8-0392/2016, cit.

[78] Art. 49, par. 1 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[79] EUAA, Press Release, 16 maggio 2023, *European Union Agency for Asylum appoints its first Fundamental Rights Officer*, in https://euaa.europa.eu/news-events/european-union-agency-asylum-appoints-its-first-fundamental-rights-officer#:~:text=Print-,European%20Union%20Agency%20for%20Asylum%20appoints%20its%20first%20Fundamental%20Rights,Agency's%20first%20Fundamental%20Rights%20Officer.

[80] Mediatore europeo, Decisione nel CASO SI/4/2022/MHZ, 23 Febbraio 2023, para 10.

sostegno per l'asilo e che ritenga di essere stata oggetto di una violazione dei suoi diritti fondamentali a seguito di tali azioni, o un terzo che rappresenta tale persona, di presentare una denuncia per iscritto all'Agenzia.[81] Il FRO ha, quindi, una natura oggettivamente ambigua e contraddittoria che merita di esser messa in luce: da un lato, come si vedrà meglio *infra* (Capitolo IV, par. 3.1), è un rimedio amministrativo e, in quanto tale, non può, certamente, annullare atti o risarcire danni; dall'altro, controllando il rispetto dei diritti fondamentali svolge una funzione che, per sua importanza, giustifica l'esistenza stessa di rimedi giurisdizionali.

Accanto a tale competenza, il Responsabile dei diritti fondamentali svolge anche attività di tipo consultivo in merito, ad esempio, ai piani operativi conclusi dall'EUAA con gli Stati membri[82] o rispetto alla decisione del direttore esecutivo di sospendere o concludere, totalmente o in parte, l'invio di Squadre di sostegno per l'asilo qualora si sia in presenza di violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi di protezione internazionale da parte dello Stato membro che sono di natura grave o possono persistere.[83]

L'EUAA, per altro, si dovrebbe dotare di una strategia in materia di diritti fondamentali da adottarsi su proposta del FRO. Tuttavia, né questa, né il meccanismo di denuncia previsto dall'art. 51 sono state ancora implementate a causa dei ritardi nella nomina del primo FRO di cui si è fatto cenno.[84]

Nello svolgimento delle sue attività il Responsabile non è affiancato da un *team* di osservatori per i diritti umani, come invece previsto per FRONTEX. Quest'ultimi, attualmente nel numero di quarantasei unità,[85] monitorano il rispetto dei diritti fondamentali e forniscono consulenza e assistenza in materia durante la preparazione, svolgimento e

[81] Art. 51 Regolamento (UE) 2021/2303, cit. Si rinvia al Capitolo IV, par. 3.1 per una descrizione in dettaglio del Meccanismo di denuncia.

[82] *Ivi,* Art. 49, par. 5.

[83] *Ivi,* Art. 18, par. 6, lett. c).

[84] Art. 51 e 57, par. 3 Regolamento (UE) 2021/2303, cit. Si veda a tal proposito Mediatore europeo, Closing Note nel CASO SI/4/2022/MHZ, 23 febbraio 2023, para. 12 ss. e la relativa risposta dell'Agenzia del 30 giugno 2023, EUAA/ED/2023/259, Strategic Initiative SI/4/2022/MHZ Concerning how the EU Agency for Asylum complies with its fundamental rights obligations and ensures accountability for potential fundamental rights violations: "(…) *The Agency recalls, with regard to the fundamental rights strategy, that this will be adopted by the Agency on a proposal from the fundamental rights officer. In the next months, the fundamental rights officers will carry out consultations with internal and external stakeholders to define the scope of the fundamental rights strategy with the aim to make a proposal to the Agency by the end of 2023. The Agency would then be able to adopt its fundamental rights strategy in March/April 2024*".

[85] Parlamento europeo, Risoluzione del 14 dicembre 2023 su FRONTEX, sulla base dell'indagine conoscitiva condotta dal gruppo di lavoro della commissione LIBE per il controllo di FRONTEX (2023/2729(RSP)), in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0483_IT.pdf), para. 12: "[The European Parliament] (…) *acknowledges that the Agency finally has 46 fundamental rights monitors (FROMs) in place, despite the significant delay in complying with the requirements of the updated mandate; notes that 31 FROMs have been appointed at administrator (AD) level; continues to stress that those FRMs who were hired at the lower assistant (AST) grade should be upgraded to the higher AD level as soon possible through the appropriate procedures; points out that, based on the Agency's updated mandate, the number of FROMs should continue to grow as the overall size of the standing corps increases; looks forward, in that regard, to receiving details of the Agency's plans to increase the number of FROMs, accompanied by an assessment of the FRO regarding the estimation of the necessary number of FROMs*".

valutazione delle attività operative dell'Agenzia; fungono da osservatori per i rimpatri forzati e contribuiscono alle attività di formazione in materia di diritti fondamentali.[86]
La nuova disciplina, dunque, come verrà illustrato più approfonditamente nel Capitolo IV (par. 3.1), segna certamente un passo in avanti, rispetto a quanto (non) previsto precedentemente per EASO, ma altresì un passo indietro se si guarda a quanto statuito con riguardo a FRONTEX, che segna uno standard di *accountability* che si sarebbe dovuto replicare, o anzi innalzare, nel contesto in esame.

4. I compiti dell'EUAA relativi alla dimensione interna del SECA

4.1 Cooperazione pratica e scambio informazioni tra Stati membri

Fatta salva l'introduzione della figura del Responsabile per i diritti fondamentali, l'organizzazione dell'Agenzia rimane, per lo più, invariata e le nuove funzioni attribuite al consiglio d'amministrazione e al direttore esecutivo rispecchiano l'estensione del mandato della stessa. Infatti, con l'istituzione dell'EUAA alcune attività, quale il monitoraggio dell'applicazione del SECA (Capo 5), rappresentano una vera e propria novità, mentre altre – concernenti le informazioni e gli orientamenti sui Paesi Terzi o di origine (Capo 3), l'assistenza tecnica e operativa prestata agli Stati membri (Capo 6), la cooperazione pratica e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri (Capo 2), di cui subito si dirà – consistono in un mero approfondimento di funzioni già precedentemente attribuite ad EASO o, addirittura, in una trasposizione nel testo dello statuto di quanto già messo in atto da EASO al di fuori di una chiara cornice normativa.
Nelle pagine che seguono si darà conto delle funzioni dell'organismo in esame con riguardo alla dimensione interna del SECA, lasciando al Capitolo III la descrizione della partecipazione dell'Agenzia alla dimensione esterna di tale sistema.

In ordine alla cooperazione pratica tra gli Stati membri in materia di asilo, sulla linea di quanto già avviato *de facto* da EASO, anche l'EUAA, per esplicita previsione del suo statuto, può costituire delle reti tematiche tra Stati membri al fine di rafforzare forme di collaborazione tra essi;[87] a tal proposito, già nel 2021 risultavano attivi circa 30 *networks* e *sub-networks* quali, ad esempio l'*Asylum Processes Network* e l'*Exclusion Network*, la rete delle autorità che si occupano del sistema di accoglienza, quella che riunisce gli esperti in tema di vulnerabilità e il *Network* delle Unità Dublino.[88]
In tema di scambio di informazioni tra Stati membri[89] e tra l'EUAA stessa e le autorità nazionali responsabili per l'asilo e l'immigrazione,[90] mentre il regolamento istitutivo di EASO riconosceva ad esso la possibilità di raccogliere informazioni relative i sistemi di asilo nazionali solo al fine di predisporre al meglio le misure di sostegno agli Stati membri

[86] Art. 110 Regolamento (UE) 2019/1896, cit.
[87] Art. 4, par. 4, Regolamento (UE) 2021/2303, cit.
[88] EUAA, Annual General Report 2021*,* p. 8, 10 e 12.
[89] Art.4, par. 4, Regolamento (UE) 2021/2303, cit.
[90] *Ivi,* Art. 4, par. 2.

sottoposti ad una particolare pressione,[91] lo statuto dell'EUAA prevede, più genericamente, che "per adempiere ai compiti e agli obblighi ad essa conferiti dal presente regolamento", l'Agenzia e le autorità nazionali responsabili per l'asilo e l'immigrazione si scambino tutte le informazioni necessarie in maniera tempestiva e precisa. I poteri dell'EUAA in questo ambito, inoltre, risultano rafforzati da quando disposto all'art. 4, par. 5, del regolamento, secondo cui se, dopo aver invitato uno Stato membro a fornire all'Agenzia informazioni necessarie per l'assolvimento dei suoi compiti, il direttore esecutivo ritenga che lo Stato membro interessato abbia sistematicamente omesso di farlo, riferisce tale circostanza al consiglio di amministrazione e alla Commissione.

Le informazioni che possono interessare l'operato dell'Agenzia sono quelle utili, ad esempio, a individuare possibili rischi per i sistemi di asilo e di accoglienza degli Stati membri e riguardano le cause dei flussi migratori (a tal fine, l'EUAA può raccogliere informazioni direttamente nei Paesi Terzi), le capacità di accoglienza degli Stati membri[92] e, più in generale, l'attuazione del SECA. In tal ultimo caso, secondo quanto previsto dall'art. 6 del regolamento istitutivo, l'Agenzia ha creato banche dati e portali web che contengono statistiche relative al trattamento delle domande di protezione internazionale,[93] alle decisioni adottate dalle autorità nazionali competenti in materia di asilo, sul diritto e gli sviluppi giuridici nazionali in materia di asilo e sulla giurisprudenza rilevante della Corte di giustizia dell'UE e della Corte europea dei diritti dell'uomo.[94]

Tali informazioni, ancor più, risultano determinanti nel contesto del meccanismo di monitoraggio di cui agli artt. 14-15 dello statuto dell'EUAA "e possono condurre, nel caso in cui accertino l'esistenza di gravi carenze nel sistema d'asilo e di accoglienza di uno Stato membro, all'attivazione della procedura di cui all'art. 22".[95]

Infine, per garantire una maggiore convergenza delle decisioni amministrative e delle prassi giuridiche, l'EUAA organizza attività di formazione destinate al personale delle amministrazioni e degli organismi giurisdizionali nazionali competenti e alle autorità responsabili in materia di asilo e di accoglienza. Per una descrizione più dettagliata delle attività dell'Agenzia in questo ambito si rimanda a quanto detto per EASO (Capitolo I, par. 2.3.1) ricalcando il testo dell'art. 8 dello statuto dell'EUAA, per lo più, quando già previsto dal regolamento istitutivo di EASO in tema di formazione.[96]

4.2 Informazioni e orientamenti sui Paesi (Terzi)

Con il regolamento n. 2021/2303 l'EUAA accresce il suo ruolo con riferimento alle informazioni sui Paesi Terzi e per la definizione delle liste (per ora ancora nazionali) dei

[91] Ed invero, l'Art. 9 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit., si trovava all'interno della Sezione 2, rubricata "sostegno agli Stati membri sottoposti ad una pressione particolare".

[92] Art. 5 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[93] Disponibile sul sito dell'Agenzia, https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum.

[94] Disponibile sul sito dell'Agenzia, https://euaa.europa.eu/national-asylum-developments-database e in https://caselaw.euaa.europa.eu/Pages/default.aspx.

[95] D. VITIELLO, *L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo come strumento di armonizzazione: potenzialità, limiti e prospettive,* in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, N.1, 2024, p. 16. Per quanto concerne l'attività di monitoraggio dell'applicazione tecnica e operativa del SECA si rimanda al par. 4.3 di questo Capitolo.

[96] Si vedano Art. 6 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit. e Art. 8 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

Paesi d'origine e Terzi Sicuri (*infra* par. 4.2.1), entrambe determinanti nella valutazione sull'ammissibilità e il merito delle domande di protezione internazionale.[97]

Il regolamento dell'Agenzia, invero, dedica un intero Capo (il Capo 3, dagli artt. 9 al 12) a tale competenza che era, invece, racchiusa in un solo articolo del precedente statuto di EASO; anche l'oggetto dell'azione risulta di più ampio raggio, occupandosi l'Agenzia di "informazioni e orientamenti sui Paesi" e non più solo di "informazioni sui Paesi di origine".[98]

Così, lo statuto dell'EUAA da un canto ricalca alcune competenze che, in materia, erano già state attribuite all'Ufficio di sostegno[99] – quali la redazione e l'aggiornamento di documenti che forniscono informazioni sui Paesi Terzi, lo sviluppo di un portale che raccolga tali informazioni e l'elaborazione di una metodologia comune – e recepisce le evoluzioni *de facto* portate avanti in materia da EASO – l'articolo 10, ad esempio, "normativizza" l'approccio di rete relativo alle COI lanciato, già nel 2013, da EASO (*COI Network Approach*).[100] D'altro canto, l'impatto che tali informazioni hanno nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale è più incisivo rispetto a quanto precedentemente previsto per l'Ufficio di sostegno: secondo l'art. 11, par. 3, del regolamento 2021/2303 gli Stati membri tengono conto dell'analisi comune (*Common Analysis*) e delle note di orientamento (*Guidance Notes*) dell'Agenzia nell'esaminare le domande di protezione internazionale, ferma restando la loro competenza a decidere in merito.[101] Queste corrispondono a due documenti separati che si pongono obbiettivi differenti: la prima è la fonte principale ed integrale in quanto definisce elementi su quel determinato Paese "*in accordance with legislation, jurisprudence and horizontal guidance*", le seconde, invece, riassumono le conclusioni dell'analisi comune in un formato di più facile utilizzo, fornendo orientamenti pratici all'autorità nazionale competente per l'analisi dei singoli casi.[102] Come visto *supra*,[103] già nel giugno 2018 - perciò ben prima che ciò fosse previsto da una disposizione del regolamento istitutivo - EASO pubblicava la sua prima nota di orientamento sull'Afghanistan (aggiornata, nella sua versione più recente, nel gennaio del 2023).[104]

---

[97] M. GATTUSO, *Tre domande sui Paesi sicuri,* in *Questione Giustizia*, N. 3, 2023, p. 115 ss.; G. CELLAMARE, *L'irragionevole leggerezza del concetto di Paese Terzo sicuro,* in *Ordine internazionale e diritti umani*, N. 3, 2023, p. 191 ss.; C. PITEA, *La nozione di "Paese di origine sicuro" e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia,* in *Rivista di diritto internazionale*, N. 3, 2019, p. 627 ss.; G. CELLAMARE, *op. cit.,* in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, N. 2, 2019, p. 4 ss.; C. FAVILLI, *op. cit.*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, N. 2, 2016, pp. 405 ss.

[98] Il Capo 3 del Regolamento (UE) 2021/2303, cit., infatti, è rubricato "informazioni e orientamenti sui Paesi" mentre l'art. 4 del Regolamento (UE) n. 439/2010, cit. è rubricato "informazioni sui paesi di origine".

[99] Art. 4 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.; si veda *supra* Capitolo I, par. 2.3.2.

[100] Si veda *supra* Capitolo I, par. 2.2.3.

[101] Art. 11, par. 3, Regolamento (UE) 2021/2303, cit.: "3. Gli Stati membri *tengono conto* dell'analisi comune e delle note di orientamento nell'esaminare le domande di protezione internazionale, ferma restando la loro competenza a decidere in merito alle singole domande di protezione internazionale".

[102] EUAA, Country Guidance: Syria, 7 Febbraio 2023, https://euaa.europa.eu/country-guidance-syria-2023.

[103] Capitolo I, par. 2.2.3.

[104] Consiglio dell'Unione europea, Risultati della 3461a sessione del Consiglio, 21 aprile 2016, 8065/16, cit., p. 11: "*To the creation of a senior-level policy network, involving all Member States and coordinated by EASO, tasked with carrying out a joint assessment and joint interpretation of the situation in main countries of origin, based on common COI and in the light of the relevant provisions of the asylum acquis, in particular the Qualification Directive and the Asylum Procedures Directive, taking into account the content of EASO training material and EASO practical guides where appropriate*". Le *Country Guidance* prodotte si possono consultare

Questa, si legge nell'introduzione, rappresenta una valutazione congiunta degli Stati membri relativamente la situazione nel Paese in conformità con la legislazione internazionale e dell'UE applicabile in materia di protezione internazionale.[105]

Per comprendere fino a che punto tali atti siano determinanti nell'esame delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale, torna utile un confronto tra l'attuale art. 11, par. 3, del Regolamento (UE) 2303/2021 e il testo della proposta di regolamento istitutivo dell'EUAA, avanzata nel 2016; mentre quest'ultima imponeva agli Stati membri di tener conto dell'analisi comune nell'esaminare le domande di protezione internazionale,[106] l'attuale testo dello statuto, frutto del compromesso tra i co-legislatori, sembrerebbe, invece, "ammorbidire" tale prescrizione.[107] L'interpretazione che, però, viene data dall'Agenzia all'attuale art. 11, par. 3, in un certo qual senso recupera il testo della proposta di regolamento, in quanto sostiene che gli Stati membri "*have an obligation to take into account the common analysis and guidance notes when examining applications for international protection*".[108]

Sebbene non si possa arrivare ad assimilare tali atti, relativamente i loro effetti sulle amministrazioni nazionali, alle linee guida emanate dalle agenzie in materia bancaria e finanziaria, il cui impatto sulla regolazione dei mercati è sempre più riconosciuto e tangibile,[109] d'altro canto, la rilevanza formalmente acquisita da tali documenti nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale non è di poco conto. Informazioni affidabili e aggiornate sui Paesi di origine e transito, infatti, sono essenziali per un processo decisionale di qualità, soprattutto con riferimento al dovere, in capo alle autorità

---

sul sito dell'Agenzia, in https://euaa.europa.eu/publications?field_category_target_id=15105&language=en&field_geo_coverage_target_id&field_keywords_target_id&title=&page=2. Si veda anche EASO, Annual General Report 2018, p. 7: "*In response to the European Council conclusions of 21 April 2016, the first EASO country guidance note was endorsed by the EASO Management Board in June 2018. The guidance note was the result of a pilot process coordinated by EASO, together with national authorities, that led to a joint assessment of the situation in Afghanistan. This also contributed to the agency's preparedness for its future new mandate*".

[105] EUAA, Country Guidance: Afghanistan, cit., p. 6: "*The country guidance* (…) *are developed by the EUAA together with a network of senior-level policy officials from EU+ countries and represent their joint assessment of the situation in main countries of origin, in accordance with current EU legislation and jurisprudence of the Court of Justice of the European Union (CJEU)*". La nota di orientamento, accompagnata dall'analisi comune, è stata concordata dal *Country Guidance Network* nel dicembre 2022 per poi essere approvata dal consiglio di amministrazione dell'EUAA nel gennaio 2023. Sull'approccio di rete relativo alla produzione delle COI, si veda Capitolo I, par. 2.2.3 e Art. 10 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[106] Art. 10, par. 2 Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, cit.: "Gli Stati membri *devono tenere conto* di tale analisi comune nell'esaminare le domande di protezione internazionale, ferma restando la loro competenza a decidere in merito alle singole domande".

[107] Art. 11, par. 3 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.: "Gli Stati membri *tengono conto* dell'analisi comune e delle note di orientamento nell'esaminare le domande di protezione internazionale, ferma restando la loro competenza a decidere in merito alle singole domande di protezione internazionale".

[108] Si veda, ad esempio, EUAA, Country Guidance: Afghanistan, Gennaio 2023, p. 6, disponibile in: https://euaa.europa.eu/publications/country-guidance-afghanistan-january-2023.

[109] J. ALBERTI, *The Unbearable Lightness of European Security and Markets Authority's Soft Law: an Italian Perspective,* in M. BUSCEMI, N. LAZZERINI, L. MAGI, D. RUSSO, (a cura di), *Legal Sources in Business and Human Rights,* 2020, p. 302 ss. e M. VAN RIJSBERGEN , *Legitimacy and Effectiveness of ESMA's Soft Law*, Elgar, 2021, p. 220 ss.

nazionali competenti, di verificare la credibilità del racconto sotto il profilo della coerenza esterna.[110]

Si accoglie certamente con favore il tentativo di consolidare un approccio comune alla produzione, all'interpretazione e all'applicazione di tali informazioni, fondamentale per garantire un livello sufficiente di convergenza del processo decisionale in tutta l'UE; tuttavia, affidare tale competenza all'Agenzia, il cui consiglio di amministrazione è composto da un rappresentante per Stato membro e due rappresentanti della Commissione, comporta il rischio che le note di orientamento e l'analisi comune siano modellate da considerazioni politiche e di convenienza piuttosto che da considerazioni di protezione internazionale. Invero, è il consiglio di amministrazione che, su proposta del direttore esecutivo (il quale, a sua volta, ha l'onere di consultare la Commissione), approva la pubblicazione, revisione e aggiornamento di tali documenti.[111] Per altro, l'analisi comune e le note di orientamento, che vengono presentate dal direttore esecutivo al consiglio di amministrazione per il nulla osta, sono il risultato di una valutazione congiunta del *Country Guidance Network*, stabilito nel 2016 sulla spinta del Consiglio dell'Unione europea il quale invitava "*to the creation of a senior-level policy network, involving all Member States and coordinated by EASO, tasked with carrying out a joint assessment and joint interpretation of the situation in main countries of origin*".[112]

Una maggior indipendenza e imparzialità nella produzione di queste informazioni poteva esser garantita, ad esempio, riconoscendo al direttore esecutivo dell'Agenzia la responsabilità ultima per l'approvazione delle note di orientamento e dell'analisi e istituendo un "*peer review system*" a cui facesse capo un gruppo di esperti COI indipendenti.[113]

---

[110] L. MINNITI, *op. cit.*, in *Questione Giustizia*, N. 3, 2020, p. 39. A questo proposito vale la pena riportare la decisione del *Denmark's Refugee Appeals Board*, risalente a febbraio 2023, di riconoscere a tutte le donne provenienti dall'Afghanistan lo status di rifugiate "*solely based on their gender"*. La decisione della Danimarca fa seguito alla *Country Guidance* sull'Afghanistan dell'EUAA secondo la quale le donne e le ragazze sono in generale a rischio di persecuzione sotto il regime talebano e quindi ammissibili allo status di rifugiate. In: HUMAN RIGHTS WATCH, *Denmark, Sweden Offer Protection to All Women, Girls from Afghanistan,* 9 Febbraio 2023, in https://www.hrw.org/news/2023/02/09/denmark-sweden-offer-protection-all-women-girls-afghanistan.

[111] Art. 11, par. 2 e par. 4 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[112] Si rimanda a: Consiglio dell'Unione europea, risultati della 3461a sessione del Consiglio, 21 aprile 2016, 8065/16, in https://www.consilium.europa.eu/media/22682/st08065en16.pdf, p. 10 ss. EUAA, Orientamenti per Paese, Nota di orientamento Somalia, Giugno 2022, p. 6 https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-10/2022_Guidance_Note_Somalia_IT_0.pdf: "Il 21 aprile 2016, il Consiglio dell'Unione europea ha approvato la creazione di una rete di alti funzionari, con la partecipazione di tutti gli Stati membri e il coordinamento dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), incaricata di effettuare una valutazione e un'interpretazione congiunte della situazione nei principali paesi d'origine. La rete sostiene lo sviluppo di politiche a livello dell'UE basate su informazioni comuni sui paesi di origine (*Country of Origin Information*, COI), interpretando congiuntamente tali informazioni alla luce delle pertinenti disposizioni dell'acquis in materia di asilo e tenendo conto, ove opportuno, dei contenuti del materiale didattico e delle guide pratiche dell'EUAA".

Si veda anche Consiglio dell'Unione europea, risultati della 3461a sessione del Consiglio, 21 aprile 2016, 8065/16, cit.

[113] ECRE, *Agent of protection? Shaping the EU asylum agency,* Policy Note N. 4, 2017, p. 2, in: https://ecre.org/wp-content/uploads/2017/01/Policy-Note-04.pdf.

4.2.1. Informazioni e analisi sui Paesi d'origine sicuri e Terzi sicuri

Nella visione della Commissione, racchiusa nella sua Comunicazione del 2016, l'Agenzia sarebbe stata incaricata di valutare, sulla base di elementi fattuali, "se i Paesi Terzi soddisfano i criteri per poter essere designati Paese Terzi sicuri o Paesi Terzi di origine sicura" e avrebbe potuto "fornire pareri alla Commissione al fine di garantire un approccio armonizzato".[114]

Più cautamente, il regolamento istitutivo oggi riconosce all'Agenzia un ruolo di assistenza agli Stati membri e alla Commissione per quanto riguarda l'applicazione dei concetti di Paese d'origine o Terzo sicuro conformemente alla direttiva procedure.[115]

Segnatamente, quest'ultima riconosce agli Stati membri la possibilità di mantenere in vigore o introdurre una normativa che consenta di designare, a livello nazionale, Paesi di origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale e, in tal caso, di notificare la lista di tali Paesi alla Commissione. La nozione di Paese sicuro è definita dagli artt. 36 e 37 e dall'allegato 1 della direttiva e la designazione di un Paese come di "origine sicura" ha come effetto l'introduzione di una presunzione *iuris tantum* di sicurezza del Paese designato. Come rammentato dalla Corte di giustizia, tali disposizioni istituiscono difatti "un regime particolare di esame basato su una forma di presunzione relativa di protezione sufficiente nel Paese di origine, la quale può essere confutata dal richiedente indicando motivi imperativi attinenti alla sua situazione particolare".[116]

Per l'appunto, la valutazione volta ad accertare che si tratti di un Paese di origine sicuro si deve basare su una serie di fonti di informazioni fornite dall'EASO e/o da altri Stati membri, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti.[117] Ad esempio, il 17 marzo 2023, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale italiano, di concerto con i Ministri dell'Interno e della Giustizia, ha emanato il decreto di aggiornamento periodico della lista dei Paesi di origine sicuri per i richiedenti protezione internazionale.[118] A seguito di un'istanza di accesso civico agli atti,[119] la Direzione Generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie ha inviato l'appunto operativo n. 181.962 e le Schede redatte dagli Uffici territoriali del Ministero relative ai Paesi sicuri inclusi nel decreto. In quest'ultime, per ogni Paese considerato "sicuro",

[114] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, cit., p. 13.

[115] Art 12, par. 1, 2 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[116] M. GATTUSO, op. cit., in Questione Giustizia, N. 3, 2023, p. 115 ss. Per un'analisi sul concetto di Paese Sicuro secondo l'*acquis* dell'UE in materia di asilo si veda anche J. A. GONZALEZ VEGA, *Non-refoulement at risk? Asylum's disconnection mechanisms in recent EU practice,* in S. CARRERA, J. SANTOS VARA, T. STRIK, *Constitutionalising the External Dimension of EU Migration Policies in Times of Crisis,* p. 75 ss.

[116] Art. 37 Direttiva 2013/32/UE, cit.

[117] Art. 37 Direttiva 2013/32/UE, cit.

[118] Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Decreto 17 marzo 2023, Aggiornamento periodico della lista dei Paesi di origine sicuri per i richiedenti protezione internazionale, GU Serie Generale n.72 del 25.03.2023. G. CELLAMARE, *L'attivazione nell'ordinamento italiano del concetto di Paese di origine sicuro*, in *Studi sull'integrazione europea*, N. 2, 2019, p. 323 ss.

[119] ASGI, *Accesso civico: le schede dei Paesi di origine "sicuri"*, 18 maggio 2023, in: https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/accesso-civico-asgi-le-schede-dei-paesi-di-origine-sicuri/#:~:text=L'attuale%20elenco%20di%20Paesi,%2C%20Senegal%2C%20Serbia%20e%20Tunisia.

vengono riportate le fonti consultate tra cui, per l'appunto, i "*Country of Origin Information Reports*" di EASO-EUAA.[120]

Per quel che attiene, invece, l'applicazione del concetto di Paese Terzo sicuro, gli Stati membri devono comunicare periodicamente alla Commissione a quali Paesi è applicato il concetto in questione. In tal caso, però, la valutazione sulla sicurezza del Paese Terzo non deve necessariamente basarsi – secondo la lettera dell'art. 38 della direttiva procedure – su fonti di informazioni provenienti dall'Agenzia o dagli altri attori elencati appena *supra*. È, così, solo con l'entrata in vigore del regolamento istitutivo dell'EUAA che viene espressamente previsto che questa possa assistere gli Stati membri e la Commissione fornendo informazioni e analisi in questo ambito.

Questo ruolo consultivo riconosciuto in capo ad EUAA risulta ancor più incisivo nella prospettiva prevista dalla proposta di regolamento procedure presentata dalla Commissione nel 2016 e poi rivista con il Nuovo Patto nel settembre del 2020, oggi ancora in fase di discussione, ove si prevede la designazione di una lista di Paesi di origine e Terzi sicuri a livello di Unione che dovrà essere riesaminata periodicamente dalla Commissione con l'assistenza dell'Agenzia.[121] In quest'ottica, nelle sue Conclusioni del febbraio 2023 il Consiglio europeo "invita l'Agenzia per l'asilo a fornire orientamenti per incrementare il ricorso ai concetti di paesi terzi sicuri e di paesi di origine sicuri. Gli Stati membri sono invitati ad avvalersi di tali orientamenti onde conseguire un approccio più coordinato, aprendo così la strada a un elenco comune dell'UE".[122]

Differentemente da altre agenzie con ruoli (anche) consultivi,[123] l'EUAA si troverebbe, così, ad assistere la Commissione non tanto nella preparazione di atti a portata individuale, bensì per l'attuazione e l'aggiornamento di liste che, d'altra parte, hanno gravi ripercussioni nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Secondo l'art. 33, par. 2, della Direttiva procedure, invero, gli Stati membri possono giudicare una domanda di protezione internazionale inammissibile se uno Stato è considerato Paese Terzo sicuro per il richiedente a norma dell'art. 38. Ciò è quanto accade, ad esempio, in Grecia dove, con la Decisione ministeriale n. 42799 del 7 giugno 2021,[124] la Turchia è stata designata Paese Terzo sicuro per richiedenti asilo di nazionalità siriana, afghana, somala, pakistana e bengalese; conseguentemente, salvo eccezioni,[125] le loro domande di asilo non

---

[120] Le schede relative ai Paesi sicuri e l'elenco delle relative fonti consultate sono disponibili in: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/05/Schede-Paesi-Sicuri-2022.pdf.

[121] Art. 46 e art. 48 Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE.

[122] Consiglio europeo, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (9 febbraio 2023) Conclusioni, EUCO 1/23, in: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/it/pdf.

[123] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 202 ss.

[124] Joint Ministerial Decision (JMD) 42799/2021, Determinazione dei Paesi Terzi designati come sicuri e l'istituzione di un elenco nazionale, come definito all'articolo 86 della legge n. 4636/ 2019 (A' 169), 7 giugno 2021.

[125] Tuttavia, secondo le Standard Operating Procedure del Servizio di Asilo greco: "(…) se è trascorso più di un anno da quando il richiedente ha lasciato la Turchia (e non ha relazioni con questo Paese durante il trattamento della sua domanda) si ritiene che non vi sia alcun legame in base al quale si possa ragionevolmente prevedere il suo ritorno in tale Paese", informazione ricavata da documenti in possesso dell'A. a seguito di accesso agli atti: risposta della Commissione europea, ARES (2022) 3007983 alla lettera di diverse ONG dell'8 marzo 2022 e risposta alla lettera della Commissione LIBE, ARES (2022) 1507874 nella quale si legge che "the Commission understands that the Greek Asylum Service now consider that the link to Turkey under the

sono esaminate nel merito, bensì sotto il profilo dell'ammissibilità (vengono quindi indagati esclusivamente i motivi per cui la persona ha lasciato la Turchia e non può farvi rientro).[126]
Per quanto concerne, invece, l'implementazione del concetto di Paese di origine sicuro e le relative ricadute sulle tutele e le garanzie nell'espletamento della procedura, l'art. 28 bis del Decreto procedure - che recepisce nell'ordinamento italiano la Direttiva procedure - ad esempio, dispone che al richiedente proveniente da un Paese di origine sicura si applichi la procedura accelerata;[127] questa, oltre a disporre una compressione dei termini per l'audizione del richiedente asilo e per l'adozione della decisione di primo grado, comporta una riduzione della metà dei termini utili a proporre ricorso avverso un'eventuale provvedimento di rigetto adottato dalla Commissione territoriale.[128] Per altro, la proposizione del ricorso, in questo caso, non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato.[129]
Più in generale, si può affermare che l'espansione del mandato dell'Agenzia quale centro di raccolta di informazioni sui "Paesi Terzi interessati"[130] (e non più, solo, sui Paesi di origine) rispecchi l'importanza che tali informazioni hanno raggiunto, con il passare del tempo, nel SECA.
Ciò premesso, l'obbiettività e l'affidabilità di tali informazioni è compromessa non solo dalla necessaria approvazione delle note di orientamento e analisi comuni da parte del consiglio di amministrazione dell'Agenzia ma, ancor più, dalle relazioni che l'EUAA intrattiene con tali Paesi.[131] Ad esempio, l'EUAA e l'autorità competente per la protezione dei rifugiati turca (*Presidency of Migration Management*), a partire dal 2017, stipulano *Roadmap* per rafforzare il sistema di asilo e accoglienza in Turchia.[132] Benché l'EUAA abbia pubblicato, nel novembre 2016, solo un *Country of Origin Report* riguardante la Turchia,[133] la stessa, fino a 7 giugno 2021, era chiamata, nel contesto della procedura di frontiera sulle isole greche, ad occuparsi dell'ammissibilità delle domande di protezione internazionale presentate da richiedenti asilo per cui la Turchia era considerata Paese Terzo sicuro.

---

examination of the Safe Third Country concept is considered as 'weakened' for applicants of international protection of the five aforementioned nationalities that have been in Greece for over a year".

[126] Antecedentemente la pubblicazione Joint Ministerial Decision (JMD) 42799/2021, cit., la Turchia era considerata Paese Terzo sicuro per i richiedenti protezione internazionale di nazionalità siriana e, come ben rappresentato dalle Standard Operating Procedures concluse tra EASO e il Ministero per la migrazione e l'asilo, "in cases of applications of Syrian nationals or stateless persons of Palestinian origin whose country of former habitual residence was Syria (…) admissibility is examined exclusively", in: EASO, Standard Operating Procedures for the implementation of the Border asylum procedures in the context of the EU Turkey Statement 18/03/2016, Version of 19 June 2019 Into force as of 1 July 2019, documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti presentata all'Agenzia (n. 001475).

[127] Art. 28 bis co 1 lett. c) D. Lgs. 25/2008, cit.

[128] *Ivi,* Art. 35 bis co 2.

[129] *Ivi,* Art. 35 bis co 3 lett. d).

[130] Art. 9 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[131] *Ivi,* Art. 35.

[132] EUAA, Roadmap for Cooperation between the EUAA-PMM, 2022-2023, Gennaio 2022, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-07/EUAA-PMM_RM_2022-2023_EN_Redacted.pdf, p.3: "*The partnership began with a series of ad hoc technical exchanges, the successful outcomes of which led to a broadened scope of commitment in 2017 with the adoption of a pilot Roadmap for Cooperation (2017-2018). This was followed by two subsequent roadmaps covering the periods 2018-2019 and 2019- 2021*".

[133] EASO, Country of Origin Information report, Turkey Country Focus, Novembre 2016, in https://coi.euaa.europa.eu/administration/easo/PLib/EASOCOI_Turkey_Nov2016.pdf.

Anticipando ciò che, successivamente, sarebbe stato previsto dalla Decisione ministeriale n. 42799 del 7 giugno 2021,[134] da uno studio empirico condotto nel 2019 risultava che: "*the overwhelming majority of EASO opinions (...) recommend inadmissibility for non-Syrians on the basis that Turkey is a safe third country for them, whereas the Asylum Service overturns the opinions and declares the applications admissible without exception*".[135]
La sovrapposizione di funzioni relative la cooperazione con i Paesi Terzi (volte a rafforzare i loro sistemi in un'ottica di esternalizzazione del diritto di asilo),[136] di attività consultive per la redazione di liste (nazionali o dell'Unione) di Paesi sicuri, di produzione di informazioni su tali Paesi e di compiti operativi ove i funzionari dell'Agenzia sono chiamati ad applicare il concetto di Paese sicuro rischia di minare l'indipendenza e la qualità scientifica e tecnica dell'assistenza fornita e delle informazioni raccolte e diffuse.[137]

4.3 Le funzioni operative dell'Agenzia: niente di nuovo all'orizzonte?

Parallelamente ad attività volte a facilitare e sostenere gli Stati membri nell'attuazione della normativa in materia di asilo - quali, per l'appunto, quelle relative la produzione di informazioni e orientamenti sui Paesi Terzi - l'Agenzia è volta a migliorare il funzionamento del SECA attraverso il meccanismo di monitoraggio (si veda *infra* par. 4.4) e prestando assistenza operativa e tecnica agli Stati membri, *in particolare* nei casi in cui i loro sistemi di asilo e di accoglienza siano sottoposti a pressioni sproporzionate.[138]
L'intervento di funzionari dell'EUAA nel territorio degli Stati membri, perciò, non è più subordinato – come invece era disposto dal regolamento istitutivo dell'allora EASO[139] – ad una richiesta di sostegno pervenuta da Stati che si confrontano con una situazione di pressione sproporzionata che impatta sui loro sistemi di asilo e accoglienza. Invero, mentre il regolamento n. 439/2010 prevedeva solo l'ipotesi del c.d. supporto operativo emergenziale - e la categoria del supporto speciale era stata introdotta *de facto* -, con l'istituzione dell'EUAA il supporto speciale confluisce nel testo del regolamento n. 2021/2303 potendo l'Agenzia fornire assistenza ad uno Stato membro su richiesta dello stesso "per quanto riguarda l'attuazione dei suoi obblighi nell'ambito del SECA".[140]
Con il nuovo regolamento, poi, la richiesta di supporto emergenziale può provenire non più solo da parte dello Stato membro (art. 16, par. 2, lett. b) ma anche su iniziativa dell'Agenzia e con l'accordo dello Stato membro (art. 16, par. 2, lett. d). Questa seconda ipotesi, del resto, già era stata sperimentata con l'intervento delle Squadre di sostegno per l'asilo di EASO in Grecia nel 2015.[141]

---

[134] Joint Ministerial Decision (JMD) 42799/2021, cit.
[135] M. MOUZOURAKIS on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, cit., p. 26.
[136] Si veda a tal proposito Capitolo III, par. 4.
[137] Art. 1, par. 3, Regolamento (UE) 2021/2303, cit.: "L'Agenzia costituisce un centro specializzato in virtù dell'indipendenza e della qualità scientifica e tecnica dell'assistenza fornita e delle informazioni raccolte e diffuse, della trasparenza delle sue procedure e delle modalità di funzionamento, della diligenza nell'espletare i compiti attribuitile e del supporto informatico necessario allo svolgimento del suo mandato".
[138] *Ivi,* Art. 1, par. 2, co 2 e Art. 2, par. 1, lett. i).
[139] Art. 1, art. 2, par. 2, Sezione 2 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.
[140] Art. 16, par. 1, lett. a), Regolamento (UE) 2021/2303, cit.
[141] Si veda *supra* Capitolo I, par. 2.3.4.

Sempre in ambito di sostegno emergenziale, rappresenta, invece, in tutto e per tutto una novità la possibilità da parte dell'EUAA di fornire un rinforzo operativo e tecnico agli Stati membri nel contesto delle Squadre di sostegno per la gestione della migrazione istituite con l'art. 40 e 42 del regolamento 2019/1896 relativo alla Guardia di frontiera e costiera europea.[142] Queste squadre possono essere impiegate quando uno Stato membro si trova a fronteggiare sfide migratorie sproporzionate in particolari punti di crisi alle sue frontiere esterne, caratterizzate dall'arrivo di ampi flussi migratori misti.[143] Lo Stato membro in questione deve richiedere il supporto della Commissione che inoltrerà la richiesta a FRONTEX, Europol e EUAA o ad altri organi, uffici e agenzie competenti dell'Unione. Il rinforzo operativo e tecnico fornito dalle Squadre di sostegno per l'asilo nel contesto delle Squadre di sostegno per la gestione della migrazione può comprendere, ad esempio, l'assistenza durante le procedure di *screening* dei cittadini di Paesi Terzi (compreso, se richiesto dallo Stato membro, il rilevamento delle loro impronte digitali), la comunicazione di informazioni relative la procedura di protezione internazionale, la registrazione delle relative domande e l'agevolazione dell'esame di queste.[144]
Infine, l'ultima ipotesi di invio di personale dell'EUAA sul territorio dello Stato membro - prevista dall'art. 16, par. 1, lett. e) che, a sua volta, rimanda all'art. 22 dello statuto - afferisce ad una situazione del tutto eccezionale che può scaturire in una decisione mediante atto di esecuzione del Consiglio, il quale impone allo Stato membro di cooperare con l'Agenzia nell'attuazione di determinate misure. Questo, quindi, è l'unico caso in cui l'EUAA può intervenire a supporto delle autorità nazionali a prescindere da una richiesta di supporto o, comunque, senza l'accordo dello Stato membro.[145]
Differentemente da quanto previsto nel regolamento istitutivo di EASO – che descriveva genericamente in quali attività s'esplicava l'assistenza prestata dall'Agenzia agli Stati membri sottoposti a pressione migratoria,[146] lasciando ai Piani operativi la definizione dei compiti e delle istruzioni specifiche dei membri delle SSA[147] – il nuovo regolamento, all'art. 16, par. 2, declina più in dettaglio le varie misure che l'Agenzia può mettere in campo a supporto dei Paesi dell'UE che riguardano, *in primis*, l'identificazione e la registrazione di cittadini di Paesi Terzi e l'assistenza nella comunicazione di informazioni sulla procedura di protezione internazionale. Qualora la persona intenda presentare domanda di protezione internazionale, il personale dell'Agenzia può sostenere lo Stato membro nella ricezione e registrazione di tale domanda, agevolarne l'esame da parte delle autorità nazionali competenti o prestare a tali autorità la necessaria assistenza nella procedura di

[142] Regolamento (UE) 2019/1896, cit. e Art. 16 par. 1 lett. c) e art. 21 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.
[143] Art. 40 Regolamento (UE) 2019/1896, cit.
[144] Art. 21, par. 3, Regolamento (UE) 2021/2303, cit.
[145] Trattandosi di una decisione del Consiglio che origina da una proposta della Commissione formulata nel contesto dell'attività di monitoraggio disciplinata dal Capo 5 dello statuto dell'Agenzia si rimanda al par. 4.3 di questo Capitolo per una descrizione più dettagliata.
[146] Si vedano art. 10 e art. 14 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit. secondo cui nel quadro delle funzioni volte ad assicurare un inizio più agevole dell'esame delle domande di asilo e a mettere a disposizione adeguate strutture di accoglienza, gli esperti dislocati dall'Agenzia si possono occupare di servizi di interpretazione, informazioni sui Paesi d'origine e del trattamento e della gestione dei fascicoli di asilo.
[147] Art. 18 par. 1 lett. d) e lett. e) Regolamento (UE) n. 439/2010.

riconoscimento della protezione internazionale.[148] Quest'ultimo inciso subentra a contenere la frattura venutasi a creare tra funzioni *de iure* e *de facto* dell'Agenzia, nota per redigere pareri sui provvedimenti di primo grado sebbene il regolamento precedente non riconoscesse ad EASO poteri, diretti o indiretti, nel processo decisionale.[149] Si sarebbero, però, potuti compiere passi più incisivi in questa direzione: l'attuale art. 16, par. 2, riprende la proposta avanzata dalla Commissione nel 2016[150] ma, come già anticipato, non tiene conto della proposta modificata nel 2018,[151] che sarebbe stata molto più calzante all'attuale coinvolgimento dell'Agenzia nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale, illustrando la possibilità, da parte dei funzionari dell'Agenzia, di effettuare i colloqui sull'ammissibilità e sul merito delle domande di protezione internazionale e di preparare le relative decisioni.[152]

Si voglia poi notare che l'art. 16, par. 2, lett c) richiama genericamente compiti di agevolazione dell'esame delle domande da parte delle autorità nazionali così comprendendo sia le amministrazioni che tutti gli organismi giurisdizionali nazionali.

Al di là del supporto che l'EUAA può fornire durante l'intera procedura di riconoscimento della protezione internazionale, il suo personale si occupa anche di consulenza, assistenza o del coordinamento nella creazione di strutture di accoglienza, di sostegno agli Stati membri nell'assolvimento degli obblighi derivanti dal Regolamento Dublino, di ricollocazione di richiedenti e beneficiari di protezione internazionale e di prestazione di servizi di interpretariato. Inoltre, l'Agenzia collabora con l'autorità nazionale nell'individuare i richiedenti asilo vulnerabili, compresi minori, affinché ricevano assistenza adeguata. Infine, viene riconosciuta la funzione dell'EUAA nel contesto dell'approccio hotspot.[153]

È sufficiente guardare al contenuto dei Piani operativi stipulati dall'Agenzia tra il 2015 e il 2021 (si veda *supra* par. Capitolo I, par. 3) per rendersi conto che nessuna di queste funzioni rappresenta una novità nel panorama delle competenze dell'Agenzia considerato che tutte erano già interamente svolte dal precedente Ufficio di sostegno per l'asilo.

Dal punto di vista quantitativo, nel 2023, le Squadre di sostegno per l'asilo sono state dispiegate in tredici Stati membri. Mentre in Grecia, Italia, Cipro e Malta l'EUAA partecipa a (quasi) tutte le fasi dello svolgimento della procedura di asilo e a supporto delle autorità nazionali nell'applicazione della direttiva sulla protezione temporanea, nei rimanenti nove Stati membri l'ingerenza dei funzionari delle SSA è più limitata. In Spagna, Austria, Olanda e Lituania l'Agenzia interviene solo nell'ambito del sistema d'accoglienza (c.d. *Reception*

[148] Si veda anche art. 18 par. 2 lett. j) Regolamento (UE) 2021/2303, cit. che prevede che il piano operativo stipulato tra l'Agenzia e lo Stato membro debba descrivere in dettaglio "l'assistenza nell'ambito delle domande di protezione internazionale, incluso l'esame di tali domande, e fatta salva la competenza degli Stati membri a decidere in merito alle singole domande di protezione internazionale (…)".

[149] Si veda: considerando 14 e art. 2 par. 6 Regolamento (UE) n. 439/2010 e D. FERNANDEZ-ROJO, *op. cit.,* Cheltenham, Northampton, 2021, p. 75 ss. e p. 154.

[150] Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[151] Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Salisburgo del 19-20 settembre 2018, cit.

[152] *Ivi,* Art. 16 par. 2 lett. (d) (i) e lett. (m). In questo senso anche E. L. TSOURDI, *op. cit.*, in D. THYM (ed.), *Reforming the Common European Asylum System,* Baden-Baden, 2022, p. 119.

[153] Art. 16, par. 2, lett. l e art. 21, par. 1 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

support), ad esempio, sostenendo il Ministero competente per l'ideazione, la progettazione e lo sviluppo di una nuova "*Reception Agency*",[154] o rafforzando le capacità di preparazione e risposta alle emergenze delle "*National reception authorities*".[155]
Diversamente, in Grecia, Italia, Cipro e Malta il personale che compone le SSA coadiuva non solo le autorità che afferiscono al sistema di accoglienza[156] ma anche quelle responsabili dello svolgimento della prima fase della procedura d'asilo (c.d. di manifestazione-formalizzazione della domanda di protezione internazionale) e dell'esame di questa.[157] Inoltre, l'Agenzia svolge parti della c.d. procedura Dublino[158] e attività connesse alla tutela

[154] EUAA, Operational Plan 1 July 2023 – 31 December 2024 agreed by the European Union Agency for Asylum and the Ministry of Interior of the Republic of Lithuania and the Ministry of Social Security and Labour of the Republic of Lithuania, Valletta Harbour and Vilnius June 2023, p. 17, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EUAA_Operational_Plan_to_Lithuania_2023-2024.pdf.

[155] EUAA, Operational Plan 2023-2026 agreed by the Europena Union Agency for Asylum and Spain, Madrid 12 June 2023, p. 26, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EN_OP_2023.pdf.

[156] Si veda, ad esempio, EUAA, Operational Plan 2022-2024 agreed by the European Union Agency for Asylum and Italy, Amendment 1 Valletta Harbour and Rome May 2022, p. 33, in https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022_OP_Amendment_Italy_EN.pdf: "*Prefectures are committed to conduct monitoring visits to reception centres with the support of EUAA ASTs, based on planning established at central level (DCLI)*"; EUAA, Operational Plan 2022-2024 agreed by the European Union Agency for Asylum and the Republic of Cyprus, Amendment 2, Valletta Harbour and Nicosia, p. 23, in https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EUAA_Operational_Plan_to_Cyprus_2022-2024_Amendement_2.pdf: "*Measure CY 2: Support to Reception Expected Outcome CY 2.1.: By the end of 2024, reception standards in the locations supported by the EUAA improved according to CEAS. Expected Outcome CY 2.2.: By the end of 2024, the CY authorities have enhanced their capacity in strategically planning and managing the reception framework in line with CEAS*".

[157] In Grecia e Malta durante le procedure di primo grado (è, però, solo da marzo 2023 che non è più previsto il supporto delle SSA alle Corti di appello in Grecia), a Cipro durante le procedure di primo e secondo grado e in Italia solo a supporto dell'autorità giudiziaria competente per il ricorso avverso la decisione presa in primo grado. In Italia, pur non essendo prevista la presenza di personale delle SSA presso le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, l'Agenzia svolge diverse attività congiuntamente a quest'ultime e con la Commissione Nazionale per l'asilo, si veda EUAA, Operational Plan 2022-2024 agreed by the European Union Agency for Asylum and Italy, Amendment 1, cit., p. 24, 25: "*Enhanced capacity of NAC Quality Unit to improve harmonisation of the asylum procedure at first instance at central and local level through: (...) Support to the development of virtual depositary for high-quality decisions on the recognition of protection and on the cessation/revocation of protection (TCs and judicial). (...) Support to the development and implementation of a Quality Helpdesk at NAC in support of Territorial Commissions, also via a pilot project in selected Territorial Commissions to provide support on quality-related matters at central and local level (...). Improved capacities of selected TCs in identifying, monitoring and reporting on the phenomena of trafficking in human beings (THB) and of exploitation of international protection applicants while enhancing the protection-oriented focus*".
Il piano operativo concluso dall'Agenzia con Cipro, relativamente le procedure di secondo grado, riporta: "*This will notably include providing support to the processing of the appeal, the preparation of the decision and to COI and case law research.* (…) *The EUAA's intervention at the IPAC for the 2022-2024 period will support* (…) *the recast of its rules of procedure, in close collaboration with the EUAA Courts and Tribunals Sector*", EUAA, Operational Plan 2022-2024 agreed by the European Union Agency for Asylum and the Republic of Cyprus, Amendment 2, cit., p. 21.

[158] EUAA, Operational Plan 2022-2024 agreed by the European Union Agency for Asylum and Italy, Amendment 1, cit., p. 20: "*EUAA will continue supporting capacity building activities for the DPS and Immigration Offices on the implementation and finalisation of Dublin transfers. Actions will include: o Implementation of the Helpdesk (Dublin transfers) service based at DPS Dublin Office, which remotely supports transfers activities of Dublin outgoing cases*"; EUAA, Operational Plan 2022-2024 agreed by the

dei minori stranieri non accompagnati e all'identificazione di persone vulnerabili. Infine, l'EUAA sostiene le autorità degli Stati membri durante le procedure di c.d. ricollocazione volontaria secondo quanto previsto dalla Dichiarazione d'intenti firmata in occasione del vertice informale tra i Ministeri dell'Interno di Italia, Malta, Francia e Germania, tenutosi a La Valletta il 23 settembre 2019.[159]

Area of support	EL	IT	CY	MT	ES	AT	NL	BE	LT	BG	CZ	RO	SI
Formalizzazione	V	V	V	V	X	X	X	X	X	X	V	V	X
Procedura Dublino	V	V	V	V	X	X	X	X	X	X	X	V	X
Primo grado *Condurre interviste* *Redigere pareri*	V v v	X	V v v	V v v	X	X	X	V	X	X	X	V v v	X
Appello	X	V	V	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sistema d'accoglienza	V	V	V	V	V	V	V	X	V	X	X	V	V
Voluntary Relocation	V	V	V	V	X	X	X	X	X	X	X	X	X
MSNA/valutazione sulla vulnerabilità	V	V	V	V	X	X	X	X	X	X	X	X	V
Protezione temporanea	V	V	V	V	X	X	X	V	X	V	V	V	V

FIG. 6 – *EUAA operations 2023*

A seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte delle forze armate russe, data l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati ai sensi dell'art. 5 della direttiva 2001/55/CE, il 4 marzo 2022 il Consiglio adottava la decisione (UE) 2022/382 che introduceva la protezione temporanea.[160] Secondo l'art. 3, par. 2, della Decisione "FRONTEX, l'EUAA ed Europol forniscono sostegno operativo agli Stati membri che ne chiedono l'assistenza per far fronte alla situazione, anche ai fini dell'applicazione della presente decisione".

In tal guisa, Stati membri quali la Repubblica Ceca, la Romania e la Slovenia vedono, per la prima volta nel 2022, dispiegate a supporto delle competenti autorità nazionali le Squadre di sostegno dell'Agenzia. Se l'afflusso di persone provenienti dall'Ucraina ha fatto da volano per la presenza dell'EUAA in tali Paesi, d'altra parte l'intervento delle SSA non si è limitato, il più delle volte, ad attività relative la protezione temporanea. In Romania, ad esempio, il successivo Piano operativo per il 2023 ha esteso la presenza dell'Agenzia all'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale; a sua volta, la Romania ha modificato la legislazione nazionale in materia di asilo per consentire la partecipazione di

European Union Agency for Asylum and the Republic of Cyprus, Amendment 2, cit., p. 28: "*Support to the Dublin Unit at CAS has been a long term and ongoing form of support by the EUAA. Support to the CAS Dublin Unit has increased exponentially, focusing exclusively on outgoing requests. Support provided throughout 2022-2024 will have a specific focus on the supporting the Dublin Unit at CAS in managing and processing Dublin requests and transfers. The EUAA team deployed to the Unit will support with case processing of outgoing requests, including in scheduling, interviewing, reviewing files and case tracking*".

[159] E. FRASCA, F. L. GATTA, *The Malta Declaration on search & rescue, disembarkation and relocation: Much Ado about Nothing,* in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 3 Marzo 2020.

[160] Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022 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.

esperti dell'EUAA durante la registrazione e valutazione delle domande di protezione internazionale.[161]

Pare, poi, interessante osservare come il rafforzamento delle attività esecutive dell'Agenzia passi non solo attraverso la conclusione di Piani operativi ma, ancor più informalmente, si avveri anche grazie a "progetti pilota" quale quello "*on asylum and return procedures*" voluto dalla Commissione,[162] implementato per ora solo in Romania e Bulgaria, e che, il 9 febbraio 2023, ha incontrato il consenso del Consiglio europeo.[163] Nella dichiarazione, pubblicata nel "*press corner*" del sito della Commissione europea, si legge che tale progetto pilota sarà attuato con un decisivo sostegno operativo, tecnico e finanziario della Commissione e delle principali agenzie europee per gli Affari Interni (EUAA, Europol e FRONTEX).[164]
L'obbiettivo principale consiste nell'attuazione di procedure accelerate di asilo e di espulsione in frontiera; segnatamente, con riguardo all'EUAA, il progetto pilota con la Bulgaria prevede l'utilizzo di tutti gli strumenti disponibili nell'ambito dell'*acquis* dell'UE per esaminare con procedura accelerata le domande di protezione internazionale "*using the grounds provided for in the Asylum Procedures Directive for the accelerated procedure* [that] *could be further enhanced with the support of the EUAA*".[165] Per questo motivo – e anche al fine di esplorare ulteriormente le possibilità delle autorità nazionali, con il sostegno delle agenzie dell'UE, di limitare i movimenti secondari delle persone che arrivano in modo irregolare – la Bulgaria e l'EUAA dovrebbero rivedere il Piano Operativo concluso nel dicembre del 2022 per comprendere attività e supporto aggiuntivi, in particolare per quanto riguarda le aree appena identificate.

---

[161] EUAA, Operational Plan 2023 agreed by the European Union Agency for Asylum and Romania, Valletta Harbour and Bucharest December 2022, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2023_Operating_Plan_agreed_between_EUAA_and_Romania.pdf, p. 17; si veda anche Commissione europea, Comunicato stampa, Migration management: Update on progress made on the Pilot Projects for asylum and return procedures and new financial support for Bulgaria and Romania, 7 Giugno 2023, in: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3132: "*Romania amended the national asylum legislation in May 2023 to allow for the participation of EUAA experts in the registration and assessment of asylum applications*".

[162] Commissione europea, Lettera della Presidente Ursula von der Leyen, 26 gennaio 2023, https://www.movimentoeuropeo.it/images/documenti/Letter_on_migration.pdf: "*Operational Measures* (…) *II. Border Procedure and expedited returs* (…) *5. Pilot scheme, in the first half of 2023, with interested Member States, focusing for instance on external borders, to apply an accelerated broder procedure to cover screening (identification), fast asylum procedure (safe third country/first country of asylum, safe country of origin, and security grounds) and immediate return. This would be supported by Frontex, the EU Asylum Agency and Europol*".

[163] Consiglio europeo, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (9 febbraio 2023) Conclusioni, EUCO 1/23, in: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/it/pdf, p. 11: "d) invita la Commissione a finanziare misure degli Stati membri che contribuiscono direttamente al controllo delle frontiere esterne dell'UE, quali i progetti pilota per la gestione delle frontiere (…)".

[164] Commissione europea, Comunicato stampa, The european Commission launches a pilot project with Bulgaria, 20 marzo 2023, in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_1787; Commissione europea, Comunicato stampa, The european Commission launches a pilot project with Romania, 17 marzo 2023, in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/%20en/statement_23_1724.

[165] Joint Pilot Project in Bulgaria, Annex, in: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-06/Joint%20Pilot%20Project%20in%20Bulgaria%20annex.pdf.

Secondo quanto riportato dal documento "*Joint Pilot Project in Romania*",[166] nel 2022 il Paese ha ricevuto un numero relativamente basso di domande di protezione internazionale da parte di richiedenti asilo il cui profilo è tale per cui, per una parte consistente, le loro domande di asilo possono essere esaminate con procedura accelerata. Per questo motivo è considerato un buon Paese per testare l'applicazione rafforzata di procedure accelerate in frontiera con il sostegno dell'EUAA.
Come si avrà modo di vedere meglio *infra* (par. 6 di questo Capitolo), grazie a questi due Progetti Pilota e al supporto delle Agenzie, la Commissione intende anticipare la messa in atto del quadro previsto dalla proposta di regolamento procedure e di regolamento *screening* avanzate, nel settembre 2020, con il Nuovo Patto immigrazione e asilo.[167] In tal modo, così come EASO, anche l'EUAA, in forza della sua attività operativa, si conferma strumento di sperimentazione di ipotetici sviluppi del Sistema europeo comune di asilo.

4.3.1 Composizione e procedura per il dispiegamento delle Squadre di Sostegno per l'Asilo

La procedura per la prestazione di assistenza tecnica e operativa, così come descritta all'art. 17 del regolamento 2021/2303, ricalca per lo più quanto già previsto dallo statuto dell'Ufficio europeo di sostegno. Il direttore esecutivo, anzitutto, ha l'onere di notificare al consiglio di amministrazione la richiesta di supporto avanzata dallo Stato membro – o l'accettazione, da parte di quest'ultimo dell'assistenza proposta dall'Agenzia a norma dell'art.16, par. 1, lett. d). Se, alla luce di una valutazione dei bisogni, entro un periodo di tempo relativamente breve (che può variare da 3 a 5 giorni),[168] il direttore esecutivo valuta e approva la richiesta di assistenza, al momento di adottare la decisione, dovrà comunicarla per iscritto allo Stato membro interessato e al consiglio di amministrazione, precisandone le motivazioni principali.
Successivamente, entro cinque o dieci giorni a decorrere – a seconda del caso di specie –[169] dalla decisione di cui appena *supra* o dalla data in cui lo Stato membro esprime il proprio accordo a una proposta dell'Agenzia di fornire assistenza su propria iniziativa, il direttore esecutivo elabora un Piano operativo in cooperazione con lo Stato membro ospitante.
Il contenuto del Piano operativo è vincolante e descrive le condizioni dell'invio delle SSA nel quadro dell'assistenza operativa e tecnica da fornire; precisamente, e questo rappresenta un elemento di novità non di poco conto, il Piano operativo deve fornire una descrizione chiara e dettagliata dei compiti e delle responsabilità delle SSA, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali, e dare istruzioni specifiche alle stesse, ad esempio per quanto concerne le banche dati nazionali ed europee che il personale è autorizzato a consultare.[170]
L'importanza che riveste questa descrizione più circonstanziata del contenuto del Piano Operativo, sancita dall'attuale regolamento istitutivo, si coglie se si tiene a mente che, ad esempio, i funzionari delle Squadre dell'allora Ufficio europeo di sostegno dispiegate in

[166] Joint Pilot Project in Romania, Annex, in: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-06/Joint%20Pilot%20Project%20in%20Romania%20annex.pdf.
[167] STATEWATCH, *Bulgaria and Romania speed up asylum and deportation procedures with EU support*, 19 Giugno 2023, in: https://www.statewatch.org/news/2023/june/bulgaria-and-romania-speed-up-asylum-and-deportation-procedures-with-eu-support/.
[168] Art. 17, par. 5, Regolamento (UE) 2021/2303, cit.
[169] *Ivi,* Art. 18, par. 1.
[170] *Ivi,* Art. 18, par. 2.

Italia potevano, al di fuori di una cornice giuridica e al di là di quanto previsto dal Piano operativo concluso con lo Stato membro ospitante, consultare e "lavorare le pratiche" sia sul sistema di gestione dei casi inerenti il regolamento Dublino (c.d. DubliNET) che sul sistema informatico di gestione delle domande di protezione internazionale (c.d. VestaNET).[171]
Infine, per quanto riguarda l'assistenza nell'ambito delle domande di protezione internazionale, incluso il loro l'esame, e sempre nell'ottica di recepimento di una prassi oramai consolidata, il piano operativo deve contenere informazioni precise "sui compiti che le Squadre di sostegno per l'asilo possono svolgere e una chiara descrizione delle loro responsabilità e della normativa applicabile dell'Unione, nazionale e internazionale, incluso il regime di responsabilità".[172]

Il Piano operativo descrive anche la composizione di ciascuna Squadra di sostegno per l'asilo che, a sua volta, viene stabilita dal direttore esecutivo.[173] Conformemente all'art. 19 del regolamento EUAA, la selezione degli esperti da impiegare per ciascuna SSA è effettuata tra le seguenti categorie:
a) esperti appartenenti al personale dell'Agenzia, compreso il personale statutario ai sensi dell'articolo 60;
b) esperti degli Stati membri, (*i*) messi a disposizione del Gruppo di riserva in materia di asilo, secondo quanto previsto dall'art. 19, par. 6, del regolamento EUAA o (*ii*) sulla base di negoziati bilaterali annuali a norma dell'art. 19, par. 3, dello statuto;
c) esperti distaccati dagli Stati membri presso l'Agenzia;
d) esperti non impiegati dall'Agenzia, che comprendono "*remunerated external experts*" e "*temporary agency workers (interims*)".[174]
Così, differentemente da quanto previsto per EASO le cui Squadre erano composte, secondo il regolamento istitutivo, solo da esperti messi a disposizione dagli Stati membri e facenti parte del Gruppo di intervento in materia di asilo,[175] quelle dell'EUAA risultano più sicuramente più "variegate".
Concretamente, al momento di determinare la composizione di una SSA, il direttore esecutivo tiene conto delle circostanze in cui versa lo Stato membro interessato all'intervento

[171] Informazioni ricevute grazie ad interviste condotte dall'A. con personale assunto da EASO-EUAA per le operazioni in Italia (si rimanda alla sezione "Metodologia" dell'Introduzione).
[172] Art. 18, par. 2, lett. j), Regolamento (UE) 2021/2303, cit.
[173] Art. 19, par. 1, Regolamento (UE) 2021/2303, cit.
[174] Art. 2 EASO, EUAA, Decision of the Executive Director No 83/2022 on the mechanism for selection of experts to be assigned to asylum support teams in operational support activities coordinated by the Agency, including management of the asylum reserve pool, documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti presentata all'Agenzia (n. 002056).
[175] Si veda *supra* Capitolo I, par. 2.3.5. Art. 15 e art. 16 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit. e EASO, Decision of the Executive Director of the European Asylum Support Office on the approval of EASO Procedure for Internal Coordination on the Implementation of Operating Plans, Special Support Plans and/or Hotspot (Relocation) Operating Plans, cit., p. 6: "*These ASTs consist of experts (at least 1 expert) nominated by MS, selected and deployed by EASO* (…)". D'altro canto, a partire dal 2021, i piani operativi conclusi tra EASO e gli Stati membri descrivevano una composizione delle Squadre di Sostegno per l'Asilo che rispecchiava, per lo più, quanto poi statuito dall'art. 19 del Regolamento (UE) 2021/2303, cit. Si veda *supra* Capitolo I, par. 2.3.5.

delle stesse[176] e definisce i profili degli esperti che andranno a comporre tali Squadre.[177] Gli esperti, infatti, non si distinguono solo per la loro appartenenza (a uno Stato membro, al personale statutario dell'Agenzia o a nessuna delle due precedenti categorie) ma anche per il profilo ricoperto che, a seconda del caso di specie, può tornare o meno utile all'implementazione del Piano operativo: se quest'ultimo, ad esempio, prevede il dispiegamento di SSA per fornire supporto al sistema di accoglienza dello Stato membro ospitante, il direttore esecutivo selezionerà personale appartenente al profilo di "*reception expert"*; diversamente, se si rilevano carenze attinenti la procedura di riconoscimento della protezione internazionale, i *case experts* avranno capacità che potranno meglio rispondere alla richiesta di sostegno dello Stato in questione.[178] A tal proposito, la decisione del consiglio di amministrazione n. 100 dell'8 marzo 2022, ai suoi Allegati 1 e 2, distingue quattro categorie di aree di *expertise* e, per ognuna, declina diversi profili di esperti.[179]
Perciò, una volta stabilito quali competenze e, quindi, quali profili sono necessari ad attuare le misure concordate nel Piano operativo, il direttore esecutivo selezionerà i vari componenti tenendo a mente, ai sensi del considerando 25 del regolamento EUAA, che è importante che l'Agenzia si avvalga di esperti non alle sue dipendenze (categoria d) solo se non è in grado di garantire in altro modo il corretto e tempestivo esercizio dei suoi compiti a causa della mancanza di esperti disponibili provenienti dagli Stati membro o dal personale dell'Agenzia. D'altra parte, come già anticipato *supra*, per l'attuazione di determinate misure contenute in specifici Piani operativi viene richiesto che il personale dislocato possegga requisiti, quali la conoscenza della lingua dello Stato ospitante o della legislazione nazionale, che difficilmente esperti provenienti dagli (altri) Stati membri o appartenenti al personale dell'Agenzia possono soddisfare.[180] In questi casi, per assicurare assistenza tecnica e

[176] Art. 19, par. 1, Regolamento (UE) 2021/2303, cit.
[177] EUAA, Decision of the Executive Director No 83/2022, cit., Art. 4 e Annex 2.
[178] Article 4, par. 1, EUAA, Decision of the Executive Director No 83/2022, cit.: "*Selection of experts for an asylum support team using a cascade approach. The selection of an expert to be deployed in an asylum support team shall be initiated by identifying the required profile as set out in Annexes 1 and 2 to Management Board Decision no. 100". Per una descrizione completa della tipologia di profili di esperti si rimanda all'Annex 1 e Annex 2 della Management Board Decision No 100 of 8 March 2022 on the profiles of experts to be included in the asylum reserve pool and the overall number of experts made available for the asylum teams*". Ad esempio, l'Annex 1, titolato *Expert profiles for the asylum reserve pool*, descrive così le due figure citate nel testo: "*Case expert: -plan, prepare and conduct interviews of applicants for international protection; - assess claims and prepare opinions on applications for international protection; - evaluate relevant country of origin information against legal requirements;* (…) *Reception experts: -support the national reception authorities in the planning, implementation, monitoring and reporting of interventions and/or projects regarding reception; -support the reception authorities or reception centre management with the development and monitoring of reception related indicators, baselines and targets*".
[179] Ad esempio, per l' "*Area of expertise asylum*" i profili di esperti indicati sono i seguenti: "*asylum age assessment expert, asylum documents forensic expert, asylum registration expert, asylum second instance support expert, asylum traning expert, case expert, country of origin information (COI) expert, Dublin regulation expert*".
[180] Si rimanda, ad esempio, a quanto riportato da J. EKSTEDT, *op. cit.*, in *Comparative Migration Studies*, N. 11, 2023, p. 8: "*From January 2020, the EUAA in Greece stopped employing member state experts, and began to rely exclusively on interim personnel. Furthermore, the operational language changed from English to Greek, which meant that all non-Greek speaking interim staff was laid off. Before January 2020, interim personnel were recruited from all over the EU, whereas the change in operational language meant that virtually all interim staff after 2020 were Greek nationals*".

operativa in modo efficace ed efficiente, è pertanto necessario ricorrere in primo luogo ad altri esperti non impiegati dall'Agenzia. Ciò è chiaramente rappresentato dal c.d. "approccio a cascata" così come delineato nell'Allegato 2 della decisione della direttrice esecutiva sul meccanismo di selezione degli esperti da assegnare alle Squadre di sostegno per l'asilo nelle attività di supporto operativo dell'Agenzia.[181]

Profile of expert	Cascade	Notes
Asylum age assessment expert	External, MSE, staff	MSE for shorter term deployment
Reception WASH (water, sanitation, and hygiene) expert	External, MSE, staff	MSE for shorter term deployment
Asylum and reception financial management expert	External, MSE, staff	Longer term deployment
Reception procurement expert	External, MSE, staff	Longer term deployment
Interpreter and/or translator and/or cultural mediator	External, MSE, staff	
Reception centre and site management expert	External, staff, MSE	
Asylum and/or reception statistics expert	External, staff, MSE	
Reception information system (business analysis) expert	External, staff, MSE	
Counselling expert	External, staff, MSE	Professional licence and duration related
Social worker	External, staff, MSE	Professional licence and duration related

FIG. 7 – Categorie di profili per cui è necessario selezionare esperti esterni in primo luogo (e poi, a cascata, personale dell'Agenzia o nominato dagli Stati membri).[182]

Viene, così, pienamente riconosciuta la possibilità dell'EUAA di fare affidamento su personale esterno con "comprovate e pertinenti conoscenze ed esperienza in conformità delle esigenze operative"[183] che viene selezionato e impiegato attraverso una "*call for expression of interest*".[184] Gli esperti esterni retribuiti possono essere solo persone fisiche e, in caso di incarico, firmano un contratto di servizio e non sono da considerarsi impiegati dell'EUAA.

Nel caso in cui, invece, non siano richiesti requisiti particolari per l'espletamento delle misure descritte nel Piano operativo concluso con lo Stato membro, le SSA dovrebbero

[181] EUAA, Decision of the Executive Director No 83/2022, cit., Annex 2.

[182] EUAA, Decision of the Executive Director No 83/2022, cit., Annex II, p. 17: "*Definitions: 'Staff' means the Agency's staff as referred to in Article 2(1)(a); 'MSE' means Member State experts referred to in Article 2(1)(b); 'External' means experts referred to in Article 2(1)(d), i.e., remunerated external experts and/or temporary agency workers (interims) engaged as experts*".

[183] Art. 19, par. 4, Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[184] Per l'elenco completo dei profili si veda: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-03/annex_1_expert_profiles.pdf. Si vedano, inoltre, le due decisioni della Mediatrice europea, rispettivamente del 13 luglio 2023 (Caso 574/2022/KT) e del 18 luglio 2023 (Caso 560/2022/KT), relativamente le modalità con cui l'Agenzia valuta l'esperienza professionale di un candidato durante la procedura di selezione per esperti esterni.

essere, per lo più, composte da esperti facenti parte del personale dell'Agenzia[185] e da esperti degli Stati membri o distaccati dagli Stati membri all'Agenzia. Quest'ultimi, secondo la decisione del consiglio di amministrazione del 25 novembre 2010,[186] appartengono a personale impiegato da un'amministrazione pubblica nazionale, regionale o locale o da un'organizzazione intergovernativa,[187] che viene distaccato presso l'Agenzia "*so that it can use their expertise in a particular field"*.[188] Questi funzionari devono possedere un'anzianità di servizio di almeno un anno ed è necessario che rimangano alle dipendenze dell'amministrazione nazionale durante tutto il periodo del distaccamento presso l'Agenzia. La loro selezione dovrebbe avvenire secondo una procedura aperta e trasparente, di cui i dettagli vengono definiti con una decisione del direttore esecutivo;[189] il periodo di distaccamento, non inferiore ai tre mesi e superiore ai due anni, può essere rinnovato per più volte per un massimo di quattro anni.[190] La loro attività di assistenza al personale dell'EUAA deve esser svolta esclusivamente nell'interesse dell'Agenzia e il personale distaccato non deve chiedere né ricevere istruzioni da alcun governo, autorità, organizzazione o persona al di fuori dell'EUAA.[191]

Gli esperti degli Stati membri, invece, si distinguono a seconda che siano stati messi a disposizione sulla base di negoziati bilaterali annuali *ex* art. 19, par. 3, dello statuto, o, ai sensi dell'art. 19, par. 6, dello stesso, in quanto facenti parte del Gruppo di riserva in materia di asilo.

Per quanto attiene la prima ipotesi, il numero totale degli esperti messi a disposizione dagli Stati membri per comporre le SSA non dovrebbe essere inferiore a 150[192] e il numero che ogni Stato garantisce viene definito "sulla base di negoziati e accordi bilaterali annuali tra l'Agenzia e lo Stato membro interessato".[193]

---

[185] Per una descrizione di come avviene la selezione e l'invio di personale dell'Agenzia si rimanda all'art. 5 EUAA, Decision of the Executive Director No 83/2022, cit. Si veda anche art. 60 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[186] Art. 60, par. 4, Regolamento (UE) 2021/2303, cit. e EASO, Management Board Decision n° 1 laying down rules on the secondment of national experts (SNE) to the European Asylum Support Office, cit.

[187] Tuttavia, l'Art. 1, c. 2, della Management Board Decision n° 1 laying down rules on the secondment of national experts (SNE) to the European Asylum Support Office, cit., prevede che il direttore esecutivo "(…) *may, on a case-by-case basis, authorise the secondment of an SNE* [Seconded National Expert] *from an employer other than a State public administration or an IGO* [Intergovernmental Organisation] *if the interests of the Support Office warrant bringing in specific expertise as a temporary measure, provided that the SNE's employer: - is an independent university or research organisation which does not set out to make profits for redistribution; or – is in fact part of the public sector* (…)".

[188] *Ivi,* Art. 1.

[189] *Ivi*, Art. 3, par. 1 e Art. 8 rubricato *Professional experience and knowledge of languages.*

[190] *Ivi,* art. 4.

[191] *Ivi*, art. 7.

[192] Art. 19, par. 2, Regolamento (UE) 2021/2303, cit.: "Su proposta del direttore esecutivo il consiglio d'amministrazione decide in merito ai profili e al numero complessivo degli esperti da mettere a disposizione di una squadra di sostegno per l'asilo. La stessa procedura si applica a eventuali successive modifiche dei profili e del numero complessivo di esperti". Art. 9 EUAA, Management Board Decision No 100 of 8 March 2022 on the profiles of experts to be included in the asylum reserve pool and the overall number of experts made available for the asylum teams, EUAA/MB/2022/048, documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti presentata all'Agenzia (n. 002056).

[193] Art. 19, par. 3, Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

Concretamente, in preparazione del *kick-off meeting* sugli accordi bilaterali annuali (ABN secondo l'acronimo inglese) tenutosi tra l'Agenzia e gli Stati membri a ottobre 2022, la prima inviava ai secondi una panoramica del numero e dei profili di esperti degli Stati membri che sarebbero stati necessari per l'anno a venire.

EXPERTS PROFILES FOR THE ASYLUM SUPPORT TEAMS		
Profile of expert	**Area of Expertise**	**Decription/Requirements**
Vulnerability expert	Asylum and reception	INTERMEDIATE WITH knowledge of Italian, national legislation
Vulnerability expert	Asylum and reception	INTERMEDIATE WITH knowledge of Italian, national legislation
Asylum registration expert	Asylum	INTERMEDIATE WITH knowledge of Italian, national legislation
Asylum registration expert	Asylum	INTERMEDIATE WITH knowledge of Italian, national legislation
Asylum information provision expert	Asylum and reception	INTERMEDIATE WITH knowledge of Italian, national legislation
Asylum information provision expert	Asylum and reception	INTERMEDIATE WITH knowledge of Italian, national legislation
Dublin regulation expert	Asylum	INTERMEDIATE WITH knowledge of Italian, national legislation

Pre-identified needs by Country Operations						
Country Operations	**Number of experts**	**Comment**	**Start date**	**End date**	**Measure**	**Special Requirements**
Italy	1	1 per Hub	01/02/2023	31/12/2023	IT5	mandatory knwoledge of national language and legislation; longer term deployment
Italy	4	at disemb./recept. Centres	01/02/2023	31/12/2023	IT6	mandatory knwoledge of national language and legislation; longer term deployment
Italy	10	at DPS - IOs	01/02/2023	31/12/2023	IT1	knowledge of Italian language; longer term deployment
Italy	4	at VR Hub (4 per hub)	01/02/2023	31/12/2023	IT5	preferrable knowledge of national language and legislation; longer term deployment
Italy	1	1 per Hub	01/02/2023	31/12/2023	IT5	preferrable knowledge of national language and legislation; longer term deployment
Italy	3	at disemb./recept. Centres	01/02/2023	31/12/2023	IT6	mandatory knwoledge of national language and legislation; longer term deployment
Italy	3	at DCLI Dublin Unit	01/02/2023	31/12/2023	IT2.1	preferable knowledge of Dublin regulation, international protection and Italian language; longer term deployment

FIG. 8 – Panoramica del numero e dei profili di esperti degli Stati membri necessari per il Piano Op. EUAA – IT 2023 inviato dall'Agenzia il 7 ottobre 2022.[194]

Ricevuta tale panoramica, tra ottobre e dicembre 2022, (alcuni) Stati membri fornivano all'Agenzia il numero e la tipologia di esperti che potevano mettere a disposizione:[195] la Francia, ad esempio, si rendeva disponibile a fornire un totale di dodici unità, ognuna

[194] Informazioni ottenute in risposta ad una richiesta di accesso agli atti inviata dall'A. all'EUAA in data 25/07/2023 (n. 002056).

[195] L'Art. 12 della Decision of the Executive Director No 83/2022, cit., a tal proposito prevede: "*Annual bilateral negotiations with the national contact points with respect to each identified profile shall take place between 1 and 30 October of each year to determine the national experts to be made available by each Member State for the following year*".

dislocabile per un massimo di due mesi, che potessero coprire il bisogno di diversi profili per le operazioni in Romania, Ciprio e Lituania.[196]

Country Operations	Profile of expert	Pledges France	Calendar								
		Number of experts	April	May	June	July	August	September	October	Novembre	December
Romania	Asylum flow management expert	1	/	1		/	/	/	/	/	/
	Asylum information provision expert	4	1		1		1		1		/
Cyprus	Asylum flow management expert	2	/	1		1		/	/	/	/
	Asylum information provision expert	4	1		1		1		1		/
Lithuania	Reception vulnerability expert	1	/	1		/	/	/	/	/	/
Total		12	2	5	5	3	3	2	2	2	0

FIG. 9 – Risposta del Ministero degli Interni francese a fronte della richiesta di mettere a disposizione esperti per i piani operativi previsti per il 2023.[197]

La Svezia metteva a disposizione un esperto in vulnerabilità per un periodo di tre mesi, rinnovabile per altri tre, da inviare a Cipro e, per la stessa durata, altre due risorse (un "*aslyum flow manager*" e un "*asylum information provision expert*") per l'attuazione del Piano operativo concluso tra l'EUAA e la Romania. La Grecia si impegnava a fornire un esperto in sviluppo organizzativo per la Lituania e un esperto in vulnerabilità e registrazione delle domande di asilo per Cipro (per una durata massima di dislocamento pari a due mesi), mentre la Lettonia sei componenti per contribuire alle risorse necessarie all'attuazione dei Piani operativi conclusi con Malta, Romania, Cipro e Lituania.[198]

Conclusi i negoziati bilaterali annuali e sulla base degli impegni ivi espressi di cui si è portato qualche esempio appena sopra, il direttore esecutivo invia una "*call for experts*" e chiede ai referenti nazionali[199] di nominare gli esperti da impiegare nel corso dell'anno;[200] successivamente l'Agenzia respinge o conferma la proposta e, in tal ultimo caso, invia una "*deployment letter"* al rispettivo referente nazionale con i dettagli dell'operazione.[201]

Sebbene le disponibilità formulate dagli Stati membri durante gli accordi annuali non rappresentino sempre e necessariamente l'esito finale di tali negoziati e alcune delle risposte scritte (iniziali) costituiscano solo la base per ulteriori discussioni e compromessi condotti

[196] Informazioni ottenute in risposta ad una richiesta di accesso agli atti inviata dall'A. all'EUAA in data 25/07/2023 (n. 002056).
[197] *Ibid.*
[198] *Ibid*. Si noti che anche Danimarca, Norvegia e Finlandia si impegnavano a mettere a disposizione esperti per l'attuazione dei piani operativi conclusi per l'anno 2023: la Danimarca si rendeva disponibile a mettere a disposizione "*6 case experts*" per Cipro (1 esperto per 3 mesi; 4 esperti per 4 mesi; 1 esperto per 5 mesi); la Norvegia, in risposta alla richiesta dell'Agenzia, riportava di poter mettere a disposizione: "*6 experts to the Operations. Our intent is to provide 3 experts in the first half year, and 3 in experts in the second half. Our primary goal is to secure that each of the experts will be available for a period of between 10 to 12 weeks consequently*". Infine, la Finlandia proponeva 2 esperti per Malta (dai 3 ai 6 mesi "*max this can be negotiated*") e 2 esperti per Cipro (dai 3 ai 6 mesi "*max this can be negotiated*").
[199] Art 24 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.: "(…) ciascuno Stato membro designa un referente nazionale incaricato di comunicare con l'Agenzia in merito a tutte le questioni attinenti all'assistenza operativa e tecnica di cui agli articoli 16 e 22".
[200] Art. 12, par. 5, Decision of the Executive Director No 83/2022, cit.
[201] *Ivi,* Art. 13.

"*in a non-written manner, e.g., by means of in-person meetings or other types of more direct discussions*",[202] comunque rimangono una serie di criticità relative la scarsità di personale messo a disposizione dagli Stati membri. A titolo di esempio, al 28 febbraio 2023, il personale impiegato per le operazioni in Italia era pari a 193 unità di cui 166 esperti non impiegati dall'Agenzia (precisamente 86 lavoratori interinali e 80 *remunerated external experts*), 26 esperti appartenenti al personale dell'Agenzia e solo 1 esperto inviato da un altro Stato membro.[203]

D'altro canto, lo stesso regolamento EUAA consente agli Stati membri che si trovino a far fronte a una situazione eccezionale che incide in misura sostanziale sull'adempimento dei compiti nazionali di non mettere a disposizione esperti.[204] Tale deroga, diversamente da quanto previsto per il Gruppo di riserva in materia di asilo, non è subordinata al soddisfacimento di alcun requisito formale.[205] In tal senso, la Slovacchia, la Romania e il Belgio, a fronte della richiesta dell'Agenzia, formulata nel contesto degli accordi bilaterali, di fornire personale rispondevano negativamente adducendo ragioni di pressione sproporzionata sui loro sistemi di asilo.[206]

4.3.2 Il Gruppo di riserva in materia di asilo

Le Squadre di sostegno per l'asilo, d'altro canto, possono essere composte, soprattutto ove si tratti di fornire supporto emergenziale,[207] da esperti degli Stati membri facenti parte del Gruppo di riserva in materia di asilo.

Ciascuno Stato membro è, invero, tenuto a fornire un numero di esperti fisso, indicato all'allegato I dello statuto dell'Agenzia, che andrà a comporre il Gruppo di riserva in materia d'asilo; questo, composto da almeno cinquecento esperti, costituisce una riserva di esperti immediatamente a disposizione dell'Agenzia i cui profili sono stabiliti, a maggioranza dei tre quarti dei membri aventi diritto di voto, dal consiglio di amministrazione su proposta del

---

[202] Risposta dell'EUAA ad una richiesta di informazioni inviata dall'A. in data 14/09/2023 a seguito di una risposta di accesso agli atti ricevuta dall'Agenzia il 6/09/2023, id. EUAA/ED/2023/274.

[203] D. FACCHINI, *Protezione altrove: ruolo e impatti dell'Agenzia europea per l'asilo,* cit., p. 31.

[204] Art. 19, par. 3, c. 2 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[205] Si confrontino Art. 19, par. 3, c. 2 e Art. 19, par. 8 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[206] Secondo le informazioni ottenute in risposta ad una richiesta di accesso agli atti inviata dall'A. all'EUAA in data 25/07/2023 (n. 002056), il governo slovacco Slovacchia riportava: " (…) *Please be informed that the Slovak Republic due to its current limited personal capacities and the ongoing situation in Ukraine, is at the moment not in a position to offer any pledges (neither concrete nor even indicative) for the EUAA operations for the next year* (…)"; il governo romeno: " (…) *unfortunately we find it impossible at this stage to pledge any experts according to the ABN taking into account our current situation in regard to the Ukrainian Crisis* (…)" e quello del Belgio: "(…) *Taking into account the current asylum and reception situation in Belgium we are for the moment unable to concretely commit experts for the EUAA operations in 2023. It is also not possible for the moment to predict in which direction the situation will evolve; and possibly the situation might even worsen* (…)".

[207] Secondo art. 19, par. 6 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.: "È istituito un gruppo di riserva in materia d'asilo comprendente almeno 500 esperti ai fini dell'invio delle Squadre di Sostegno per l'Asilo *nel quadro delle richieste di assistenza a norma dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera b), delle proposte da parte dell'Agenzia di fornire assistenza su propria iniziativa a norma dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera d), e dell'assistenza fornita dall'Agenzia a norma dell'articolo 22*. (…)". Si veda anche Art. 7 EUAA, Management Board Decision No 100 of 8 March 2022 on the profiles of experts to be included in the asylum reserve pool and the overall number of experts made available for the asylum teams, EUAA/MB/2022/048, cit.

direttore esecutivo.[208] In tal senso, l'allegato I della decisione del consiglio di amministrazione risalente all'8 marzo 2022 individua 3 aree di *expertise* e, per ciascuna di esse, diversi profili di esperti. Ad esempio, per l'area di *expertise* relativa all'asilo i profili individuati sono: "*Dublin regulation expert, Asylum training expert, Resettlement expert*".[209]

Seppur l'Agenzia, in questo modo, non dovrà più fare affidamento solo sui contributi provenienti dagli Stati membri volta per volta, come messo in luce dalla Corte dei conti europea rimane comunque la questione relativa la carenza di risorse umane messe a disposizione dagli Stati membri che potrebbe limitare, come già visto per EASO, l'abilità dell'EUAA di svolgere alcuni dei compiti di cui è incaricata in virtù del suo nuovo mandato.[210]

Infatti, anche in questo caso, come per gli esperti messi a disposizione dagli Stati membri in virtù di accordi bilaterali annuali, è previsto un allentamento qualora lo Stato si trovi "di fronte ad una situazione eccezionale che incide in misura sostanziale sull'adempimento dei compiti nazionali, comprovata dall'analisi delle informazioni sulla situazione dell'asilo di cui all'articolo 5".[211] La deroga è, certamente, più stringente rispetto a quella di cui appena sopra, dovendo la richiesta di esonero essere motivata in modo esauriente e contenere informazioni sulla situazione in cui versa lo Stato; inoltre, solo dopo una decisione del consiglio di amministrazione, a maggioranza dei tre quarti dei membri, allo Stato sarà concesso uno sgravio sul complesso delle risorse da corrispondere al Gruppo di riserva.[212]

Le risorse del Gruppo di riserva in materia di asilo, per di più, risultano notevolmente limitate se comparate con il personale a disposizione di FRONTEX. In seno a questa, invero, il corpo permanente della Guardia di frontiera e costiera europea ha una capacità massima di

---

[208] Art. 19 par. 6, 7, 8 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[209] Annex 1, Management Board Decision No 100 of 8 March 2022 on the profiles of experts to be included in the asylum reserve pool and the overall number of experts made available for the asylum teams, EUAA/MB/2022/048, cit.

[210] Corte dei Conti europea, Relazione annuale sulle agenzie dell'UE per l'esercizio finanziario 2021, p. 240

[211] Art. 19, par. 8 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[212] Nella risposta del 31/10/2023 ad un'istanza di accesso agli atti inviata dall'A. all'Agenzia (n. 002376) si riporta che "*EUAA has only once received a request from an EU Member State with reference to Article 19(8) of the EUAA Regulation – i.e. from Malta. However, kindly be informed that said request did not meet the necessary prerequisites set out in the afore-mentioned Article of the EUAA Regulation in terms of providing «comprehensive reason and information on the situation in that Member State». In the absence thereof, the EUAA's Management Board was not in a position to make any decision on said request. Hence, the only document identified under the scope of your present application for access to EUAA documents it the afore-mentioned 'Letter to the EUAA's Management Board regarding Malta's contribution to the Asylum Reserve Pool'*". La lettera indirizzata dal Ministro per gli Affari Interni maltese al consiglio di amministrazione dell'Agenzia, datata 12 luglio 2022, in cui il primo chiede "*to be exempted from the obligation to provide two experts in the asylum field for the asylum reserve pool until such time that national capabilities are further enhanced*", fa riferimento solamente a una carenza di risorse a livello nazionale. Precisamente, l'autorità nazionale chiarisce come: "(…) *At the present, Malta's asylum determination body only has 2 asylum registration experts and as of September 2022 only the equivalent of 3,5 full time personnel as asylum case experts. Nominating one expert in each category represents too high a proportion of the national capacity to address obligations arising from asylum-related legislation, noting also that till end of June 2022 the backlog of pending asylum applications at first instance stood at 2,441 applications. Efforts continue to be made to increase the number of relevant specialised personnel*".

personale, prevista per il 2027, di 10.000 membri.[213] Il corpo permanente è formato, a sua volta, da quattro categorie di personale operativo che includono personale dell'Agenzia, personale distaccato a lungo termine presso l'Agenzia dagli Stati membri, personale degli Stati membri pronto per essere messo a disposizione dell'Agenzia per un impiego di breve durata e una riserva di reazione rapida.[214] Quest'ultima, similmente al Gruppo di riserva in materia di asilo dell'EUAA, è composta da personale degli Stati membri pronto per essere impiegato a fini di interventi rapidi alle frontiere. Ogni Stato membro deve garantire personale operativo per un totale di 1.500 unità (contro le 500 del Gruppo di intervento dell'Agenzia per l'asilo).[215]

Il consistente numero di risorse messe a disposizione di FRONTEX rispecchia il livello di integrazione raggiunto in materia di gestione delle frontiere esterne dell'UE e la conseguente affermazione del principio di condivisione delle responsabilità.[216] Lo stesso non si può ancora dire relativamente la politica comune in materia di asilo per cui "*an integrated European administration* is gradually emerging*, and is becoming visible throughtout the CEAS*".[217]

4.3.3 I poteri dell'EUAA nelle procedure d'asilo: una lenta erosione delle prerogative statali?

Riprendendo le parole che chiudono il precedente paragrafo, se si può iniziare a parlare di modelli di attuazione congiunta e di una maggiore integrazione amministrativa nell'ambito del SECA è in particolar modo grazie all'attività dell'EUAA nel contesto delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale: l'assistenza operativa e tecnica fornita dal personale delle SSA in tale ambito, rappresenta, certamente, una spinta propulsiva determinante per il processo d'integrazione in materia di asilo. In prospettiva, si può sostenere che l'assetto proposto dal regolamento n. 2021/2023 potrebbe aver la capacità di incidere sul riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri in materia di asilo: il fatto che i funzionari dell'Agenzia possano preparare le decisioni in merito alle domande di protezione internazionale, solleva, infatti, alcuni interrogativi con riferimento a quanto disposto dall'art. 78, par. 2, lett. e) del TFUE secondo cui ai fini dello sviluppo di una politica comune in materia di asilo, "il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa: (…) criteri e meccanismi di determinazione *dello Stato membro competente* per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria".

Invero, se da un punto di vista formale, secondo il regolamento istitutivo le decisioni in merito alle domande di protezione internazionale sono comunque adottate dalle competenti autorità statali,[218] d'altro canto i funzionari dell'Agenzia potrebbero assumere un ruolo di primo piano durante tutta la procedura, sia nella fase amministrativa che in quella

[213] Art. 5, par. 2, Regolamento (UE) 2019/1896.
[214] *Ivi,* Art. 54, par. 1.
[215] *Ivi,* Art. 58.
[216] *Ivi,* Art. e Art. 7. D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea,* Bari, 2020, p. 93 ss.
[217] E. L. TSOURDI, *The Emerging Architecture of EU Asylum Policy: Insight into the Administrative Governance of the Common European Asylum System,* in F. BIGNAMI (a cura di), *EU Law in Populist Time*, Cambridge, 2020, p. 191 ss.
[218] Art. 11 e Art. 18 par. 2 lett. j) Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

giurisdizionale; se nella prima possono preparare la decisione finale (la quale verrà trasmessa alle autorità nazionali competenti che saranno incaricate ad adottare le decisioni sulle singole domande), durante la seconda, come già visto *supra*, assistono i Tribunali e le Corti nella gestione dei ricorsi con un certo impatto sul contenuto della sentenza che si pronuncia sul ricorso avverso la decisione adottata dalle autorità amministrative nazionali.[219]

Così, sebbene durante i negoziati si sia deciso di non recepire la proposta modificata della Commissione presentata nel 2018 - che prevedeva la possibilità per il personale dell'Agenzia di effettuare il colloquio sull'ammissibilità e sul merito delle domande di protezione internazionale, di preparare le relative decisioni e di assistere le autorità nazionali nella gestione dei ricorsi, tra l'altro, mediante la ricerca e l'analisi giuridica e altre forme di assistenza legale -[220] il testo della proposta fotografava perfettamente la realtà amministrativa attuale (ma anche quella precedente all'approvazione del nuovo regolamento).

Per giunta, come già accennato, la ragione che sottende e giustifica l'intervento delle Squadre di sostegno per l'asilo a supporto degli Stati membri nel contesto delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale consiste, per lo più, nella presenza di una pressione sproporzionata sui sistemi di asilo o di accoglienza dei medesimi. Sono, quindi, gli Stati membri che compongono la frontiera esterna dell'Unione a "subire" la presenza/ingerenza dei funzionari dell'EUAA sul loro territorio, a supporto di quelle amministrazioni nazionali che, da sole, non sono in grado di gestire rapidamente e tempestivamente le domande di protezione internazionale.

Un ulteriore elemento da tenere a mente afferisce al (seppur limitato) margine di discrezionalità di cui sono titolari gli stessi funzionari dell'Agenzia nell'esame del merito delle domande di protezione internazionale; è innegabile, infatti, che valutazioni riguardanti la credibilità del richiedente asilo non siano totalmente esenti da discrezionalità, ancor più se l'autorità che adotta la decisione non è la stessa che ha assistito all'audizione.[221] A questo proposito, la stessa Corte di Giustizia ha rigorosamente delimitato l'esercizio della discrezionalità del giudice nel procedere senza audizione, consapevole che il rischio di erronea valutazione della storia del richiedente, esaminata in sua assenza, è elevatissimo.[222]

---

[219] Capitolo I, par. 3.2.

[220] Art. 16 par. 2 lett. d i), lett. m) e lett. n) Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Salisburgo del 19-20 settembre 2018, cit.

[221] E. L. TSOURDI, *op.cit.*, in *German Law Journal*, Vol. 21, Special Issue 3, 2020, p.517 e ss: "*EASO-deployed experts at hotspots in Greece are independently conducting a part of the asylum process that entails discretion (...) Inherent parts of the admissibility process are assessing the credibility of the applicants, detecting vulnerability, and making a finding on the safety of third countries; all of these entail elements of discretion*". Secondo J. EKSTEDT, *op. cit.*, in *Comparative Migration Studies*, p. 2, 5 e 11, tuttavia: "(…) *findings from field work in multiple locations in Greece between December 2019 and December 2022, suggest that there is little evidence of 'creative use of policy' and discretionary decision-making amongst EUAA caseworkers*. (…) *The overall conditions at the EUAA field offices were simply not conducive to 'creative reinterpretation of policy' and discretionary decision-making. As we shall see, the bureaucratic configuration of the EUAA in the field limits both the ability and motivation for bureaucrats to act on discretionary powers*". D'altro canto, un funzionario dell'Agenzia "*argued that the main area that an EUAA caseworker can have influence over a case, is in the credibility assessment*".

[222] Corte di giustizia, *sentenza del 26 luglio 2017, Moussa Sacko contro Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano, causa C-348/16, par. 37 e da 44 a 48; Corte di*

Tenendo assieme queste componenti, non viene difficile immaginare uno scenario in cui le amministrazioni nazionali si trovino a vidimare decisioni che, sostanzialmente, sono state prese dai funzionari dell'Agenzia che hanno un ruolo di primo piano durante (gran parte o) tutta la procedura amministrativa.[223]
A questo punto non resta che interrogarsi sulla natura apparentemente non vincolante della 'bozza' di decisione redatta dai funzionari EUAA: secondo quali parametri i funzionari delle amministrazioni nazionali potranno discostarsi da un parere emesso da un funzionario EUAA che si è fatto carico di tutta la procedura e che è stato il solo a condurre l'audizione del richiedente asilo? Considerato che il "mantra" della Commissione, nel contesto del Nuovo Patto, è quello dell'accelerazione e di un esame tempestivo delle domande di protezione internazionale basato su procedure più semplici e più brevi, le autorità amministrative nazionali avranno veramente margine per discostarsi da queste decisioni preparate dagli EUAA *caseworkers?* Per citare l'Avvocato Generale Bobek nelle sue recenti conclusioni "un atto che, forse, potrebbe essere interpretato come uno strumento di *soft law*, diviene qualcosa di assai differente a un livello inferiore, all'interno degli Stati membri. A tale livello, la '*soft law*' non è 'più così *soft*'"[224].

Tuttavia, subentrano alcuni fattori che determinano un rallentamento di quella che, a primo acchito, potrebbe sembrare una lenta (se non lentissima) erosione delle competenze statali in materia. *In primis,* non sono rinvenibili dati che fotografano la percentuale di casi in cui l'autorità amministrativa nazionale si adatta al parere formulato dai funzionari dell'Agenzia. Come messo in luce da altri, non vi è possibilità neppure per quest'ultimi di sapere in che misura le loro raccomandazioni sono seguite dall'amministrazione a cui forniscono supporto.[225]
In alcuni casi, inoltre, l'impatto che il personale delle SSA può avere in merito all'esame della domande di protezione internazionale è limitato da *policies* nazionali a cui deve conformarsi per evitare possibili divergenze con l'amministrazione nazionale su questioni specifiche; concretamente, ciò accade a Malta dove l'*Office of the Refugee Commissioner* "*has had discussions with EASO prior to referring* (…) *cases to the Agency's Caseworkers, with a view to acquainting them with national policy and to ensure that the Agency aligns*

giustizia, sentenza del 25 luglio 2018, *Serin Alheto contro Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite, causa C-585/16;* Corte di Giustizia, sentenza del 4 ottobre 2018, *Nigyar Rauf Kaza Ahmedbekova, causa C-652/16.*

[223] M. MOUZOURAKIS on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, cit., p. 24 e ss.

[224] Conclusioni dell'Avvocato generale M. BOBEK, presentate il 15 aprile 2021, nella causa C-911/19, *Fédération bancaire française (FBF) contro Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*; se è pur vero che nella causa C-911/19 l'AG fa riferimento ad orientamenti, mentre qui si tratta di un parere di un'agenzia inserito nel contesto di una procedura amministrativa nazionale, si tratta in ogni caso di atti di *soft law* la cui natura sembrerebbe mutare nel passaggio da livello europeo a nazionale.

[225] J. EKSTEDT, *op. cit.*, in *Comparative Migration Studies*, p. 9: "(…) *there is no systematic way for EUAA caseworkers to know to what degree EUAA opinions are followed by GAS. The only way to find out, is to have a personal relationship with a GAS official, who has access to the IT-system which registers case-decisions. In the interviews conducted for this article, all caseworkers expressed different ideas regarding this. Some thought that the acceptance-rate of opinions were up to 100% whereas some caseworkers were unsure if GAS even read their opinions at all. The key fact here, is that EUAA caseworkers generally do not systematically register to what degree their opinions are followed, which constitutes a clear case of compartmentalization*".

its practice accordingly".[226] In Grecia, per evitare che l'adattarsi a direttive nazionali sfoci in una violazione del diritto dell'UE, l'Agenzia non emette più pareri e rimane responsabile solo di condurre l'intervista durante le procedure di ammissibilità relative a domande di protezione internazionale presentate da richiedenti asilo di nazionalità siriana, afghana, somala, bengalese e pakistana (si veda meglio *infra* Capitolo IV, par. 2).[227] Inoltre, l'Agenzia e l'autorità amministrativa nazionale greca, a partire dal 2020, hanno concordato un modello – c.d. *embedded approach* - secondo cui il personale distaccato dall'EUAA e assunto come risorsa interinale è gestito direttamente dal Servizio Greco per l'Asilo anziché, congiuntamente, dalle autorità greche e dall'EUAA.[228]

Seppur queste prassi mettano a rischio l'indipendenza e la qualità scientifica e tecnica dell'assistenza fornita dall'Agenzia,[229] quest'ultima tenderà comunque a trovare soluzioni di compromesso e di "adattamento" alle *policies* nazionali, in quanto, quale organismo dell'UE, essa ha tutto l'interesse a che gli Stati membri invochino la presenza di suoi funzionari sul territorio nazionale, data la prospettiva, nel lungo termine, "di trasferire la competenza per il trattamento delle domande di asilo dal livello nazionale a quello dell'UE, trasformando l'EASO in un'agenzia di decisione in primo grado".[230]

Infine, i membri delle SSA non impiegati dall'Agenzia (*interim* o *external experts*) – che, per altro, rappresentano il maggior numero di esperti dispiegati dall'EUAA – in alcuni casi sono così integrati con il personale nazionale che percepiscono un legame più forte con esso che con i referenti dell'Agenzia.[231] Ciò può comportare un adattamento del personale EUAA alle prassi nazionali anziché al mandato dell'Agenzia, limitando l'impatto della stessa sul territorio degli Stati membri.

4.4 Attività di monitoraggio dell'applicazione operativa e tecnica del SECA

Nonostante al precedente Ufficio di sostegno non venisse riconosciuta una competenza in tema di monitoraggio, tale attività, descritta dal Capo 5 del regolamento 2021/2303, in un certo qual modo affonda le sue radici in una competenza più *soft* già attribuita ad EASO, ovvero l'elaborazione di una Relazione annuale sull'Asilo.[232] Tale Report offriva (e

---

[226] M. MOUZOURAKIS on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems,* cit., p. 25.

[227] Risposta ad accesso agli atti inviata dall'Agenzia, risalente al 13 maggio 2022, EUAA/ED/2022/131: "*According to the GAS SOPs on processing admissibility cases under the Ministerial Decision of 07 June 2021, EUAA conducts only interviews and does not draft opinions. Therefore, as shown in the table below, no admissibility opinions were drafted by EUAA after June under the Safe Third Country concept*".

[228] Corte dei Conti europea, Relazione speciale n. 22/2020, Il futuro delle Agenzie dell'UE: sono possibili una maggiore flessibilità e cooperazione, p. 88-89 e Operating plan agreed by EASO and Greece, Valletta Harbour and Athens 17 December 2020, in https://euaa.europa.eu/sites/default/files/20201211_Greece_OperatingPlan_FINAL_0.pdf, p. 10 e ss.

[229] Art. 1, par. 3, Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[230] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, cit.

[231] Ciò emerge da alcune delle interviste condotte dall'autore in: J. EKSTEDT, *op. cit.*, in *Comparative Migration Studies*, p. 8, 13, 14 e da informazioni ricevute grazie ad interviste condotte dall'A. con personale assunto da EASO-EUAA per le operazioni in Italia (si rimanda alla sezione "Metodologia" dell'Introduzione).

[232] Tutte le Relazioni annuali sull'asilo sono disponibili sul sito dell'Agenzia: https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/asylum-report.

continuerà ad offrire)[233] una panoramica completa dei principali sviluppi in materia di asilo intervenuti negli ordinamenti nazionali ed era utile, tra l'altro, a definire le misure d'urgenza predisposte dall'Agenzia a sostegno di Stati membri sottoposti ad una particolare pressione migratoria.[234] Come messo in luce dalla dottrina, il nuovo regolamento segna comunque un significativo allontanamento dallo *status quo,* considerato che l'attività di monitoraggio dell'applicazione operativa e tecnica del SECA ha una finalità molto più incisiva, ovverosia prevenire o individuare carenze dei sistemi di asilo e accoglienza degli Stati membri e valutare la capacità e la preparazione di questi a gestire situazioni di pressione sproporzionata.[235]

Nello specifico, il controllo riguarda l'applicazione di tutti gli aspetti del SECA, ovverosia delle procedure cd. Dublino (di determinazione dello Stato membro responsabile per l'esame delle domande di protezione internazionale), di quelle di riconoscimento della protezione internazionale, la disponibilità e capacità del personale ivi coinvolto e le condizioni del sistema d'accoglienza nazionale.[236] Per di più, secondo la risposta fornita dalla stessa Agenzia alla Mediatrice europea in un caso aperto l'11 luglio 2022, l'attività di monitoraggio - come suggerito da ECRE già nel 2017 quando la proposta di riforma dell'Agenzia era stata da poco presentata dalla Commissione europea -[237] "*will include assessing detention practices and providing legal assistance in the context of asylum procedures as well as resettlement*".[238]

L'avvio di quest'attività di controllo da parte dell'Agenzia segue una via ordinaria o una via, per così dire, straordinaria. Per quanto riguarda la prima, si fa riferimento al "programma di monitoraggio" che, una volta approvato dal consiglio di amministrazione - su proposta del direttore esecutivo e in consultazione con la Commissione - individuerà gli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza dovranno essere monitorati in un determinato anno, garantendo che ognuno di essi sia controllato almeno una volta ogni cinque anni.[239] Secondo le previsioni dell'Agenzia, il Programma dovrebbe esser avvallato dal consiglio di amministrazione durante la prima riunione che si terrà nel 2024.[240]

In situazioni emergenziali, ovvero qualora dalle analisi delle informazioni sulla situazione dell'asilo di cui all'art. 5 emergano una serie di preoccupazioni,[241] tale meccanismo potrà essere attivato al di fuori di quanto previsto dal "programma di monitoraggio" ordinario, a seguito di una richiesta della Commissione o su iniziativa della stessa Agenzia (e in consultazione con la Commissione).[242]

---

[233] Art. 69 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[234] Art. 12, par. 1 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[235] E.L. TSOURDI, *op. cit.*, in J. POLLAK, P. SLOMINSKI (eds.), *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis*, Cham, 2021, p. 175 ss. e Art. 14, par. 1 reg. ist. 2303/2021.

[236] Art. 14 par. 3 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[237] ECRE, *Agent of protection? Shaping the EU asylum agency,* cit., p. 2.

[238] Mediatore europeo, Decisione nel CASO SI/4/2022/MHZ, 23 Febbraio 2023, para. 31.

[239] Art. 15 par. 1 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[240] Mediatore europeo, Decisione nel CASO SI/4/2022/MHZ, cit., para 28: "*The EUAA stated that, in the course of 2023, it will hold consultations with Member State authorities, the European Commission and the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). Following this, it will finalise the draft methodology and monitoring programme ahead of the first meeting of the EUAA Management Board in 2024*".

[241] Si rinvia al par. 4 di questo Capitolo con riferimento alle informazioni sulla situazione dell'asilo di cui all'art. 5 del Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[242] *Ivi,* Art. 15, par. 2.

L'effettiva attuazione del meccanismo di monitoraggio sarà, inoltre, subordinata all'approvazione (sempre da parte del consiglio di amministrazione, su proposta del direttore esecutivo e in stretta collaborazione con la Commissione) di una "metodologia comune" che descriverà il metodo, i processi e gli strumenti che potranno essere utilizzati e definirà le norme e i principi per la costituzione delle squadre di esperti.[243]
Per converso, i possibili seguiti dell'attività di monitoraggio vengono indicati con precisione nel regolamento istitutivo; invero, nell'ipotesi in cui siano individuate carenze o problemi relativi alle capacità e alla preparazione dello Stato membro interessato, si aprirà una procedura che, per semplificare, può essere suddivisa in tre macro-fasi di cui la prima si chiude con una raccomandazione dell'Agenzia (adottata, in consultazione con la Commissione, dal suo consiglio di amministrazione). Tale raccomandazione andrà a delineare le misure che lo Stato membro dovrà adottare, anche con l'aiuto dell'Agenzia, se necessario. Sebbene questo potere raccomandatorio in capo all'EUAA sia una novità introdotta dal nuovo regolamento istitutivo, d'altro canto, la maggioranza di due terzi richiesta in seno al consiglio d'amministrazione sposta il potere decisorio in capo agli Stati membri che detengono tale maggioranza in seno all'organo in questione. Inoltre, pare interessante notare che, a seguito di triloghi svoltisi tra febbraio e giugno 2017, il Parlamento europeo rinunciò all'emendamento secondo cui la raccomandazione dell'Agenzia dovrà essere messa a disposizione del pubblico;[244] così, l'odierna formulazione dell'art.15, par. 4, prevede che la raccomandazione sarà trasmessa al Parlamento europeo, il quale, assieme al Consiglio, verrà informato anche del seguito dato al monitoraggio svolto dalla Commissione nonché dei progressi compiuti dallo Stato membro nell'attuazione delle raccomandazioni.[245]
La seconda fase si attiva qualora uno Stato membro non attui quanto previsto dalla raccomandazione dell'Agenzia e vede l'intervento della Commissione che, con una sua raccomandazione, identificherà misure specifiche per lo Stato membro e indicherà i provvedimenti che l'Agenzia dovrà prendere per sostenere lo stesso.
Infine, qualora neppure l'intervento della Commissione sortisca il suo effetto, questa potrà presentare una proposta di atto di esecuzione al Consiglio.[246] Tale decisione del Consiglio potrà, tra le altre, imporre allo Stato membro di cooperare con l'Agenzia nell'attuazione delle misure indicate.[247]

Seppur vero che la competenza relativa al monitoraggio del SECA rappresenta il vero elemento di novità per l'Agenzia dell'UE per l'asilo[248] – assieme all'introduzione di un

[243] *Ivi,* Art. 14 par. 2.
[244] Consiglio dell'Unione europea, Documento interistituzionale, 2016/0131 (COD), cit., p. 4.
[245] Art. 15, par. 8 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.
[246] Pare interessante notare come nella formulazione della Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, cit., secondo l'art. 22, par. 3, e l'art. 64 era la Commissione a poter adottare una decisione mediante atto di esecuzione.
[247] Art. 15 par. 7 e art. 22 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.
[248] Già con riguardo alla Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, cit., la *rapporteur* per il parlamento europeo, si era espressa in favore del riconoscimento, in capo all'Ufficio di sostegno, di funzioni di monitoraggio: "*You negotiated on the setting up of the EASO with EU Member States. Does the result correspond to Parliament's demands?* (...)*We would*

meccanismo di denuncia e alla nuova figura del Responsabile per i diritti fondamentali – questo sfuma alla luce di due considerazioni: la prima ha a che vedere con una clausola dello stesso regolamento n. 2021/2303 che posticipa l'attivazione di tale competenza (*infra*), l'altra deriva da un confronto con il regolamento n. 2019/1896 relativo alla Guardia di frontiera e costiera europea. Quest'ultimo, all'art. 32, descrive lo svolgersi della c.d. valutazione delle vulnerabilità che presenta caratteristiche molto simili al meccanismo di monitoraggio di cui è responsabile l'EUAA e che ha l'obbiettivo, *in primis*, di valutare la capacità e la preparazione degli Stati membri ad affrontare le sfide alle frontiere esterne.[249] Anche per FRONTEX la procedura si articola in diverse fasi che aumentano di intensità a seconda che lo Stato membro si adatti o meno alle raccomandazioni formulate. Una prima fase vede come protagonista l'Agenzia i cui funzionari di collegamento, così come previsto per l'EUAA,[250] redigono una relazione sulla base della quale l'Agenzia può instaurare una prima fase di dialogo e cooperazione con lo Stato membro qualora sorgano perplessità rispetto alla capacità e preparazione dello stesso ad affrontare le sfide presenti e future alle frontiere esterne.[251] Se lo Stato in questione non raggiunge gli obbiettivi previsti, il consiglio di amministrazione adotterà una raccomandazione la cui non osservazione potrà portare alla formulazione di un atto di esecuzione da parte del Consiglio qualora il controllo delle frontiere esterne sia reso inefficace in misura tale da rischiare di compromettere il funzionamento dello spazio Schengen.[252] L'atto di esecuzione, come previsto anche per l'EUAA,[253] permette a FRONTEX di predisporre un piano operativo per l'invio di suo personale sul territorio dello Stato membro.[254] Lo Stato membro ha l'obbligo di conformarsi alla decisione del Consiglio e di collaborare con l'Agenzia. Tuttavia, in pratica, se lo Stato membro si rifiuta di collaborare, non esiste il diritto di intervenire in uno Stato membro. Nell'ipotesi in cui lo Stato membro non si adegui a quanto previsto dall'atto di esecuzione, come *extrema ratio,* la Commissione può attivare la procedura di ripristino dei controlli alle frontiere interne, come previsto dal Codice frontiere Schengen.[255]

---

have liked the office to have more of a monitoring role rather than a support role. Member States wanted it to be called 'support office' for a particular reason. But at least we found that negotiating with the Swedish Presidency (*of the EU) was a real negotiation*" in: Parlamento europeo, Strasbourg May 2010 Plenary: economic crisis, textiles, meat glue, p. 4, in https://www.europarl.europa.eu/RegData/presse/pr_focus/2010/EN/03A-DV-PRESSE_FCS(2010)05-07(74267)_EN.pdf.

[249] Art. 32, par. 4 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[250] Art. 7, par. 4 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.: "In particolare, i funzionari di collegamento: (…) f) forniscono regolarmente relazioni al direttore esecutivo in merito alla situazione dell'asilo nello Stato membro interessato e alla sua capacità di gestire efficacemente i propri sistemi di asilo e di accoglienza. Qualora nelle relazioni di cui alla lettera f) del primo comma siano sollevate preoccupazioni riguardo a uno o più dei suddetti aspetti d'interesse per lo Stato membro in questione, il direttore esecutivo informa senza indugio tale Stato membro. Tali relazioni sono prese in considerazione ai fini del meccanismo di monitoraggio di cui all'articolo 14 e sono trasmesse allo Stato membro interessato".

[251] Per un'analisi completa si veda: VITIELLO D., *op.cit.,* Bari, 2020, p. 136.

[252] Art. 42, par. 1 Regolamento (UE) 2019/1896, cit.

[253] Art. 22, Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[254] Art. 42, par. 3 e ss. Regolamento (UE) 2019/1896, cit.

[255] E. L. TSOURDI, *op.cit.*, in J. POLLAK, P. SLOMINSKI (eds.), *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis*, Cham, 2021, p. 185.

L'ulteriore aspetto che tende a smorzare, almeno in un primo momento, l'elemento di novità consegue al fatto che l'applicazione del meccanismo di monitoraggio è posticipata per certi versi al 31 dicembre 2023 e, per certi altri, a decorrere dalla data in cui il cd. Regolamento Dublino verrà sostituito e, comunque, non prima del 31 dicembre 2023;[256] tale implementazione differita è frutto di un emendamento di compromesso[257] raggiunto nella votazione della plenaria del Parlamento europeo dell'11 novembre 2021 e rappresenta la posizione dei cd. Stati del mediterraneo che "hanno chiesto di sospendere [il meccanismo di monitoraggio] in attesa di progressi tangibili di fronte all'assunzione di responsabilità europea".[258] Assistiamo, per di più, non solo ad un'implementazione differita nel tempo, ma anche ad un'importante compressione di tale competenza rispetto a quanto previsto dalla Commissione nella proposta avanzata nel 2016: basti dire che il titolo del Capo ad essa dedicato passa dall'essere rubricato "Monitoraggio e valutazione" a mero "Monitoraggio" e che la sua finalità non è più quella di controllare "l'attuazione di tutti gli aspetti del SECA negli Stati membri" bensì "l'applicazione operativa e tecnica del SECA".

4.4.1 Questioni relative il sistema di monitoraggio

Il monitoraggio potrà essere effettuato, in particolare, sulla base delle informazioni fornite dallo Stato membro interessato, di quelle sulla situazione dell'asilo (in possesso dell'Agenzia *ex* art. 5 dello statuto) e grazie a campionamenti di casi.[259] L'EUAA, inoltre, potrà tener conto anche delle informazioni fornite da organizzazioni od organismi intergovernativi pertinenti sulla base delle loro competenze. Certamente, quest'ultimo inciso rappresenta un miglioramento se confrontato con la formulazione contenuta nella proposta di regolamento della Commissione, avanzata nel 2016, ove la valutazione dell'Agenzia ai fini del monitoraggio si poteva basare solo "sulle informazioni fornite dagli Stati membri,

[256] Art. 73 Regolamento (UE) 2021/2303, cit; Mediatore europeo, CASO SI/4/2022/MHZ, *European Union Agency for Asylum (EUAA)'s reply to the European Ombudsman on strategic initiative SI/4/2022/MHZ concerning how the EU Agency for Asylum complies with its fundamental rights obligations and ensures accountability for potential fundamental rights*, Correspondence, 27 October 2023, disponibile on-line: "*The so-called «sunrise clause» in Article 73 (2) of the EUAA Regulation provides that Article 14 and Article 15 (1), (2) and (3) of the same Regulation shall apply from 31 December 2023, and that Article 15 (4) to (8) and Article 22 shall apply from the date on which Regulation (EU) No 604/2013 (the Dublin III Regulation) is replaced, or from 31 December 2023, whichever is the earliest*".

[257] Consiglio dell'Unione europea, Documento interistituzionale, 2016/0131 (COD), cit.

[258] Disponibile in: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-10-07-ITM-005_IT.html

[259] Art. 14, par. 4, Regolamento (UE) 2021/2303, cit.. Si tenga conto, inoltre, che ai sensi dell'art. 7, part. 4, lett. f) "i funzionari di collegamento agiscono a nome dell'Agenzia e promuovono la cooperazione e il dialogo tra l'Agenzia e le autorità nazionali responsabili per l'asilo e l'immigrazione e altri servizi competenti. In particolare, i funzionari di collegamento: (…) forniscono regolarmente relazioni al direttore esecutivo in merito alla situazione dell'asilo nello Stato membro interessato e alla sua capacità di gestire efficacemente i propri sistemi di asilo e di accoglienza. Qualora nelle relazioni di cui alla lettera f) del primo comma siano sollevate preoccupazioni riguardo a uno o più dei suddetti aspetti d'interesse per lo Stato membro in questione, il direttore esecutivo informa senza indugio tale Stato membro. Tali relazioni sono prese in considerazione ai fini del meccanismo di monitoraggio di cui all'articolo 14 e sono trasmesse allo Stato membro interessato."

[259] Art. 13, par. 2, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, cit

sulla propria analisi delle informazioni sulla situazione riguardante l'asilo, su visite in loco e campionamenti di casi".[260]

L'attuale formulazione del regolamento, pur recependo, almeno parzialmente, le raccomandazioni di organizzazioni quali l'ECRE e l'UNHCR,[261] rimane tuttavia "smorzata" sotto il profilo del coinvolgimento delle organizzazioni internazionali e della società civile nel contesto del monitoraggio lasciando all'Agenzia decidere se tener conto o meno delle informazioni da queste fornite. La mancata inclusione di tali fonti comporterebbe, tuttavia, un quadro incompleto della realtà sul campo. Infatti, come messo in luce da altri,[262] i dati relativi ai tassi di riconoscimento, al numero di posti di accoglienza, al personale, alle attrezzature o alle risorse finanziarie sono per lo più raccolti e messi a disposizione dalle autorità nazionali in modo molto incompleto e non trasparente. Ancor più, le organizzazioni non governative, in particolare quelle che forniscono assistenza legale, strutture di accoglienza o servizi legati all' "integrazione", sono testimoni privilegiati delle prassi attuate nei sistemi di asilo nazionali. Ciò permette loro di valutare i risvolti pratici dei sistemi di asilo degli Stati membri, nonché la qualità delle procedure, delle strutture di accoglienza e delle forme di protezione concesse. Non incorporare sistematicamente le informazioni fornite da tali attori nel meccanismo di monitoraggio e valutazione minerebbe inevitabilmente la credibilità dello stesso, dando luogo a valutazioni incomplete del SECA.

Su questo aspetto, recentemente, è intervenuta anche la Mediatrice europea confermando il rischio che il monitoraggio manchi di informazioni cruciali e fornisca un quadro parziale della realtà sul campo qualora non ricomprenda le valutazioni fornite dagli attori indicati all'art. 14, par. 4, dello statuto e riconoscendosi "*encouraged that the EUAA indicated its willingness to take into account information provided by national ombudsman institutions and other stakeholders, and that it has been developing special channels to communicate with stakeholders about the situation in the Member States*".[263]

Sebbene, poi, l'EUAA riconosca che visite in loco senza preavviso possano rappresentare una modalità di raccolta d'informazioni che potrebbe migliorare in modo significativo l'attività di monitoraggio,[264] secondo l'art. 14, par. 7, dello statuto il direttore esecutivo è tenuto ad informare gli Stati membri di tali visite con un preavviso sufficiente o di 72 ore nel caso di visite con breve preavviso.

---

[260] Art. 13, par. 2, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[261] ECRE, *Agent of protection? Shaping the EU asylum agency*, cit., p. 2; ECRE, *Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 COM (2016) 271*, cit., p. 11, 12; UNHCR, *Comments on the European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum – COM (2016) 271*, cit., p. 13, 14.

[262] ECRE, *Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 COM (2016) 271*, cit., p. 12.

[263] Mediatore europeo, Decisione nel CASO SI/4/2022/MHZ, cit., para. 34.

[264] Mediatore europeo, CASO SI/4/2022/MHZ, *European Union Agency for Asylum (EUAA)'s reply to the European Ombudsman on strategic initiative SI/4/2022/MHZ concerning how the EU Agency for Asylum complies with its fundamental rights obligations and ensures accountability for potential fundamental rights*, Correspondence, 27 October 2023, cit.

Per giunta, in attesa di un'effettiva applicazione di tale meccanismo, emerge un ulteriore aspetto critico di questa nuova competenza che rischia di sfociare in un vero e proprio cortocircuito tra funzioni d'implementazione e funzioni di monitoraggio.[265] A titolo di esempio, si può raffigurare una situazione in cui (*ex* art. 16, par. 2) i funzionari dell'Agenzia siano dispiegati in uno Stato membro per agevolare l'esame delle domande di protezione internazionale, conducendo interviste con richiedenti asilo e predisponendo, come già accade, pareri sulla decisione di riconoscimento della protezione internazionale. Contestualmente, il medesimo Stato membro potrebbe essere sottoposto (o secondo quanto previsto dal "programma di monitoraggio" o per cause straordinarie, come visto sopra) al meccanismo di monitoraggio che, tra l'altro, riguarda "le procedure relative alla protezione internazionale, l'applicazione dei criteri di valutazione delle esigenze di protezione e la natura della tutela offerta".[266]

Se, è indubbio, la sintesi di funzioni operative e di supervisione permetterebbe, grazie al dispiegamento di funzionari dell'Agenzia negli Stati membri, di risolvere le carenze e i problemi individuati attraverso l'attività di monitoraggio - dando immediato supporto nell'*enforcement* delle misure previste in tale sede - d'altro canto ciò comporterebbe una certa tensione di fondo. Infatti, ove le condotte dell'autorità nazionale a cui l'Agenzia fornisce supporto dovessero contrastare con il SECA (come già accaduto in alcune occasioni, si veda *infra* Capitolo IV, par. 2), il monitoraggio su tali autorità finirebbe per riguardare le stesse attività operative dell'Agenzia. L'EUAA si troverebbe così ad essere, contestualmente, soggetto monitorante e oggetto della sua stessa attività di monitoraggio.

Inoltre, il sostegno fornito dall'Agenzia agli Stati membri tramite dispiegamento di apposite Squadre dipende da un'esplicita richiesta che deve provenire dallo Stato membro (o, comunque, vi deve essere l'accordo di questo – salvo quanto previsto dall'art. 16, par. 1, lett. e del regolamento istitutivo). L'EUAA, quale organismo dell'UE, ha tutto l'interesse a che gli Stati membri invochino la presenza di suoi funzionari sul territorio nazionale. Premesso ciò e considerato che i funzionari delle SSA nello Stato membro, indubbiamente, si riveleranno utili "*eyes on the ground*" ai fini del meccanismo di monitoraggio, ci si chiede se gli Stati membri saranno ancora invogliati a chiedere tale supporto o se, piuttosto, l'Agenzia utilizzerà un "approccio morbido" proprio al fine di evitare che eventuali raccomandazioni scaturenti dal monitoraggio non si ripercuotano sulle sue funzioni di "assistenza operativa e tecnica" (Capo 6) – che, tra le altre, rappresentano la ragion d'essere della stessa Agenzia.

Messa a fuoco la questione, è quanto mai opportuno prefigurare eventuali aggiustamenti che potrebbero esser introdotti al fine di contenere (sicuramente non risolvere) il conflitto d'interessi appena descritto.

Come suggerito dallo stesso Parlamento europeo sarebbe, ad esempio, necessario prevedere delle squadre di monitoraggio composte da personale formato esclusivamente per tali missioni, al fine di poter svolgere efficacemente il proprio ruolo e garantire, per quanto possibile, imparzialità.[267] Anche la dottrina, riferendosi all'evoluzione delle cd. Agenzie

[265] E. L. TSOURDI, *The New Pact and EU Agencies: an ambivalent approach towards administrative integration*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 6 Novembre 2020.

[266] Art. 14, par. 3, lett. a) Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[267] Parlamento europeo, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Relazione del 21 Dicembre 2016, documento di seduta, A8-0392/2016, cit.

AFSJ da organismi con ruoli operativi a organismi con anche funzioni di monitoraggio, intravede, come punto d'equilibrio, la possibilità di rafforzare ulteriormente "*the role of external expertise within the AFJS agencies, whether expertise is provided through international organisations, academics, expert practitioners, or expert civil society representatives*".[268] A tal proposito, mentre la proposta presentata dalla Commissione definiva in modo relativamente più chiaro la composizione delle squadre di esperti in monitoraggio, esplicitando come queste dovessero essere composte da personale dell'Agenzia e da rappresentanti della Commissione,[269] il testo finale del regolamento istitutivo, all'art. 14, par. 2, rimanda alla "metodologia di monitoraggio" per la definizione della composizione delle future squadre, lasciando così la scelta in capo al consiglio di amministrazione. Tale disposizione è frutto dell'Accordo uscito dai triloghi, dalla lettura del quale sembrerebbe desumersi un ulteriore elemento per la futura definizione delle squadre di monitoraggio che potrebbero vedere la partecipazione di esperti degli Stati membri a condizione che all'UNHCR sia concesso lo status di osservatore in seno alle stesse.[270]

5. La posizione dell'Agenzia rispetto alla classificazione a poli gravitazionali

Di fronte a questo quadro, tenendo come riferimento il modello di classificazione "a poli gravitazionali" proposto per le agenzie decentrate,[271] prima EASO e poi EUAA risultano orbitare, principalmente, attorno al polo delle agenzie operative subendo, d'altro canto, attrazione verso altri poli.

Invero, se, fino al 2015, EASO si caratterizzava, essenzialmente, quale agenzia di scambio di informazioni e coordinamento - sia con riguardo alla dimensione interna che a quella esterna del SECA - [272] a partire dalla "crisi dei rifugiati" le attività operative dell'Agenzia vedono un importante rafforzamento grazie alle sollecitazioni della Commissione volte a implementare l'approccio hotspot. Tra il 2015 e il 2021 - ultimo anno di operato dell'Ufficio di sostegno - gli Stati membri cui l'Agenzia forniva supporto emergenziale passano da due (Italia e Grecia) a sette (Italia, Grecia, Cipro, Malta, Lituania, Lettonia e Spagna).[273] L'espansione di tali funzioni può esser misurata tenendo conto del numero di nuove operazioni che comportavano il dispiegamento di funzionari sul territorio dei Paesi dell'UE ma anche del crescente approfondimento delle attività operative dell'Agenzia in termini di influenza sul processo decisionale delle autorità nazionali competenti in materia di asilo.

---

[268] E. L. TSOURDI E. L., *Monitoring and steering through Frontex and EASO 2.0. The rise of a new model of AFSJ Agencies?,* in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 29 Gennaio 2018.

[269] Art. 14, par. 2 Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, cit.

[270] Consiglio dell'Unione europea, Documento interistituzionale, 2016/0131 (COD), cit., p.3; con riferimento alla presenza di un osservatore dell'UNHCR si veda anche considerando n. 24 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[271] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 189 ss.

[272] Art. 3, art. 4, art. 5 e art. 7 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[273] Si tenga presente che il Piano operativo concluso con la Spagna nel dicembre del 2020, tuttavia, si limitava ad uno "*Special Support on Reception*" da parte dell'Ufficio di sostegno per l'asilo, si veda: EASO, Operating Plan, Special Support on Reception, Agreed by EASO and Spain, Valletta Harbour and Madrid, December 2020, disponibile in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/O_%202021_Spain_final_version_0.pdf.

Parallelamente, anche in relazione alla dimensione esterna del SECA, ad EASO venivano riconosciute competenze esecutive per cui, nell'ambito di specifici accordi, poteva cooperare con le autorità competenti dei Paesi Terzi su aspetti tecnici, in particolare nell'intento di attuare programmi di protezione regionale e altre azioni pertinenti in grado di fornire soluzioni durature.[274]
Le funzioni operative costituiscono l'epicentro altresì delle attività dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo; tant'è vero che, seppur in situazioni limite, mediante atto di esecuzione il Consiglio può imporre ad uno Stato membro di cooperare con l'EUAA nell'attuazione di misure volte a rimediare a gravi carenze del suo sistema d'asilo.[275] Con l'entrata in vigore del regolamento n. 2021/2303 si assiste, peraltro, ad un rafforzamento di tali funzioni anche per quanto attiene la dimensione esterna del SECA, ove previsto che l'Agenzia collabori con le autorità di Paesi Terzi per tutte le questioni (e non più solo quelle "tecniche") contemplate dallo statuto; l'EUAA, per di più, può beneficiare del finanziamento dell'Unione e varare e finanziare progetti di assistenza tecnica nei Paesi Terzi per le materie oggetto del suo regolamento istitutivo.[276]

Grazie alla trasformazione di EASO in EUAA, finanche i compiti di scambio d'informazioni e coordinamento acquisiscono maggiore importanza in termini di influenza degli atti *soft* emessi dall'Agenzia sui loro destinatari. Si fa riferimento, ad esempio, alla produzione di note di orientamento e dell'analisi comune sulla situazione nei Paesi d'origine di cui gli Stati membri debbono tener conto nell'esaminare le domande di protezione internazionale[277] e alla possibilità dell'Agenzia di elaborare norme operative, indicatori, orientamenti e migliori prassi sull'attuazione del diritto dell'Unione in materia di asilo.[278]L'EUAA, poi, non si occupa solo della produzione di questi strumenti ma assiste gli Stati membri nell'applicarli ai propri sistemi di asilo e accoglienza.[279] Quest'ultima attività indica la propensione dell'Agenzia a svolgere funzioni di tipo consultivo che si concretizzano, ad esempio, anche nel sostegno agli Stati membri e alla Commissione nell'applicazione dei concetti di Paese d'origine e Terzo sicuro.[280]
In una prospettiva di lungo periodo, questi poteri consultivi potrebbero trasformarsi in poteri (sostanzialmente seppur non formalmente) regolamentari, permettendo, in tal guisa, all'Agenzia di emettere atti vincolanti a portata generale. Pur avendo la Corte di Giustizia affermato che non è possibile desumere che la delega di poteri ad agenzie sia disciplinata da condizioni diverse da quelle enunciate nella sentenza Meroni,[281] si prende come riferimento quella dottrina secondo cui "tanto da un approccio normativo-formalistico, quanto da uno empirico-sostanzialistico pare invece possibile desumere che l'ordinamento dell'Unione

[274] Art. 7, par. 3 e Art. 49, par. 2, Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.
[275] Art. 22, Regolamento (UE) 2021/2303, cit.
[276] *Ivi*, Art. 35 par. 2 e par. 5.
[277] *Ivi*, Art. 11, par. 3.
[278] *Ivi*, Art. 13.
[279] *Ivi*, Art. 13, par. 5.
[280] *Ivi*, Art. 12, par. 1 e par. 2.
[281] Corte di giustizia, sentenza del 22 gennaio 2014, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-270/12, punto 66.

orami conosca agenzie dotate di poteri pienamente regolamentari".[282] Un'evoluzione di questo tipo la si può immaginar con riferimento all'elaborazione delle note di orientamento e dell'analisi comune sulla situazione nei Paesi d'origine, le quali hanno un ruolo determinante nel processo decisionale che le autorità amministrative (e i giudici) nazionali compiono sulle domande di protezione internazionale.[283]
Sebbene, ad oggi, non si possa arrivare ad assimilare tali linee guida - relativamente i loro effetti sulle amministrazioni nazionali - a quelle emanate da altre agenzie dell'UE, il cui contenuto può esser contestato e non recepito dalle autorità dello Stato membro purché quest'ultime forniscano adeguate motivazioni a tal fine,[284] d'altro canto già il fatto che l'EUAA interpreti l'art. 11, par. 3 del suo statuto come capace di imporre un dovere in capo agli Stati membri di tener conto delle note d'orientamento e dell'analisi comune sui Paesi di origine[285] apre la strada ad eventuali scenari futuri in cui quest'ultime potrebbero avere la capacità di influenzare, in modo determinante, la decisione in merito alle singole domande di protezione internazionale (imponendo, ad esempio, all'autorità nazionale di riportare per quale motivo, nel caso di specie, l'autorità nazionale si discosti dalla valutazione fatta nell'analisi comune e relativa all' "*internal protection alternative*").

Similmente a quanto già accade per ACER che adotta pareri per la Commissione che sono "fortemente influenti sulla stessa nella sua opera di definizione del così detto *gas and eletricity network code*", anche le funzioni consultive di cui sono destinatari gli Stati membri e la Commissione e volte alla redazione e aggiornamento dei c.d. "Paesi di origine o terzi sicuri"[286] potrebbero trasformarsi nel senso di una loro maggiore vincolatività.[287]

6. I rapporti tra Agenzia dell'UE per l'asilo e Commissione europea

Tentando una sistematizzazione di quanto sin qui detto, diversi sono, certamente, gli elementi che mettono in luce la centralità dei governi degli Stati membri sia in tema di organizzazione che di operatività dell'Agenzia. Essa, invero, rappresenta l'evoluzione di preesistenti *network* in materia di asilo volti a semplificare il dialogo tra competenti autorità nazionali (si veda *supra* Capitolo I, par. 1.2), il suo consiglio di amministrazione è composto

[282] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 191. A tal proposito si veda anche: C. TOVO, *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, Bari, 2016; T. GEHRING, S. KRAPOHL, *Supranational Regulatory Agencies Between Independence and Control: The EMEA and the Authorization of Pharmaceuticals in the European Single Market*, in *Journal of European Public Policy,* Vol. 14, N. 2, 2007, p. 208 ss.; A. B. SPENDZHAROVA, *The Purpose of Drowning in Details? Institutional Evolution of the European Financial Sector Supervisory Authorities a Decade After the Global Financial Crisis,* in J. POLLAK, P. SLOMINSKI (eds.), *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis*, Cham, 2021, p. 55 ss.
[283] G. CELLAMARE, *op. cit.,* in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, N. 2, 2019, p. 4 ss.
[284] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 192 ss.; J. ALBERTI, *op. cit.*, in M. BUSCEMI, N. LAZZERINI, L. MAGI, D. RUSSO (a cura di), *Legal Sources in Business and Human Rights,* 2020, p. 302 ss.
[285] "Gli orientamenti per paese non sono vincolanti. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 11 del regolamento dell'EUAA, gli Stati membri hanno l'obbligo di tenere conto delle note di orientamento e dell'analisi comune durante l'esame delle domande di protezione internazionale, ferma restando la loro competenza a decidere in merito alle singole domande", in EUAA, Orientamenti per Paese, Nota di orientamento Somalia*,* Giugno 2022, cit., p. 7.
[286] Art. 12 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.
[287] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 197.

da un rappresentante di ciascuno Stato membro e da (soli) due rappresentanti della Commissione e, sotto il profilo delle funzioni (operative e non), l'Agenzia, ad oggi, non ha un impatto decisivo sui sistemi di asilo nazionali e non riesce appieno a "garantire l'applicazione efficace ed uniforme, negli Stati membri, della legislazione dell'Unione in materia d'asilo".[288]

La dottrina, però, cambiando il punto di osservazione, invita a scandagliare attentamente anche le relazioni intercorrenti tra Commissione europea ed EUAA.[289]

Anzitutto, quasi il 40% del bilancio della DG HOME è destinato alle sei agenzie di cui la stessa DG è "partner".[290] Ciò, concretamente, permette alla Commissione di poter esperire controlli *ex ante* il cui obbiettivo è "*that HOME is duly and timely informed of any governance-related issues in agencies that could have an impact on the assurance of the agencies and/or represent a reputational risk for DG HOME*".[291]

La stessa, inoltre, monitora le attività delle agenzie, compresa quindi l'EUAA, in materia di attuazione delle politiche, di pianificazione e attuazione del bilancio[292] e verifica che le stesse assicurino un adeguato *follow-up* delle raccomandazioni emesse dalla Corte dei conti europea. Tale attività di controllo della Commissione sull'Agenzia avviene anche attraverso la redazione di una valutazione esterna indipendente per esaminare, in particolare, i risultati dell'Agenzia in relazione ai suoi obiettivi e ai suoi compiti.[293] Lo statuto dell'EUAA, in tal senso, ha recepito quanto suggerito dall'orientamento comune sulle agenzie dell'UE firmato dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento nel 2012 che richiede una valutazione ogni cinque anni diretta dalla Commissione.[294]

Nondimeno, l'operato dell'Agenzia dell'UE per l'asilo intreccia alcune delle competenze attribuite dai Trattati all'Istituzione di cui si parla.

---

[288] Art. 1, par. 2, Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[289] M. EGEBERG, J. TRODAL, N.M. VESTLUND, *op. cit.,* in *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, N. 5, 2015, p. 609 ss.; M. SCIPIONI, *op. cit.,* in *Journal of Common Market Studies*, 2018, Vol. 56, N. 4, 2018, p. 778: "(…) *A second expectation derived from new intergovernmentalism is that delegation should mainly empower agencies rather than COM as an antidote to the latter's creeping expansion. However, the COM proposed far more empowering provisions for the EUAA than has been so far agreed by the two co-legislator- This suggest that delegation to both the COM and agencies may occur in parallel rather than in opposition* (…) *and also confirm insights coming from large-scale empirical studies on Commission-agencies relationships, which found that the 'Commission stand out as the driving force behind' the recent 'agencification policy', with close ties between relevant DGs and agencies*".

[290] Commissione europea, Annual Activity Report 2021 DG Migration and Home Affairs, p. 55 https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/annual-activity-report-2021-migration-and-home-affairs_en_0.pdf: "*HOME is partner DG to six agencies: European Border and Coast Guard Agency (Frontex), Agency for Law Enforcement Training (CEPOL), Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol), European Union Asylum Agency/European Asylum Support Office227 (EUAA), European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), and European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA)*".

[291] *Ivi*, p. 56.

[292] È, tuttavia, il Parlamento l'istituzione che monitora l'attuazione del bilancio dell'Agenzia, si veda J. SANTOS VARA, *The EU's Agencies: ever more important for the governance of the Area of Freedom, Security and Justice,* in A. RIPOLL SERVENT, F. TRAUNER, *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research,* London, New York, 2020, p. 449.

[293] Art. 70 par. 2 e ss. Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[294] Corte dei Conti europea, Relazione speciale n. 22/2020, cit., p. 23.

In primis, il tradizionale strumento di sorveglianza dell'applicazione dell'*acquis,* ovverosia la procedura d'infrazione, la cui "attivazione" è subordinata, ai sensi dell'art. 258 TFUE, all'iniziativa della Commissione, è attualmente integrata da misure supplementari e preventive messe in atto dall'Agenzia. Invero, prestando assistenza tecnica e operativa a Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza sono sottoposti ad un'importante pressione migratoria, l'Agenzia facilita e sostiene le loro attività nell'attuazione del SECA limitando – seppur relativamente – la possibilità di inadempimento da parte delle autorità nazionali a cui presta supporto.
Tuttavia, come si avrà modo di vedere meglio *infra* (Capitolo IV, par. 2), l'intervento operativo dell'Agenzia in contesti di questo tipo - ove per far fronte all' "emergenza migratoria" spesso gli Stati membri mettono in atto misure che si pongono in contrato con il quadro normativo dell'UE - se può rappresentare un "disincentivo" per l'autorità nazionale nel compiere inadempimenti-violazioni, d'altra parte rischia di comportare un adattamento dell'EUAA stessa ad un quadro nazionale che presenta una qual certa tensione con il SECA. Ancor più, "in stretta cooperazione con la Commissione e senza pregiudicarne le competenze in quanto custode dei trattati",[295] l'Agenzia – come visto *supra* (par. 4.4 di questo Capitolo) – è responsabile di uno specifico meccanismo di valutazione per controllare l'osservanza, da parte degli Stati membri, delle norme dell'UE in materia di asilo; tale meccanismo di monitoraggio è volto anche ad individuare le misure che questi devono adottare per porre rimedio ad eventuali carenze esistenti. Similmente a quanto accade nella fase precontenziosa della procedura di infrazione avviata dalla Commissione, anche l'andamento del monitoraggio prevede che si instauri un dialogo tra lo Stato interessato e il direttore esecutivo.[296]

Inoltre, come teorizzato dalla dottrina in tema di *experimentalist governance*, l'Agenzia rappresenta uno strumento utile alla Commissione per "sperimentare" nuove soluzioni a determinati problemi "*some of them not event know yet*".[297] Se la c.d. *governance* sperimentalista può contribuire alla ricerca di intese politiche e alla creazione di fiducia – tra Stati membri o tra questi ultimi e il livello politico-istituzionale dell'UE – in aree altamente contese come asilo e immigrazione, d'altro canto, mette in discussione modelli consolidati di responsabilità[298] e può dar vita ad "*activities or political positions which are contrary to*

[295] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, cit., p. 13.
[296] Art. 15, par. 3 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.: "Il direttore esecutivo trasmette le risultanze di un monitoraggio allo Stato membro interessato affinché formuli le proprie osservazioni, anche indicando, se del caso, le proprie esigenze. Gli Stati membri hanno un termine di un mese dalla data di ricezione delle risultanze per presentare osservazioni", par. 4: "(…) Lo Stato membro interessato dispone di un mese dalla data di ricezione della bozza di raccomandazione per inviare le proprie osservazioni in merito. Nei casi di cui al paragrafo 2, lo Stato membro interessato presenta le proprie osservazioni entro 15 giorni".
[297] J. POLLACK, P. SLOMINSKI, *Expertimentalist but not accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders*, in *West European Politics*, Vol. 32, N. 5, 2009, p. 907; M. SCIPIONI, *op. cit.*, in *Journal of Common Market Studies*, 2018, Vol. 56, N. 4, 2018, p. 776; S. SCHNEIDER e C. NIESWANDT, *EASO – Support Office or Aylum Authority? Boundary Disputes in the European Field of Asylum Administration*, in *Österreichische Zeitschrift für Soziologie,* Vol. 43, 2018, p. 20.
[298] G. LISI, M. ELIANTONIO, *op. cit.,* Vol. 4, N. 2, 2019, p. 589 ss.

pertinent provisions of public international law as well as EU human rights" (sul punto si veda meglio *infra* Capitolo IV, par. 2).[299]

Per altro, alla luce di alcuni casi studio di cui si darà subito conto, si delinea una connessione tra l'operare dell'Agenzia e le proposte di riforma avanzate dalla Commissione in materia. Ciò, ad esempio, è ben rappresentato dal caso lituano, ove per far fronte al consistente flusso migratorio proveniente, quasi esclusivamente, dalla Bielorussia,[300] nell'estate del 2021, venivano approvate riforme nazionali in materia di asilo in violazione con il diritto dell'UE;[301] in concomitanza, il 15 luglio dello stesso anno, la direttrice esecutiva dell'allora EASO firmava con il Ministero dell'Interno lituano un piano operativo per il dispiegamento di Squadre di sostegno per l'asilo nel Paese.[302] Pochi mesi dopo, precisamente il primo dicembre, la Commissione presentava una proposta di decisione del Consiglio, ai sensi dell'art. 78, par. 3 TFUE, ove si rinvenivano diverse disposizioni che riflettevano il contenuto della normativa lituana così come riformata.[303]

L'intervento di EASO in Lituania, in tal modo, sembrerebbe essere stato precursore di una volontà politica della Commissione che, con il passare dei mesi, è risultata chiara: non osteggiare una normativa nazionale - e conseguente prassi - che presenta(va) profili di contrasto con l'attuale diritto dell'Unione europea, e, grazie all'operato dell'Agenzia,

---

[299] J. POLLACK, P. SLOMINSKI, *op. cit.*, in *West European Politics*, Vol. 32, N. 5, 2009, p. 906.

[300] Dal primo gennaio al 27 agosto 2021, 4.140 cittadini di Paesi Terzi raggiungevano irregolarmente la Repubblica di Lituania attraverso il confine con la Bielorussia. Questo numero registrava un incremento cinquantasei volte maggiore rispetto all'anno precedente. In quei mesi, inoltre, si assisteva ad un aumento significativo del numero di domande di asilo, con circa 2000 domande di protezione internazionale depositate fino alla fine di agosto 2021, si rimanda a: EASO, Operating Plan Agreed by EASO and the Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania and the Ministry of Social Security and Labour of the Republic of Lithuania, Valletta Harbour and Vilnius 14 September 2021, p.5, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Amendment_Operating%20Plan_EASO_Lithuania_14.09.2021.pdf. Per un quadro completo: A. DI PASCALE, *'I migranti come "arma" tra iniziative di contrasto e obblighi di tutela dei diritti fondamentali: riflessioni a margine della crisi ai confini orientali dell'UE,* in EUROJUS, 2022; M. FORTI, *Questioni giuridiche e problemi di tutela dei diritti fondamentali nella risposta dell'Unione europea alle pratiche di strumentalizzazione dei flussi migratori,* in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, N. 3, 2022, p. 245 ss.

[301] Corte di Giustizia, sentenza del 30 giugno 2022, *M.A.*, causa C-72/22 PPU. STATEWATCH, *Building Walls, Restricting Rights: Lithuania's Response to the EU-Belarus Border "crisis"*, 1 Febbraio 2022; ECRE, *Extraordinary Responses: Legislative Changes in Lithuania*, Legal Note N. 11, 2021; UNHCR, *Legal Observations on the Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens (No XIV-506)*, 28 Luglio 2021, in: www.refworld.org; UNHCR, *Observations on draft Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens (No 21-29207)*, 27 Settembre 2021, in: www.refworld.org; PROTECTING RIGHTS AT BORDERS (PRAB), *Human Dignity Lost at the EU's Borders*, Dicembre 2021, p.14 e ss.; HUMAN RIGHTS MONITORING INSTITUTE, *Global Detention Project, Lithuania Oral Submission to the UN Committee Against Torture,* 16 Novembre 2021.

[302] EASO, Operating Plan Agreed by EASO and the Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania, Valletta Harbour and Vilnius 15 July 2021, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/operating_plan_lithuania_2021.pdf.

[303] Proposta di Decisione COM (2021) 752 final del Consiglio del 1° dicembre 2021 relativa a misure temporanee di emergenza a beneficio di Lettonia, Lituania e Polonia, 1.12.2021, COM/2021/752 final. Per un'analisi più approfondita sia consentito rinviare a M. COMETTI, *La "strumentalizzazione" delle persone migranti: la risposta dell'Unione europea e la reazione lituana a confronto. Un'occasione per riflettere (anche) sull'operato dell'Agenzie dell'UE per l'asilo,* in *European Papers*, N. 1, 2022, pp. 287 ss.

saggiarne l'impatto per poi "sostenere" la proposta *ex* art. 78, par. 3 TFUE che, per alcuni aspetti, ricalcava tale normativa.

Per giunta, come accennato già *supra* (par. 4.3 di questo Capitolo), tra il 17 e il 20 marzo 2023, la Commissione, grazie al supporto tecnico e operativo di EUAA, Europol and FRONTEX, avviava due progetti pilota "*for fast asylum and return procedures*" in Bulgaria e Romania.[304] I due Paesi, affiancati dal personale delle agenzie appena citate, si impegnavano a notificare provvedimenti di rigetto del riconoscimento della protezione internazionale contestualmente a decisioni di rimpatrio e ad implementare procedure accelerate in frontiera.[305]

Questo approccio, come sostenuto anche da altri,[306] fa tornare alla mente la proposta modificata di regolamento procedure ancora pendente e presentata il 23 settembre 2020 dalla

---

[304] Commissione europea, Comunicato stampa, The european Commission launches a pilot project with Bulgaria, 20 marzo 2023, cit.: "*It will be implemented with strong operational and technical support of the Commission and the key Home Affairs EU agencies (EUAA, Europol and Frontex)*". L'allegato al Comunicato stampa riporta: "*Envisaged measures can be implemented with the support of the relevant EU Agencies. (…) Using the grounds provided for in the Asylum Procedures Directive for the accelerated procedure could be further enhanced with the support of the EUAA*". Il Comunicato stampa della Commissione europea del 17 marzo 2023, *The european Commission launches a pilot project with Romania,* cit., riporta lo stesso inciso e nel suo allegato si propone, tra le altre misure, di: "(…) *make improved use of the Operational Plan concluded with the European Agency for Asylum with targeted assistance to enhance processing capacity at the reception centre in Timisoara, where applicants undergoing the accelerated procedure following irregular crossing of the border from Serbia will be transferred to for the duration of the asylum procedure*".

[305] Ciò emerge chiaramente dalle conclusioni operative stilate a seguito degli incontri tra i rappresentanti della DG HOME della Commissione europea e i rappresentanti competenti per Romania e Bulgaria. L'A. ha avuto accesso a queste conclusioni operative a seguito di una richiesta di accesso agli atti inviata, il 3 agosto 2023 (n. 2023/4638), alla Commissione europea la quale, nella risposta, ha precisato che questi documenti "sono stati redatti per uso interno sotto la responsabilità dei servizi competenti della direzione generale Migrazione e affari interni. Essi rispecchiano esclusivamente l'interpretazione dei servizi in relazione agli interventi realizzati, senza stabilire alcuna posizione ufficiale delle terze parti cui il documento si riferisce. Essi non riflettono la posizione della Commissione e non possono essere pertanto citati in tal senso". Operational conclusion of the 2nd Steering Committee Meeting with Bulgaria on the joint migration management Pilot Project: "(…) *Further, BG underlined the efforts undertaken to streamline processes, for example, by* facilitating the issuing of a negative decision in an international protection application jointly with a return decision. *BG mentioned that best practices are being exchanged on this issue. COM expressed that it stands ready to support these efforts as needed*"; Operational conclusion of the 2nd Steering Committee Meeting with Romania on the joint migration management Pilot Project: "(…) *RO summarised the main recent developments, incl.* recent legislative amendments that allow for issuing return decisions together with a negative decision on request for international protection"; Operational conclusion of the 3rd Steering Committee Meeting with Bulgaria on the joint migration management Pilot Project: "*On border management,* asylum and return procedures in Bulgaria, *the authorities provided a detailed update, including related to the situational picture at the Bulgaria - Türkiye border and the support provided by EU Agencies, particularly by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the European Union Asylum Agency (EUAA). In terms of progress,* (…) *important discussions in the area of asylum have been taking place, including the adoption of circular instructions on the implementation of the accelerated procedures on asylum*"; Operational conclusion of the 4th Steering Committee Meeting with Bulgaria on the joint migration management Pilot Project: "*BG informed about developments on the implementation of asylum procedures, following the adoption of circular instructions on the implementation of the accelerated procedures. COM reiterated that EUAA country guidance as well as further support regarding implementation of Safe Countries of Origin lists are available from the Agency side*".

[306] STATEWATCH, *Bulgaria and Romania speed up asylum and deportation procedures with EU support*, cit.

Commissione,[307] in particolar modo, il suo articolo 35 *bis* che amplia il novero di ipotesi in cui si applica una procedura di asilo accelerata e indica agli Stati membri di emanare le decisioni di asilo e di rimpatrio nello stesso atto o, se in atti distinti, contestualmente. Tant'è vero che la lettera del 26 gennaio 2023, con la quale la Presidente della Commissione europea invitava gli Stati membri interessati ad attuare tali progetti pilota, metteva in luce come avrebbero dovuto agire immediatamente sebbene le proposte formulate nel Nuovo Patto fossero ancora oggetto di negoziato. Secondo le parole della stessa: "(…) *the imperative of agreeing a structural solution does not mean that we cannot act now. On the contrary, in recent years we have already deepened our border management and migration toolbox, with stronger agencies, greater resources,* (…)*. I set out four areas where we can make a real difference in the immediate term. These operational measures* (…) *would lay the groundwork for the New Pact* (…)".[308]

Infine, il 3 dicembre 2020, pochi mesi dopo l'incendio dell'hotspot di Moria sull'isola di Lesbo, la Commissione, assieme all'EUAA, all'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, a FRONTEX ed Europol, firmava un *Memorandum of Understanding* (MoU) con il governo greco.[309] Il MoU, tutt'oggi, definisce i compiti e le responsabilità di ciascun attore coinvolto nella costruzione e gestione del nuovo *Multi-purpose reception and identification centres* (MPRIC o CCAC secondo l'acronimo inglese)[310] sull'isola e la cornice entro cui la Commissione e le Agenzie dell'UE cooperano con le autorità greche permettendo, così, all'UE di avere "*a hand in the management*". L'EUAA, in questo contesto, è tenuta a fornire supporto attraverso competenze tecniche e analisi indipendenti per la determinazione dell'ubicazione e delle dimensioni del nuovo Centro e per la progettazione e la pianificazione di altri MPRIC sulle isole dell'Egeo orientale.[311] Anche questo progetto pilota si situa nell'ambito delle proposte introdotte dalla Commissione con il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo. Come già sta accadendo per la costruzione delle nuove strutture, in futuro, i fondi dell'UE potrebbero essere utilizzati per la creazione di centri di accoglienza in co-gestione non solo in altre parti della Grecia ma anche in altri Stati membri dell'UE.[312]

---

[307] Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione, cit.

[308] Lettera della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, 26 gennaio 2023, cit.

[309] Commissione europea, Annex to the Commission Decision approving the Memorandum of Understanding between the European Commission, European Asylum Support Office, the European Border and Coast Guard Agency, Europol and the Fundamental Rights Agency, of the one part, and the Government of Hellenic Republic, of the other part, on a Joint Pilot for the establishment of a new Multi-Purpose Reception and Identification Centre in Lesvos, 2.12.2020, C (2020) 8657 def.

[310] RSA, PRO ASYL, *What is happening today in the refugee structures on the Aegean islands, Serious problems in the EU-funded structures,* Maggio 2023, "*In EU documents, the centres are referred to as 'Multi-Purpose Reception and Identification Centres (MPRIC)', while the Greek government has officially chosen the term CCAC ('Closed Controlled Access Centres')*", in www.rsaegean.org/en/ccac-aegean-islands-greece/.

[311] EASO, Operating Plan agreed by EASO and Greece, Valletta Harbour and Athens, 17 December 2020, cit., p. 24.

[312] Commissione europea, Directorate-General For Migration and Home Affairs, Task Force Migration Management, HOME C.4/0V, Mission Report to Athens 25-28 November 2021, documento in possesso dell'A derivante da una richiesta accesso agli atti inviata alla Commissione europea (GESTDEM 2022/2217): "*The Vice President underlined that the opening of the centres in Kos and Leros, the construction of which was carried out with 100% European funding, marks a new chapter in the management of migration at our common European borders and a prime example of the new European policy on migration and asylum*". Mediatore europeo, Decisione nel CASO OI/3/2022 MHZ, 07 Giugno 2023. In dottrina: I. GOLDNER LANG, *Financial*

Quanto sin qui esposto, in un certo qual modo, dimostra il superamento della c.d. *experimentalist governance*: gli esempi mettono in luce, invero, come l'Agenzia si stia affermando non solo quale mezzo di sperimentazione di nuove soluzioni a determinati problemi, bensì anche quale strumento utile ad un'osservazione-partecipante di soluzioni nazionali da trasporre sul piano dell'UE[313] o volto ad implementare, anticipatamente, modelli contenuti in proposte di atti legislativi a livello di UE, andando così ad influenzare il potere di iniziativa normativa della Commissione e, più in generale, il processo legislativo.[314] L'operatività dell'Agenzia deve esser letta, perciò, anche in questa prospettiva.

Alla luce di ciò, tenendo assieme quanto emerso, occorre interrogarsi su quale sia l'incidenza del rafforzamento delle competenze della Agenzie rispetto alla commistione, sempre maggiore in materia di asilo e immigrazione, tra politiche nazionali e dell'Unione (e quindi tra Stati membri e Commissione, la quale legittima, anziché contrastare, l'abbassamento degli standard di tutela promosso a livello nazionale).
Invero, procedendo in tale direzione, la preziosa funzione dell'Agenzia di deterrenza-monitoraggio di casi d'infrazione[315] verrebbe, in un certo qual modo, surclassata da quella di "sperimentazione" di nuove politiche (contrarie al diritto UE vigente ma, magari, allineate a quello nazionale) che andrebbero, poi, a confluire (o sono già confluite) in proposte normative o atti di *soft law* della Commissione.

Aspects of the EU's New Pact on Migration and Asylum, in D. THYM (ed.), *Reforming the Common European Asylum System,* Baden-Baden, 2022, p. 250: "*According to the Explanatory Memorandum of the Amended Asylum Procedures Proposal, Member States will be able to make use of the AMF funds in order to support investments in the infrastructure created for the purpose of border procedures, while the European Asylum Support Office (EASO) and Frontex will be able to support Member States with staff within their respective mandates*".

[313] RSA, HIAS, GRC, LEGAL LESVOS CENTRE, DRC, FENIX, ACTION AID, MOBILE INFO TEAM, *The Working of the Screening Regulation, Juxtaposing proposed EU rules with the Greek reception and identification procedure,* Gennaio 2021, in: https://rsaegean.org/en/the-workings-of-the-screening-regulation/.

[314] Si tenga a mente che il sito dell'Agenzia riporta, invece, un ruolo di sostegno in tal senso al Consiglio dell'UE, ove previsto che: "*The EUAA provides the Council with assistance and technical expertise relating to asylum in support of the Council's deliberations on both legislation and policy. The EUAA is frequently invited to participate in Ministerial meetings of the Justice and Home Affairs Council, as well as in the Council's preparatory bodies, such as meetings of the Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum (SCIFA), JHA Counsellors meetings, and Working Party meetings. As a centre of expertise on asylum, the EUAA provides practical and technical contributions to inform legislative discussions as well as policy debates*", in https://euaa.europa.eu/partners/eu-stakeholders.

[315] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 246 e ss.; art. 32 Regolamento (UE) 2019/1896, cit. e art. 14, art. 15 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

CAPITOLO III
L'EVOLUZIONE DELLE RELAZIONI ESTERNE DELL'AGENZIA

1.Premesse: la disciplina dei privilegi e la stipulazione di "*Hosting Agreements*" con gli Stati membri

Per scandagliare le basi della capacità internazionale delle agenzie, come suggerito da altri, è anzitutto necessario analizzare la disciplina sui privilegi e le immunità garantiti al loro personale e la prassi in materia di conclusione di accordi di sede con gli Stati membri ospitanti.[1] Gli accordi di sede conclusi dall'Agenzia, invero, presentano caratteristiche che richiamano, per certi aspetti, accordi conclusi con organizzazioni internazionali e alcuni rispecchiano una quale certa capacità di agire dell'Agenzia sul piano esterno (si veda *infra* par. 6).

In tema di disciplina sui privilegi e le immunità, sia il previgente art. 38 del regolamento 439/2010 che l'attuale art. 60 del regolamento istitutivo dell'EUAA dispongono che al personale dell'Agenzia si applichi lo statuto dei funzionari dell'Unione europea,[2] il regime applicabile[3] e le regole adottate di comune accordo per l'applicazione di questi. Inoltre, con riferimento ai privilegi e immunità garantite all'Agenzia e al suo personale, come previsto da quasi la totalità dei regolamenti istitutivi delle altre agenzie, il regolamento 2021/2303 contiene un rimando esplicito al Protocollo n. 7 allegato ai Trattati.[4]

Tale disciplina, d'altra parte, non troverà applicazione per gli "altri esperti non impiegati dall'Agenzia" che compongono le Squadre di sostegno per l'asilo, sia che si tratti di *external remunerated experts* sia che essi si qualifichino come *interim experts*,[5] dato che questi non sono considerati dipendenti dell'EUAA. Con riferimento, invece, agli esperti degli Stati membri o distaccati dagli Stati membri all'Agenzia,[6] l'art. 60, par. 4, del regolamento istitutivo rimanda ad una decisione del consiglio di amministrazione in cui sono stabilite le norme relative a tale tipologia di personale.[7]

L'articolo 18 del Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'UE suggerisce alle istituzioni dell'UE di agire d'intesa con le autorità responsabili degli Stati membri interessati

[1] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 399-403.

[2] Regolamento n. 31 (C.E.E.) 11 (C.E.E.A.), relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica, modificato in ultimo dal Regolamento (UE) n. 1240/2010 del Consiglio, del 20 dicembre 2010.

[3] Regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consiglio, del 29 febbraio 1968, che definisce lo statuto dei funzionari delle Comunità europee nonché il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità, ed istituisce speciali misure applicabili temporaneamente ai funzionari della Commissione.

[4] Mentre l'art. 39 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit., richiamava il Protocollo n. 7 a vantaggio solo dell'Ufficio di sostegno per l'asilo, l'attuale art. 61 Regolamento (UE) n. 2303/2021, cit. prevede che: "All'Agenzia *e al suo personale* si applica il protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea allegati al TUE e al TFUE". Tuttavia, sebbene Regolamento (UE) n. 439/2010, cit. affermasse che solamente l'Ufficio di sostegno godeva dei privilegi e delle immunità sancite dal Protocollo n. 7, "pare potersi sostenere che (…) il rimando valga sostanzialmente anche per il suo personale" in J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 401.

[5] Sulla differenza tra *External Remunerate Experts* e *Interim Experts* si rimanda al Capitolo II, para. 4.2.1.

[6] Art. 19, par. 1, lett. b) e c) Regolamento (UE) n. 2303/2021, cit.

[7] EUAA, Management Board Decision No 100 of 8 March 2022, cit.

al fine di dare applicazione al protocollo stesso. In altre parole, per rendere operativi tali privilegi e immunità, si rendeva necessario concludere un accordo con il Paese membro ospitante la sede dell'Agenzia. Così, il 24 maggio 2011, EASO firmava con Malta l'accordo di sede[8] che, secondo l'art. 68 dell'attuale regolamento istitutivo, contiene disposizioni concernenti "l'insediamento dell'Agenzia nello Stato membro in cui ha sede, le strutture che questo deve mettere a disposizione e le norme specifiche applicabili in tale Stato membro ai membri del consiglio d'amministrazione, al personale dell'Agenzia e ai familiari". Lo stesso articolo, per giunta, precisa che Malta deve garantire all'Agenzia le condizioni necessarie per il suo buon funzionamento, offrendo anche una scolarizzazione multilingue e a orientamento europeo, e adeguati collegamenti di trasporto. Il fatto che tale specifica non si rinvenga solo nel testo dell'accordo di sede[9] ma rientri all'interno di una disposizione del regolamento istitutivo di EUAA non è di poco conto se si considera che tale impegno, in tal modo, risulta "potenzialmente suscettibile di procedure di infrazione".[10]
L'accordo di sede per EASO è stato concluso con il governo di Malta, in inglese e in maltese, ed è entrato in vigore, secondo il suo art. 20, par. 1, ventisei giorni dopo la firma.

Alcuni anni dopo la conclusione dell'accordo cui si è appena detto, con la Decisione n. 31 del 22 settembre 2016, il consiglio di amministrazione dell'Ufficio di sostegno conferiva al Direttore esecutivo il mandato di avviare contatti per possibili accordi di sede con ciascuno dei Paesi dell'UE ospitanti locali operativi di EASO. Invero, l'Agenzia aveva nel frattempo aperto diversi uffici in altri Stati membri - quali Grecia, Italia e, più avanti, Cipro - e, su spinta del consiglio di amministrazione, i governi di quest'ultimi concludevano con la prima "*hosting arrangements*" che, ricalcavano (*rectius* ricalcano) la gran parte delle disposizioni dell'accordo di sede concluso con Malta.[11] Queste convenzioni sono tutte (ad eccezione di quella tra EASO e l'Italia) pubblicate nelle Gazzette Ufficiali dei rispettivi Paesi ospitanti.
Partendo dall'analisi dell'accordo firmato dal Governo della Repubblica italiana e da l'Ufficio di sostegno il 22 novembre 2017,[12] esso si rendeva necessario data l'apertura,

[8] EASO, *Seat agreement between the government of Malta and the European Asylum Support Office*, 24 maggio 2011, disponibile in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO%20SEAT%20AGREEMENT%20EN%20and%20MT.pdf.

[9] Ciò è ripreso anche dal *Seat Agreement*, Art. 10 (*Multilingual, European-oriented Schooling*) e Art. 11 (*Appropriate transport connections*). Pare interessante notare come nel testo dell'accordo, tuttavia, il dovere di garantire l'accesso a tali servizi da parte dello Stato ospitante sembra smorzarsi rispetto a quanto previsto dal regolamento istitutivo. Invero, se l'Art. 68, par. 2, nella sua versione inglese dispone che: "*The Member State in which the Agency has its seat* shall provide the Agency *with the conditions necessary to ensure its proper functioning, including multilingual, European-oriented schooling and appropriate transport connections*", l'Art. 10 dell'accordo riporta: "(…) *the Government jointly with the Support Office* shall undertake to find *the best possible solution for multilingual, european-oriented schooling,* (…)" e l'Art. 11: "(…) *the Government and the Support Office* undertake to enter the discussion with *the relevant stakeholders on the provision of appropriate transport connections*".

[10] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 404.

[11] Informazione ricevuta a seguito di richiesta di accesso agli atti (n. 001936) inviata dall'A. all'agenzia in data 26/06/2023.

[12] Accordo di sede tra la Repubblica italiana e l'Ufficio europeo per il Sostegno all'Asilo relativo allo stabilimento di un ufficio operativo a Roma, 22 novembre 2017. Documento in possesso dell'A. a seguito di richiesta accesso agli atti di cui alla nota precedente e disponibile in: https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01314944.pdf. La notizia della conclusione dell'Accordo è stata pubblicizzata sul sito dell'Agenzia, nella sezione *News*, il 22 novembre 2017: EASO, Ministero degli

nell'aprile del 2016, di un ufficio a Roma "per gestire le (…) operazioni [dell'Agenzia] in Italia, nel quadro del Piano operativo firmato il 21 dicembre 2016 dal Direttore esecutivo di EASO e i Capi di Dipartimento della Pubblica Sicurezza e per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno".[13]

Nel luglio del 2021, l'Accordo di sede relativo allo stabilimento di un ufficio operativo a Roma confluiva in un disegno di legge di autorizzazione alla ratifica nella cui relazione introduttiva si legge che "il documento, suddiviso in un preambolo e sedici articoli, dà specifica attuazione al Protocollo sui privilegi e le immunità e riconosce all'ufficio operativo di Roma le agevolazioni e le immunità usualmente accordate alle agenzie dell'UE e alle organizzazioni internazionali con sede in Italia".[14] La stessa relazione introduttiva ammette che il testo dell'accordo riprende "clausole standard utilizzate per analoghi accordi di sede, tra cui l'accordo con l'Agenzia europea per la sicurezza alimentare, con i necessari adattamenti".[15]

Secondo l'art. 1 del disegno di legge, il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare l'Accordo di sede in questione e, ai sensi dell'art. 2, piena ed intera esecuzione è data al l'Accordo a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, ovverosia "alla data della seconda delle due notifiche con cui le Parti contraenti si comunicano l'avvenuto espletamento delle procedure richieste dai rispettivi ordinamenti interni".[16] Ad oggi, tuttavia, non risulta che l'accordo sia stato ratificato.[17]

Circa due anni dopo, il 19 settembre 2019 e il 28 gennaio 2020, venivano conclusi, rispettivamente, anche gli "*hosting arrangements"* con il governo cipriota[18] e greco che, per lo più, ricalcano il contenuto di quello concluso con l'Italia. L'accordo di sede con il governo greco veniva ratificato, il 19 giugno 2020, con la legge n. 4697[19] il cui art. 1 rinvia all'art.

Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Joint Press Release of Italian Government and EASO: Italy and EASO sign Hosting Arrangement, PR 12/2017, disponibile in: https://euaa.europa.eu/news-events/joint-press-release-italian-government-and-easo-italy-and-easo-sign-hosting-arrangement.

[13] Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, N. 2408, Disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (DRAGHI) e dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale (DI MAIO) di concerto con il Ministro dell'interno (LAMORGESE) con il Ministro della giustizia (CARTABIA) con il Ministro dell'economia e delle finanze (FRANCO) con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali (ORLANDO) e con il Ministro della salute (SPERANZA), Comunicato alla Presidenza il 6 ottobre 2021, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di sede tra la Repubblica italiana e l'Ufficio europeo per il sostegno all'asilo relativo allo stabilimento di un ufficio operativo in Roma, fatto a Roma il 22 novembre 2017, con Dichiarazione interpretativa congiunta fatta a Roma il 1° luglio 2021 e a La Valletta il 13 luglio 2021.

[14] *Ibid.*

[15] Ivi, *Relazione introduttiva*, p. 3.

[16] Accordo di sede tra la Repubblica italiana e l'Ufficio europeo per il sostegno all'asilo relativo allo stabilimento di un ufficio operativo a Roma, cit., art. 16.

[17] Informazione ricevuta a seguito di richiesta di accesso agli atti (n. 001936): "*The Hosting agreement with Italy is available on the senate website*: https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01314944.pdf (not ratified yet)". Anche dal sito dell'Agenzia si può dedurre la non ratifica dell'Accordo in questione in quanto ivi riportato: "*The following Hosting Arrangements are in force: EASO-Cyprus Hosting Agreement* (…) *EASO-Greece Hosting Agreement*", in https://euaa.europa.eu/partners/eu-stakeholders.

[18] L'Accordo di sede concluso con Cipro è disponibile sul sito web della Gazzetta Ufficiale al seguente link: Αρχείο - 4268 - ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΡΩΤΟ - ΜΕΡΟΣ (III) (mof.gov.cy).

[19] Legge del 19 giugno 2020 n. 4697, Ratifica dell'accordo di sede tra la Repubblica ellenica e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) per il funzionamento dell'ufficio operativo dell'EASO in Grecia (19 Ιουνίου

18, par. 1, della Costituzione secondo cui le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e le convenzioni internazionali, nel momento in cui vengono ratificate per legge e diventano operative secondo le rispettive condizioni, sono parte integrante del diritto interno greco e prevalgono su qualsiasi disposizione di legge contraria. Infine, il 17 agosto 2020, veniva ratificato l'accordo con Cipro in conformità all'art. 52 della Costituzione.

Eppure, sebbene la ratifica – e, quindi, l'approvazione – di tali accordi avveniva l'una un anno e l'altra cinque mesi dopo la conclusione degli stessi, l'Agenzia, con due comunicati stampa pubblicati in corrispondenza alla firma (e alla ratifica) degli *hosting agreements,* riconosceva già il prodursi di effetti in termini di "(…) *legal clarity to the status of EASO in the country, including that of its staff and its personnel, thus allowing the Agency to be better able to support the* [national] *asylum authorities"*.[20]

Perciò, come FRONTEX che in aggiunta alla sede centrale a Varsavia dispone di uffici in Italia, in Grecia e a Bruxelles,[21] anche l'EUAA presenta ramificazioni in diversi Paesi membri. Ciò può risultare certamente utile da un punto di vista organizzativo, soprattutto se si tiene a mente che i quattro Paesi in cui si trovano gli uffici dell'Agenzia sono quelli che vedono un determinante intervento operativo della stessa;[22] tuttavia, il fatto che ciò avvenga al di fuori di una chiara cornice giuridica[23] rischia di compromettere la trasparenza e legalità delle procedure volte alla istituzione di tali uffici. In tal senso, nelle relazioni per gli esercizi

2020 ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 4697, Κύρωση της Συμφωνίας για την έδρα μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Ευρωπα- ϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) για τη λειτουργία του επιχειρησιακού γραφείου της EASO στην Ελλάδα). Il testo dell'Accordo di sede risulta in possesso dell'A. a seguito di richiesta accesso agli atti n. 001936.

[20] Si veda la sezione *news* del sito dell'Agenzia: EASO, Comunicato stampa, EASO and Cyprus sign Hosting Arrangements, 19 settembre 2019, https://euaa.europa.eu/news-events/easo-and-cyprus-sign-hosting-agreement. Similmente, nel comunicato stampa pubblicato il giorno della conclusione dell'accordo di sede tra l'Agenzia e il governo greco, si riporta: "(…) *today's agreement gives us the needed administrative and legal framework to do so effectively (…). (…) The hosting agreement gives legal and administrative clarity to the status of EASO in the country, including that of its staff and assets, thus allowing the Agency to be better able to support the Hellenic asylum and reception authorities*", EASO, Comunicato stampa, Operations in Greece to expand significantly, 28 gennaio 2020, https://euaa.europa.eu/news-events/easo-operations-greece-expand-significantly.

[21] "*In addition to our Warsaw headquarters, where the vast majority of positions are based, Frontex maintains small offices in Catania, Italy, and Piraeus, Greece, and a small liaison office in Brussels. Besides, we continue to run our three permanent operations in Greece, Italy and Spain, as well as numerous other field deployments at EU's external borders and beyond. With the arrival of the standing corps, a growing number of our officers will be deployed in the field*" in https://www.frontex.europa.eu/careers/where-we-are/our-offices/.

[22] Si veda, a tal proposito, EUAA Consolidated Annual Activity Report 2022, p. 133, disponibile in: https://euaa.europa.eu/publications/consolidated-annual-activity-report-2022.

[23] L'art. 59, par. 5, del Regolamento (UE) n. 2303/2021, cit., riporta: "l'Agenzia ha sede a Malta". L'articolo 68 del Regolamento fa riferimento all'accordo di sede specificando come questo contenga le "le necessarie disposizioni concernenti l'insediamento dell'Agenzia nello Stato membro in cui *l'Agenzia ha sede*". Non si rinvengono altre disposizioni del regolamento dell'EUAA (né, tanto meno, del precedente Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.) che espressamente prevedano la possibilità di istituire altri uffici e concludere accordi di sede con altri Paesi membri.

finanziari 2017[24] e 2020[25], la Corte dei conti europea concludeva che le procedure di appalto per i locali affittati da EASO a Lesbo (Grecia) e a Roma erano irregolari. Ne conseguiva che anche tutti i successivi pagamenti effettuati dall'Ufficio in relazione a tali procedure risultavano irregolari, per un importo totale di 362.204 EUR.

Infine, secondo quanto riportato sul sito dell'Agenzia, questa sembrerebbe aver stabilito altri uffici in Spagna, Lituania e Lettonia.[26] Tuttavia, l'EUAA non risulta aver concluso accordi di sede con questi Paesi.[27]
Sono in essere, invece, intese amministrative tra l'Agenzia e il Servizio europeo per l'azione esterna (EEAS) per l'utilizzo da parte della prima di uffici ubicati nei locali della delegazione dell'UE in alcuni Stati Terzi. Precisamente, il primo di questi *administrative arrangement* è stato quello concluso per l'apertura di uffici in Turchia,[28] a cui hanno poi fatto seguito quelli per postazioni in Serbia[29] e in Egitto.[30] Come si avrà modo di vedere nel prosieguo (par.

[24] Corte dei Conti, Relazione annuale sulle agenzie dell'UE per l'esercizio finanziario 2017, cit., Paragrafo 3.20.23: "Nel 2017, il totale dei canoni di locazione corrisposti per tutti gli uffici nei diversi siti è ammontato a due milioni di euro. La Corte ha rilevato che l'Ufficio ha sottoscritto contratti di locazione per l'estensione della sede centrale a Malta e di numerosi nuovi uffici ad Atene, Lesbo e Chio senza aver effettuato un'adeguata analisi del mercato locale. 3.20.24. Nel giugno 2017, l'Ufficio ha sottoscritto un contratto di locazione per locali ad uso ufficio a Lesbo. L'Ufficio ha anche accettato un contratto con il locatore (senza alcuna procedura competitiva) per i lavori di adattamento dell'edificio locato ai bisogni dell'Ufficio. Il valore dei contratti per i lavori (0,7 milioni di euro durante i primi mesi di locazione) era più volte superiore al valore annuale del contratto di locazione. Investire una somma di denaro considerevole in locali in affitto comporta dei notevoli rischi finanziari e operativi".

[25] Corte dei Conti, Relazione annuale sulle agenzie dell'UE per l'esercizio finanziario 2020, cit., Paragrafo 3.20.12: "La Corte ha constatato che le procedure di appalto realizzate nel 2016 e nel 2017 in relazione ai locali dell'EASO affittati a Roma erano irregolari. In virtù del regolamento finanziario dell'UE, l'EASO era tenuta a svolgere indagini del mercato prima di affittare i locali, ma non l'ha fatto. Ne consegue che tutti i successivi pagamenti effettuati in relazione a tale contratto sono irregolari. Nel 2020, i pagamenti associati sono ammontati a 266 523 euro".

[26] EUAA Office Locations, in: https://euaa.europa.eu/careers/euaa-office-locations. Anche la Relazione annuale sulle agenzie dell'UE per l'esercizio finanziario 2022, p. 243, par. 3.28.1 riporta: "[L'Agenzia] ha uffici regionali a Cipro, in Grecia, in Italia e in Spagna" in: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SAR-AGENCIES-2022/SAR-AGENCIES-2022_IT.pdf.

[27] Richiesta di accesso agli atti (N. 002523) inviata dall'A. all'Agenzia in cui si chiedeva conto di Accordi di sede conclusi con la Spagna, la Lituania e Lettonia data la presenza di uffici sul territorio di tali Stati membri; l'Agenzia rispondeva riportando: "(…) *you specifically requested access to any 'hosting arrangements' with the respective Member States. However, please be informed that there are no such hosting arrangement in place. Hence, the Agency did not identify any relevant documents*".

[28] Administrative Arrangement between the European External Action Service (EEAS) and the European Asylum Support Office (EASO) regarding the co-location of EASO member(s) of staff within the premises of the Delegation of the European Union to the Republic of Turkey, 9 Ottobre 2017, Documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti (n. 002523) inviata all'Agenzia.

[29] Administrative Arrangement between the European External Action Service and the European Asylum Support Office regarding office space and related facilities for the use by the European Asylum Support Office in the premises of the delegation of the European Union to the Republic of Serbia, 28 Gennaio 2021, Documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti (n. 002523) inviata all'Agenzia.

[30] Administrative arrangement between the European external action service and the European union Agency for asylum regarding office space and related facilities for the use by the European Union Agency for Asylum in the premises of the delegation of the European Union to the Arab Republic of Egypt, 5 Dicembre 2022, Documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti (n. 002523) inviata all'Agenzia. Si veda

3.1), la necessità di aprire uffici in tali Paesi segue alla conclusione di *Roadmaps* tra questi e l'Agenzia.

2.Ricognizione delle relazioni esterne dell'Agenzia con i Paesi Terzi

2.1 La dimensione esterna delle politiche UE in materia di (immigrazione e) asilo

Secondo quanto previsto dal suo regolamento istitutivo, l'EUAA sostiene gli Stati membri nella cooperazione con i Paesi Terzi nelle materie attinenti alla dimensione esterna del SECA;[31] l'Agenzia, inoltre, può cooperare direttamente con le autorità di Paesi Terzi, in particolare per assisterli nell'acquisizione di competenze e nello sviluppo di capacità per i loro sistemi di asilo e di accoglienza, promuovere le norme dell'Unione in materia d'asilo, e attuare i programmi di sviluppo e protezione regionale e altre azioni.[32]

Per comprendere meglio il ruolo giocato dall'Agenzia in tale contesto – e, quindi, metter in luce possibili criticità che ne derivano e immaginare possibili futuri sviluppi –, prima di inoltrarci nella ricognizione delle sue relazioni con i Paesi Terzi si riporta di seguito una (seppur breve) descrizione dello sviluppo relativo la dimensione esterna delle politiche dell'UE in materia di asilo.[33]

Pur nel silenzio del Trattato, già a partire dalle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999, la definizione di una politica comune dell'UE in materia viene associata alla necessità di costruire partenariati con i Paesi d'origine e transito al fine di "combattere la povertà, migliorare le condizioni di vita e le opportunità di lavoro, prevenire i conflitti e stabilizzare gli Stati democratici, garantendo il rispetto dei diritti umani, in particolare quelli delle minoranze, delle donne e dei bambini".[34] Nel giugno 2002, con le Conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia, si ribadisce la "capitale importanza" per l'UE e i suoi Stati membri di gestire i fluissi migratori in cooperazione con i Paesi di origine e di transito di detti flussi.[35]

A questo scopo, la Commissione, nel 2005, proponeva l'avvio di programmi di protezione regionale (PPR), strumenti di carattere non vincolante consistenti in progetti volti a

---

anche quanto riportato in: EUAA, Multi-annual Programming 2022-2024, Work Programme 2022 Revision 2, 13 settembre 2022, p. 179: "*Co-location in the EU Delegation in Egypt - The EUAA is providing capacity-building support (…). In this context, office space in the region is required in order to facilitate effective implementation of the Agency's assistance. An Administrative Arrangement is therefore under negotiation with the EEAS for co-location in the EU Delegation in Cairo (Nile City Towers, North Tower, 2005c Corniche El Nil, 10th floor, Ramlet Boulaq, Cairo, 11221, Egypt). It foresees the rental of office space as well as related facilities and services made available for the use of the EUAA's staff by the EU Delegation. The Administrative Arrangement is expected to be concluded in the second half of 2022*" in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-10/EUAA_SPD_2022-2024_revision_2_adopted_by_MB_09132022.pdf.

[31] Art. 2, par. 1, lett. r) Regolamento (UE) n. 2303/2021, cit.

[32] *Ivi,* Art. 35, par. 2.

[33] In tema si veda: C. CANDELMO, *A General Overview of the Legal Framework of the EU External Action*, in M. KOTZUR, D. MOYA, U. S. SÖZEN, A. ROMANO (a cura di), *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies,* 2020, Baden-Baden, p. 37 ss.

[34] Consiglio europeo, Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, punto 11.

[35] Consiglio europeo, Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Siviglia, 21 e 22 giugno 2002, doc. 13463/02, punti 26-29.

rafforzare la capacità delle regioni coinvolte e alla migliore protezione delle popolazioni rifugiate locali mediante l'offerta di soluzioni durature (quali il rimpatrio, l'integrazione locale o il reinsediamento in un Paese Terzo).[36]

Data l'importanza politico-strategica che la cooperazione con gli Stati di origine e di transito stava iniziando ad acquisire, con il Trattato di Lisbona viene espressamente attribuita all'Unione la competenza ad instaurare forme di partenariato e cooperazione in materia di asilo. In particolare, l'art. 78, par. 2, lett. g) TFUE riconosce al Parlamento europeo e al Consiglio la possibilità di adottare misure relative a un Sistema europeo comune di asilo che comprenda "il partenariato e la cooperazione con Paesi Terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea".

Successivamente, con il *Global Approach to Migration and Mobility* (GAMM) del 2011[37] e l'Agenda europea sulla migrazione del 2015 si consolidavano le politiche di esternalizzazione, data la necessità di un'azione immediata per collaborare con i Paesi Terzi al fine di affrontare a monte la questione della migrazione;[38] ed invero, tale collaborazione trovava poi piena espressione nel Summit della Valletta del 2015,[39] nella Dichiarazione UE-

[36] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, relativa ai programmi di protezione regionale, 1.09.2005, COM (2005) 388. M.V. GARLICK, *EU "regional protection programmes": development and prospects*, in P. DE BRUYCKER, M.C. FOBLETS, M. MAES (eds.), *External Dimensions of European Migration Law and Policy*, Bruxelles, 2011, p. 371.

Mentre il Programma di Tampere prevedeva un approccio omnicomprensivo "*in which partnership with third countries focused on addressing the root causes of migration, as well as on co-development*", a seguito degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2011 "*the political framework of EU migration cooperation experienced a securitisation phase* (…) *in which EU efforts concentrated almost exclusively on obtaining third countries' cooperation on return and readmission, on border controls and on the fight against irregular immigration*", in P. G. ANDRADE, *The external dimension of the EU migration policy: the legal framing of building partnerships with third countries,* in E.L. TSOURDI, P. DE BRUYCKER (eds.), *Research handbook on EU Migration and Asylum Law*, Cheltenham, Northampton, 2022, p. 365.

[37] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, 18.11.2011, COM (2011) 743 def. C. PRETTO, *Development and Cooperation in the Field of Migration,* in M. KOTZUR, D. MOYA, U. S. SÖZEN, A. ROMANO (eds.), *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies*, Baden-Baden, 2020*,* p. 136 ss.

[38] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Agenda europea sulla migrazione, cit., p. 6-7; Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'UE, 9.09.2015, JOIN (2015) 40 def.; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti, Sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, 7.6.2016, COM (2016) 385 def.

[39] Consiglio europeo, Comunicato stampa, 11 novembre 2015, Vertice di La Valletta sulla migrazione del 2015 – informazioni generali sull'azione dell'UE, in: https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/11/11/valletta-summit-press-pack/. Per un'analisi riguardante gli impatti delle "Policy Responses" contenute nell'Agenda Europea, nel Summit della Valletta e nella Dichiarazione UE-Turchia si veda: N. RESLOW, *Transformation or continuity? EU external migration policy in the aftermath of the migration crisis*, in S. CARRERA, J. SANTOS VARA, T. STRIK, *Constitutionalising the External Dimension of EU Migration Policies in Times of Crisis*, Cheltenham, Northampton, 2019, in particolare p. 100 ss.

Turchia del 18 marzo 2016,[40] e, più recentemente, veniva ripresa nel Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo del settembre 2020.[41]

Con specifico riguardo all'asilo, già con il GAMM l'UE si impegnava a promuovere la protezione internazionale e rafforzare la dimensione esterna di tale politica cooperando di più con i Paesi Terzi interessati "per rafforzarne i sistemi di asilo e la normativa nazionale sull'asilo, e per garantire il rispetto delle norme internazionali".[42] L'Ufficio di sostegno, in quest'ottica, avrebbe dovuto assumere gradualmente un ruolo sempre maggiore nel potenziare le capacità di asilo dei Paesi Terzi.[43]

Invero, parallelamente allo sviluppo di tale approccio,[44] anche la dimensione esterna delle agenzie FRONTEX ed EASO[45] andava via via crescendo, assumendo un ruolo significativo nell'implementazione dell'azione esterna dell'UE.[46] Grazie alla loro possibilità di agire con flessibilità attraverso atti di *soft law*[47] e di svolgere attività di cooperazione operativa, le Agenzie rappresentano un efficace mezzo che l'UE ha a disposizione per continuare a sviluppare una politica di esternalizzazione senza "compromettere" (del tutto o in modo palese) l'azione delle sue istituzioni. Come ben noto, infatti, l'azione esterna dell'UE in materia di immigrazione e asilo è oggetto di critiche relativamente sia agli strumenti utilizzati sia alle conseguenze in termini di tutela dei diritti di persone migranti e richiedenti

[40] Consiglio europeo, Comunicato stampa, Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016, cit.

[41] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., sezione 1 e sezione 6.

[42] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, cit., p. 18.

[43] *Ivi,* p. 19.

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

[45] Regolamento (UE) n. 439/2010, cit. *Per un generale inquadramento sulle Agenzie dell'Unione europea e sul c.d. processo di agencification si veda:* E. CHITI, *The agencification process and the evolution of the EU Administrative System, in P.* CRAIG e G. DE BURCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2021, p. 123 ss.*;* J. ALBERTI, *op. cit., Milano, 2018;* M. CHAMON, *EU Agencies: legal and political limits to the transformation of the EU administration, Oxford, 2016;* C. TOVO, *op. cit.*, Bari, 2016.

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

[47] Con riferimento alla correlazione tra Agenzie dell'Unione europea e *soft law* si veda anche: M. RIJSBERGEN, *Legitimacy and Effectiveness of ESMA's Soft Law*, Cheltenham, Northampton, 2021; P. ROCCA, M. ELIANTONIO, *European Union soft law by agencies: An analysis of the legitimacy of their procedural frameworks* in M. DE BELLIS, G. DELLA CANANEA, M. CONTICELLI (eds.), *EU executive governance: Agencies and procedures*, 2020, Torino, p. 177 ss.; J. ALBERTI, *L'utilisation d'actes de soft law par les agences de l'Union Européenne,* in *Revue Du Marche Commun et de l'Union Europeenne*, 2014, Vol. 576, N. 3, p. 161 ss.

asilo;[48] tant'è vero che, come è stato ricordato altrove,[49] l'esternalizzazione in tale materia sembra non tanto intesa ad esportare l'*acquis* dell'UE quanto, piuttosto, a ridurre il livello di protezione dei migranti, consentendo al contempo all'UE e ai suoi Stati membri "*to avoid acquiring legal responsibility for them*".[50]

In tale ambito, poi, la commistione tra l'azione degli Stati membri e dell'Unione europea risulta particolarmente significativa[51] e amplificata dal ruolo, sempre più considerevole, delle Agenzie che rappresentano, per l'appunto, connubio tra spinte intergovernative e funzionali. Così, esse sono un utile strumento di cooperazione quando si tratta di esternalizzazione delle politiche migratorie e d'asilo, ove "*the functional need to defend the Schengen zone coincides with intergovernmental reasons to expand EU activity, with Member States willing to agree to EU external action which reduces migration pressures upon those States, without creating EU obligations for them*".[52]

Tutto ciò è cristallizzato nella Comunicazione della Commissione relativa al Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo di settembre 2020,[53] ove la grave regressione del diritto di asilo negli Stati membri si accompagna ad una più intensa cooperazione con i Paesi partner internazionali volta al contenimento dei flussi.[54]

A tal proposito, le Agenzie parrebbero rispondere ad almeno due delle esigenze chiaramente illustrate dalla Commissione ovverosia, da un lato, utilizzare un approccio flessibile e strumenti che possano offrire un sostegno operativo nella cooperazione con i Paesi Terzi e, dall'altro, alimentare un coordinamento efficace tra l'UE e gli Stati membri per ottenere risultati efficaci.[55] In questo quadro, l'EUAA è tenuta a sviluppare le capacità dei Paesi

---

[48] T. RUSSO, *Some brief reflections concerning the mobility partnership in the EU external migration policy*, in *Paix et Sécurité internationals (EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations)*, Vol. 4, 2016, p. 93 ss.; C. FAVILLI, *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quaderni Costituzionali*, N. 2, 2018, p. 361 ss.; V. MORENO-LAX, *The informalisation of the external dimension of EU asylum policy: the hard implication of soft law,* in E. L. TSOURDI, P. DE BRUYCKER (eds.), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law,* Cheltenham, Northampton, 2022, p. 282 ss.

[49] M. CREMONA, J. SCOTT, *Introduction: EU Law Beyond EU Borders,* in M. CREMONA, J. SCOTT (eds.), *EU law Beyond Borders: The Extraterritorial Reach of EU Law*, Oxford, 2019, p. 8.

[50] B. RYAN, *op. cit.,* Oxford, 2019, p. 221 e p. 224.

[51] F. CASOLARI, *The unbearable lightness of soft law: on the European Unions recourse to informal instruments in the fight against irregular immigration*, in F. IPPOLITO, G. BORZONI, C. CASOLARI (a cura di), *Bilateral Relations in the Mediterranean,* Cheltenham, Northampton, 2020, p. 219.

[52] B. RYAN, *op. cit.,* Oxford, 2019, p. 227.

[53] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit.

[54] I. GOLDNER LANG, *The New Pact on Migration and Asylum A strong External and a Weak Internal Dimension?*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 27, N. 1, 2022, , p.1 ss.

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

Terzi, fornire ad essi il necessario supporto operativo e, basandosi sulla cooperazione già in atto con l'UNHCR e l'OIM, sostenere i programmi di reinsediamento dell'UE e degli Stati membri.[56]

Benché solo accennata, l'idea rappresentata dalla Commissione evoca un coinvolgimento dell'Agenzia nella realizzazione della c.d. "protezione altrove".[57] Sebbene, infatti, si faccia riferimento ad una partecipazione dell'EUAA nei programmi di reinsediamento, considerato lo scarso avanzamento dell'UE in tale contesto,[58] presumibilmente l'Agenzia si farà carico del rafforzamento dei sistemi di asilo e accoglienza degli Stati terzi affinché questi possano essere considerati "Paesi sicuri" e, quindi, capaci di garantire il contenimento di richiedenti asilo.

2.2 L'evoluzione della dimensione esterna dell'Agenzia: il contesto normativo

La crescente importanza dell'Agenzia nel contesto dell'azione esterna dell'UE in tema di asilo è ben ravvisabile se si confrontano le competenze attribuite in tale ambito all'EUAA rispetto a quelle precedentemente riconosciute all'EASO, suo precursore.[59] Il regolamento 2021/2303, anzitutto, introduce una migliore sistematizzazione nel senso di una più chiara divisione tra gli attori con cui l'Agenzia stringe relazioni in una dimensione interna al perimetro dell'UE (articolo 37, Cooperazione con gli organismi, gli uffici e le agenzie dell'Unione) e quelli con cui coopera al di fuori di questo;[60] tal ultimi comprendono la Danimarca,[61] i Paesi associati (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera),[62] i Paesi Terzi[63] e, infine, l'UNHCR e le altre organizzazioni internazionali.[64]

Il legislatore, quindi, declina la dimensione esterna dell'Agenzia secondo due traiettorie, ovverosia le relazioni con le organizzazioni internazionali (si veda *infra* par. 5) e la cooperazione con i Paesi Terzi,[65] la quale si concretizza, a sua volta, in attività di

[56] *Ivi*, p. 23.

[57] C. FAVILLI, *op. cit.*, in *Questione Giustizia*, N.1, 2020, p. 143 ss.

[58] *Ivi*, p. 151.

[59] Similmente, negli anni, anche FRONTEX ha conosciuto un significativo ampliamento delle competenze relative alla sua dimensione esterna, si veda: M. FINK, *Frontex Working arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding 'Technical Relationships'*, in *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 38, N. 75, p. 20 ss; F. COMAN-KUND, *The cooperation between the European Border and Coast Guard Agency and third countries according to the new Frontex Regulation: legal and practical implications*, in H. C.H. HOFMANN, E. VOS and M. CHAMON (eds.), *The external dimension of EU agencies and Bodies*, Cheltenham, Northampton, 2019, p. 34 ss.; V. MEISSNER, *The European Border and Coast Guard Agency Frontex beyond borders*, in *TARN Working*, N. 16, 2017, p. 10 e ss.

[60] Nel precedente Regolamento (UE) n. 439/2010, cit., invero, l'art. 49 era rubricato "cooperazione con Paesi terzi e associati", l'art. 50 era dedicato alla cooperazione con l'UNCHR mentre l'art. 52 alla cooperazione con "Frontex, FRA, altri organismi dell'Unione e con le organizzazioni internazionali".

[61] Art. 33 Regolamento (UE) n. 2303/2021, cit.

[62] *Ivi,* Art. 34.

[63] *Ivi,* Art.35.

[64] *Ivi,* Art. 38.

[65] L'Art. 38 del Regolamento (UE) n. 2303/2021, cit. è rubricato "Cooperazione con l'UNHCR e con altre organizzazioni internazionali", mentre l'Art. 35 "Cooperazione con i Paesi terzi". Entrambi gli articoli prevedono che la cooperazione sia attuata nell'ambito di accordi operativi decisi dal consiglio d'amministrazione e sottoposti ad approvazione preliminare della Commissione. L'Agenzia, inoltre, deve informare il Parlamento europeo e il Consiglio. Lo statuto dell'EUAA, quindi, innova leggermente la ripartizione dei Trattati, secondo cui le relazioni tra UE e Stati membri rientrano nel contesto applicativo

cooperazione tra l'EUAA e le autorità dei Paesi Terzi (*i*) e nell'agevolare e incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e Paesi Terzi nelle materie attinenti alla dimensione esterna del SECA (*ii*).[66]

(*i*) Già al precedente Ufficio di sostegno veniva richiesto di incentivare e facilitare forme di collaborazione tra Stati membri e Paesi Terzi ma tale funzione era richiamata solo all'art. 49, par. 2, prima parte e doveva esser svolta da EASO in accordo con la Commissione.[67] Non solo con il regolamento istitutivo dell'EUAA viene meno la clausola che richiedeva l'accordo della Commissione e si aggiunge il compito di "incoraggiare" (e non solo agevolare) la cooperazione tra Stati membri e Paesi Terzi ma, ancor più, tale funzione viene inserita a più riprese nel testo del regolamento.[68] Come già anticipato *supra*, quest'evoluzione ben riflette la commistione tra l'azione dell'UE e quella degli Stati membri in tale ambito, tant'è vero che la Commissione richiede ad entrambi di coordinarsi e di diffondere messaggi coerenti e iniziative di dialogo congiunte con i partner internazionali. Nello specifico, l'UE dovrebbe avvalersi dell'esperienza e delle relazioni privilegiate che determinati Stati membri hanno costruito con alcuni Paesi Terzi e incentivare la cooperazione tra questi e altri Stati membri, anche mettendo in comune risorse e competenze attraverso i vari fondi fiduciari dell'UE.[69]

(*ii*) Quel che, però, interessa analizzare più da vicino riguarda la declinazione della dimensione esterna dell'Agenzia secondo forme e attività di cooperazione tra questa e gli Stati terzi. Il regolamento istitutivo di EASO già prevedeva la possibilità dell'Agenzia di collaborare con le autorità dei Paesi Terzi su *aspetti tecnici* dei settori disciplinati dal regolamento stesso. L'intento era quello di promuovere ed assistere le capacità di tali Paesi

dell'art. 218 TFUE, mentre quelle tra UE e organizzazioni internazionali possono concretizzarsi sia attraverso accordi veri e propri, ex art. 218 TFUE, sia tramite accordi operativi secondo quanto disposto dall'art. 220 TFUE.

[66] Considerando 38; articolo 2 par. 1 lett. r); art. 35 par. 1 e par. 2 Regolamento (UE) n. 2303/2021, cit.

[67] Art. 49, par. 2 Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.: "Per le questioni che rientrano nelle sue attività, nella misura necessaria all'espletamento dei suoi compiti, in accordo con la Commissione e nell'ambito del suo mandato, l'Ufficio di sostegno agevola la cooperazione operativa fra gli Stati membri e i paesi terzi diversi da quelli di cui al paragrafo 1 nel quadro della politica dell'Unione in materia di relazioni esterne (…)".

[68] Considerando 38 e art. 2 par. 1 lett. r) Regolamento (UE) n. 2303/2021, cit. Si rimanda, inoltre, all'art. 35, par. 1 dello stesso Regolamento secondo cui: "Per le questioni che rientrano nelle sue attività, e nella misura necessaria all'espletamento dei suoi compiti, l'Agenzia agevola e incoraggia la cooperazione operativa fra gli Stati membri e i paesi terzi nel quadro della politica dell'Unione in materia di relazioni esterne, anche per quanto concerne la tutela dei diritti fondamentali, e in cooperazione con il SEAE. L'Agenzia e gli Stati membri promuovono e osservano norme e standard che formano parte della normativa dell'Unione, anche quando svolgono attività nel territorio di paesi terzi".

[69] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., par. 6.1.

nell'ambito dei sistemi di asilo ed accoglienza nonché di attuare programmi di protezione regionale[70] e altre azioni pertinenti.[71]

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

Infatti, relativamente l'ampliamento delle funzioni, sparisce il rimando agli *aspetti tecnici* e rimane, *ex* art. 35, par. 2, un più generico richiamo ad una cooperazione su questioni contemplate dal regolamento. Inoltre, per quel che qui più interessa, l'obbiettivo di tale cooperazione si espande comprendendo, oltre a quanto già previsto nel precedente regolamento, anche la promozione, in tali Paesi, di norme dell'Unione in materia d'asilo.

Per quanto concerne lo strumento attraverso cui tale cooperazione viene implementata, per l'EASO era genericamente previsto che tale attività dovesse avvenire, *in accordo* con la Commissione, nell'ambito di accordi operativi (o *working arrangements* nella versione inglese).[72] Anche il regolamento istitutivo dell'EUAA dispone che l'Agenzia possa sviluppare tale cooperazione grazie ad accordi operativi che, come previsto anche per FRONTEX,[73] sono soggetti a preventiva *approvazione* da parte della Commissione, mentre Parlamento europeo e Consiglio debbono, prima della loro conclusione, esserne informati sul contenuto.

Lo statuto dell'EUAA, invece, diversamente da quanto statuito per FRONTEX,[74] non contempla la possibilità che l'Unione concluda accordi sullo *status* con un Paese Terzo sul cui territorio l'Agenzia intenda svolgere operazioni congiunte assieme alle autorità nazionali e con uno o più Stati membri. Precisamente, per FRONTEX l'Unione, a fronte di circostanze che richiedono l'invio in un Paese Terzo di squadre per la gestione delle frontiere in cui i membri esercitino poteri esecutivi, ha concluso con diversi Paesi Terzi, ai sensi dell'articolo 218 del TFUE, accordi sullo *status*.[75] Il silenzio del regolamento 2021/2303 a riguardo sembrerebbe, implicitamente, confermare l'impossibilità per l'EUAA di dispiegare, sul territorio di Stati terzi, Squadre di sostegno per l'asilo i cui membri esercitino poteri esecutivi.

---

[70] S. AMADEO, F. SPITALERI, *op. cit.*, Torino, 2022, cit., p. 297 ss.:"I PSPR [programmi di sviluppo e protezione regionale] costituiscono un'evoluzione dei programmi di protezione regionale (PPR) (…) non sono disciplinati da appositi atti vincolanti dell'Unione. (…) Il reg. n. 439/2010 contiene anche uno specifico riferimento ai programmi di protezione regionale, riconoscendo a EASO il potere di collaborare con le competenti autorità di Paesi Terzi per l'attuazione di questi programmi. (…) La prassi attuale è tuttavia quella di affidare la direzione e la gestione dei PSPR a uno Stato membro, che coordina i soggetti donatori (Unione europea, Stati membri e Paesi Terzi associati a Schengen) che hanno finanziato il programma. L'ACNUR e l'OIM sono chiamate a collaborare per l'attuazione delle azioni previste".

[71] Art. 7 par. 3 e art 49 par. 2 seconda parte Regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[72] *Ivi,* Art. 49 par. 2 seconda parte e considerando 20 e 24.

[73] Differentemente da quanto previsto nel regolamento istitutivo dell'EUAA, prima della conclusione di un accordo di lavoro FRONTEX è tenuto ad informare solo il Parlamento europeo e non il Consiglio. Art. 76, par. 4 del Regolamento (UE) 2019/1896, cit. Si noti che la proposta della Commissione prevedeva la necessità di informare solo il Parlamento europeo – l'obbligo d'informazione anche nei confronti del Consiglio è stato inserito durante i negoziati; si veda: Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, cit.

[74] Art 43, 60, 73 par. 3, 76 par. 1 Regolamento (UE) 2019/1896, cit.

[75] D. VITIELLO, *op. cit.,* Bari, 2020, p. 115 ss.; M. PREVIATELLO, *Il nuovo modello di accordo sullo status: le azioni esecutive di Frontex oltre i confini dell'Unione europea,* in *BlogDUE*, 17 giugno 2022.

L'Agenzia, però, secondo il nuovo statuto, può inviare esperti appartenenti al proprio personale, ovverosia funzionari di collegamento (*Liaison Officers*) principalmente in quei Paesi "che sono, in base all'analisi delle informazioni circa la loro situazione in materia di asilo (…), paesi di origine o di transito di migrazione legata alle richieste d'asilo".[76] Questi debbono instaurare e mantenere contatti con le autorità di tali Stati per raccogliere informazioni, contribuire a mettere in atto una gestione della migrazione attenta alla protezione e facilitare l'accesso all'Unione mediante percorsi legali per le persone bisognose di protezione, anche attraverso il reinsediamento.[77] La disposizione che prevede l'invio dei funzionari di collegamento nei Paesi Terzi[78] rispecchia per lo più il contenuto dell'articolo 77 del regolamento istitutivo di FRONTEX. Una delle due uniche apprezzabili differenze consiste nella previsione della clausola che subordina l'invio di funzionari EUAA unicamente nei Paesi Terzi le cui prassi di gestione della migrazione e dell'asilo sono conformi alle norme inderogabili in materia di diritti umani. A tal proposito, l'Agenzia sta sviluppando linee guida interne "*for the Deployment of Liaison Officers to third countries*" che conterrà precisazioni relative alla condizione imposta dallo statuto e una metodologia che dovrà essere usata per valutare la conformità della prassi e normativa degli Stati Terzi alle norme inderogabili in materia di diritti umani.[79] Inoltre, mentre per entrambe le Agenzie il dispiegamento di funzionari è subordinato all'approvazione del consiglio di amministrazione previo parere della Commissione, solo per l'EUAA è previsto che il Parlamento europeo venga informato in modo tempestivo ed esauriente.
In entrambi i casi, invece, i funzionari devono svolgere i loro compiti in conformità con il diritto dell'Unione rispettando pienamente i diritti fondamentali e devono operare in stretto coordinamento con le delegazioni dell'Unione.[80]

---

[76] Art. 36 par. 2 Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit.: "Nel quadro della politica esterna dell'Unione, è data priorità all'invio di funzionari di collegamento nei paesi terzi che sono, in base all'analisi delle informazioni circa la loro situazione in materia d'asilo di cui all'articolo 5, paesi di origine o di transito di migrazione legata alle richieste d'asilo. (…)".

[77] *Ivi,* Art. 36, par. 3.

[78] La proposta della Commissione non prevedeva l'istituzione di funzionari di collegamento nei Paesi Terzi; questi fanno la loro "prima comparsa" nella posizione del Parlamento europeo, Draft European Parliament legislative resolution (COM(2016)0271 – C80174/2016 – 2016/0131(COD)).

[79] Mediatore europeo, Decisione del CASO SI/4/2022/MHZ, Corrispondenza, 27 Ottobre 2023: "(…) *this draft envisages that the assessment would be carried out against a list of non -derogable human rights that has been identified in relation to the migrant and asylum management practice.* (…) *As part of the quantitative assessment, the Agency would identify whether the third country has signed certain international treaties and conventions aimed at upholding human rights standards. As part of the qualitative assessment, the Agency would assess whether the practices correspond to the formal declarations.* (…) *a role is also envisaged for the Fundamental Rights Officer in the course of this assessment, once he/she has taken up duties*".

[80] Si veda M. GKLIATI, S. F. NICOLOSI, *External Solidarity in Integrated Border Management: The Role of EU Migration Agencies*, in E. KASSOTI, N. IDRIZ (eds.), *The Principle of Solidarity*, Part of the book series (Vol. 2): *Global Europe: Legal and Policy Issues of the EU's External Action*, Aia, 2023, p. 228 sulla contraddizione che emerge dal combinato disposto tra l'art. 36, par. 1 secondo cui "I funzionari di collegamento sono inviati unicamente nei paesi terzi le cui prassi di gestione della migrazione e dell'asilo sono conformi alle norme inderogabili in materia di diritti umani." e l'art. 36, par. 2 del Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit. che recita "è data priorità all'invio di funzionari di collegamento nei paesi terzi che sono, in base all'analisi delle informazioni circa la loro situazione in materia d'asilo di cui all'articolo 5, paesi di origine o di transito di migrazione legata alle richieste d'asilo".

Tuttavia, pur non prevendo il regolamento 2021/2303 il dispiegamento di personale con compiti operativi (ma solo l'invio di funzionari di collegamento), nel maggio del 2022, a seguito di una (non ufficiale) richiesta della Commissione europea,[81] l'EUAA, al fine di facilitare la cooperazione tra Stati membri e Paesi Terzi, inviava un *team* in Moldavia per fornire informazioni al fine di sostenere il trasferimento di profughi ucraini dalla Moldavia verso altri Stati membri offertisi per il ricollocamento volontario.[82] In un altro caso vi è stata una "*misinterpretation of the Agency's mandate by the authorities*" riguardante il fatto che l'Agenzia non potesse inviare personale con funzioni esecutive sul territorio dello Stato Terzo che ha comportato, di fatto, l'impossibilità di fornire sostegno nell'attuazione di un piano di emergenza in Serbia.[83]

Più in generale, alla luce della confusione sui limiti del mandato dell'Agenzia relativamente il sostegno che essa può fornire ai Paesi Terzi, questa dovrebbe concordare internamente e con la Commissione europea cosa significhi "facilitare la cooperazione operativa" e quale ruolo debba avere l'EUAA in questo ambito; successivamente, sarebbe importante chiarirne il significato anche ai Paesi Terzi e agli Stati membri, ad esempio attraverso la nuova Strategia di cooperazione esterna.[84] Quest'ultima, d'altro canto, non rimuove l'opacità che caratterizza tali attività riportando il caso della Moldavia come una prima esperienza positiva dalla quale partire "*while adapting its approach to the specific new context*".[85]

---

[81] In data 19/10/2023 l'A. ha inviato una richiesta di accesso agli atti alla Commissione europea (n. 2023/6184) chiedendo l'accesso alla richiesta fatta dalla Commissione "(…) *following whose the EUAA supported a voluntary transfer programme assisting persons fleeing the war in Ukraine to relocate in Europe and apply for temporary protection. The EUAA Consolidated Annual Activity Report 2022, June 2023, refers to this request at p. 9, 10, 14*". Quest'ultimo documento, infatti, riportava: "*The Management Board (MB)* (…) *has analysed the CAAR 2022 and makes the following observations. Commends the Agency* (…) *for the first ever deployment of personnel to a non-EU country, Moldova, following a request made by the Commission.* (…) *In May, for the first time in its history, the Agency deployed personnel to a non-EU country, Moldova. Following a request made by the Commission, the EUAA supported a voluntary transfer programme assisting persons fleeing the war in Ukraine to relocate in Europe and apply for temporary protection".* Il 13 Novembre 2023 la Commissione europea ha risposto alla richiesta di accesso agli atti riportando *"that no document exists that would contain such an official request by the Commission*".

[82] EUAA, External Action Strategy, 2023, p. 14, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-03/EUAA_External_Cooperation_Strategy.pdf; EUAA, Consolidated Annual Activity Report 2022, cit., p. 8, 14, 26, 64; EUAA, Press release, EU Asylum Agency deploys to Moldova, 24 maggio 2022, in: https://euaa.europa.eu/news-events/eu-asylum-agency-deploys-moldova; Mediatore europeo, Decisione del CASO SI/4/2022/MHZ, Corrispondenza, 27 Ottobre 2023: "*The possibility of facilitating operational cooperation between Member States and non-EU countries* (…) *is foreseen in Article 35 (1) of the Regulation* (…) *the first time this provision has really been used is in the context of the Agency's current support to the programme whereby persons displaced from Ukraine to Moldova are being transferred to volunteering Member States.* (…)".

[83] RAMBOLL MANAGEMENT CONSULTING, *External evaluation of the EUAA's Roadmap as an instrument for cooperation with third countries – learning from Western Balkan partnerships, Ex post horizontal evaluation report*, EUAA/EVAL/2022/14/FR; Final draft, Novembre 2022, p. 13, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-04/2022_Evaluation_Report_RM_Horizontal_2020-22_EN.pdf.

[84] *Ivi*, par. 4.2, Recommendation 1, p. 23 e Recommendation 4, p. 24.

[85] *Ivi*, p. 14.

Per giunta, sempre a conferma dello scollamento tra quanto racchiuso nel testo dello statuto dell'Agenzia e quanto accade nella prassi, benché il regolamento 2303/2021 indichi gli accordi operativi quale strumento grazie a cui l'Agenzia *può* porre in atto la cooperazione con le autorità di Stati Terzi, gli unici tra questi con cui l'Agenzia ha concluso *working arrangements* sono i Paesi associati.[86] Accordi operativi sono anche stati utilizzati per definire linee guida di lavoro con la Commissione europea,[87] con altre Agenzie che operano nello Spazio Libertà,[88] con il Servizio europeo per l'azione esterna[89] e con alcune organizzazioni internazionali.[90]

Al contrario, quando si tratta di fornire un quadro dei rapporti bilaterali tra l'Agenzia e altri Stati terzi, vengono utilizzate *Roadmaps*,[91] strumenti per la cui conclusione non è richiesta la preventiva approvazione della Commissione e di cui non si trova riscontro nel testo del regolamento istitutivo. Così, come si avrà modo di vedere nel prosieguo (par. 3.1 di questo Capitolo), l'EUAA ha concluso *Roadmaps* con i Balcani Occidentali,[92] la Turchia e l'Egitto con il precipuo scopo di descrivere il contesto di intervento e le attività da svolgersi a sostegno della autorità nazionali. Le *Roadmaps,* tuttavia, non esauriscono gli strumenti di cooperazione a disposizione dell'Agenzia per realizzare attività nei Paesi Terzi potendo la

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

[87] EASO, Working Arrangement for cooperation on external action between the directorate general for migration and home affairs (DG HOME) and the European Asylum Support Office (EASO), 10 Gennaio 2018, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/WA_EASO_and_HOME_Jan_2018.pdf.

[88] EASO, Working Arrangement between the European Asylum Office (EASO) and the European Agency for the operational management of large-scale IT system in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA), 4 Novembre 2014, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/Working-arrangement-EASO-eu-LISA_0.pdf; EASO, Working Arrangement between the European Asylum Support Office (EASO) and the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 11 Giugno 2013, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/20130606-EASO-FRA-working-arrangement-FINAL_0.pdf; EASO, Working arrangement between the European Asylum Support Office (EASO) and the European Agency for the management of operational cooperation at the external borders of Member States of the European Union (FRONTEX), 26 Settembre 2012, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/20120926-FRONTEX-EASO-working-arrangement-FINAL_0.pdf. Si veda anche: D. FERNANDEZ-ROJO, *op. cit.*, Cheltenham, Northampton, 2021, p. 114 e ss.

[89] EASO, Working arrangement between the European Asylum Support Office (EASO) and the European External Action Service (EEAS), 13 Settembre 2021, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/WA_EEAS.pdf.

[90] EASO, Working Arrangements between the European Asylum Support Office (EASO) and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 13 Dicembre 2013, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-UNHCR-Working-Arrangement_0.pdf; quest'ultimo è stato poi sostituito dal EASO, Working Arrangements between the European Asylum Support Office (EASO) and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 21 Luglio 2021, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2023-05/Updated_EASO-UNHCR_Working_Arrangement.pdf. Si rimanda anche al Working Arrangement between the European Asylum Support Office (EASO) and the International Organization for Migration (OIM), 22 Luglio 2019, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-iom-working-arrangement.pdf.

[91] Sito internet dell'Agenzia dell'Unione europea per l'Asilo https://euaa.europa.eu/partners/international-stakeholders.

[92] Precisamente con Albania, Bosnia Herzegovina, Kosovo, Montenegro, North Macedonia, Serbia: si veda meglio *infra* par. 4.1 di questo Capitolo.

stessa utilizzare anche "*ad hoc interventions, Projects [and] liaison officers*", rendendo così ancor più difficile disegnare una mappa delle relazioni con tali Stati.[93]
La *ratio* sottostante la scelta di uno strumento piuttosto che un altro sembra dipendere, per i Paesi Terzi candidati o potenziali candidati, dall'avanzamento del processo di negoziazione per l'adesione all'UE e, in generale, dalle tempistiche più lunghe che la conclusione di accordi operativi comporta.[94] Infatti, il coinvolgimento di diversi attori, quali la Commissione europea, il consiglio di amministrazione e le autorità nazionali di alto livello dei Paesi interessati, richiederebbe tempi più dilatati rispetto alla redazione di una *Roadmap*.[95]
Così, pur essendo state quest'ultime "*highly relevant to meet the needs of national counterparts, but also as a broader framework that outlines long-term strategic priorities for cooperation*", si auspica, con i Paesi che si trovano più avanti nel processo di adesione all'UE, l'utilizzo di accordi operativi come quadro strategico a complemento della natura più pratica delle Roadmap.[96]

Accanto ad attività quali quelle fin qui illustrate, nel quadro della politica esterna dell'Unione, l'EUAA può anche partecipare all'attuazione di accordi internazionali conclusi dall'Unione con i Paesi Terzi che riguardino i settori contemplati dallo statuto dell'Agenzia stessa.[97]
Infine, l'Agenzia può beneficiare del finanziamento dell'Unione e varare e finanziare progetti di assistenza tecnica nei Paesi Terzi per le materie oggetto del suo statuto.[98]

2.3 L'External Action Strategy, il Programma di lavoro annuale e la Programmazione pluriennale

Ad ogni modo, prima di fornire un quadro più chiaro delle attuali forme di cooperazione che l'Agenzia intrattiene, si rende necessario inquadrare i (non del tutto chiari)[99] confini della

---

[93] EUAA, External Cooperation Strategy 2023, cit., p. 14: "*The cooperation instruments at the Agency's disposal to implement third-country activities include: ad hoc interventions, Projects, Roadmaps for bilateral cooperation, liaison officers and Working Arrangements*".
[94] F. COMAN-KUND, *European Union Agencies as Global Actors,* Abdingdon, New York, 2020, p. 194: "*The procedure for negotiation and conclusion of the working arrangements is quite elaborate and formalised. In practice, the full completion of the procedure for each working arrangement normally took more than one year*".
[95] RAMBOLL MANAGEMENT CONSULTING, cit., p. 10: "*Working arrangements would be a more formal, long-term, high-level agreement as they require approval from the Agency's Management Board and the European Commission. They could, in theory, be used to complement the Roadmaps which serve as a more detailed work plan for a shorter (two to three year) time period. The formal nature of working arrangements means that they take time to negotiate and conclude, though they could also signal to the counties with whom they are signed that they are moving along in the accession process, thereby potentially providing an incentive to seek further alignment with the CEAS. Thus, the relevance of establishing working arrangements, based on the accession status of the partner countries and foresights related to their continued motivation to work with the EUAA, should be carefully considered on an ad hoc basis. Such working arrangements would be less relevant for third countries without a credible path towards EU accession*".
[96] *Ivi*, p. 24.
[97] Art. 35, par. 4, Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit.
[98] *Ivi,* Art. 35, par. 5, Regolamento (UE) n. 2021/2303.
[99] RAMBOLL MANAGEMENT CONSULTING, cit., p. 6: "*Recommendation 4: Clarify the Agency's new mandate and limitations to the types ofsupport it can provide to third countries In light of instances of confusion*

sua azione esterna, tenendo conto non solo del disposto normativo bensì anche di ulteriori atti di *soft law*, tutti pubblicati dalla stessa Agenzia, quali l'EASO *External Action Strategy*,[100] il Programma di lavoro annuale e la Programmazione pluriennale.[101]

Per quanto concerne il primo strumento, *ex* art. 41, par. 1, lett. ab) del regolamento 2303/2021, è responsabilità del consiglio d'amministrazione adottare una strategia per le relazioni con i Paesi Terzi o le organizzazioni internazionali riguardo alle questioni che rientrano nelle competenze dell'EUAA così come un accordo operativo con la Commissione per la sua attuazione.[102]

L'Agenzia, negli anni, ha aggiornato diverse volte questo documento, adottato a seguito di consultazioni con la Commissione,[103] la cui prima versione risale al 2013;[104] la seconda, del 2019, si rendeva necessaria a fronte dell'ampliamento (*de facto*) dell'azione esterna di EASO. L'attuale versione è stata approvata dall'EUAA il 7 marzo 2023 e integra i cambiamenti introdotti dal nuovo regolamento istitutivo.

Prima di passare all'analisi della versione più aggiornata del documento, il confronto tra l'*External Action Strategy* del 2013 e quella del 2019, ha il pregio di metter in luce elementi ricorrenti e già individuati nella disamina relativa la dimensione "interna" dell'Agenzia. Già solo da un primo dato superficiale - quale il raddoppio delle pagine del documento del 2019 rispetto a quello precedente - si può dedurre una chiara espansione dell'attività esterna di EASO. Ed infatti, in apertura, viene subito precisato che "*this Strategy foresees the possibility of revision, including in view of the future adoption of the relevant legislative proposal aimed at establishing a fully fledged EUAA*".[105] Così, come accaduto per le funzioni dell'Agenzia a supporto degli Stati membri,[106] anche per quanto riguarda la dimensione esterna i poteri conferiti venivano progressivamente ampliati nella prassi, per

---

around the limits of the mandate of the Agency, it could consider clarifying the scope of the support that can be provided within the Agency's mandate to partner countries' authorities (…)". Similmente in F. COMAN-KUND, *op. cit.,* Abdingdon, New York, 2020, p. 194 "(…) *Frontex normally establishes action plans or cooperation plans with its partners with a view to implementing the working arrangement*".

[100] EASO*,* External Cooperation Strategy, 2019, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-external-cooperation-strategy.pdf.

[101] EUAA*, Single Programming Document* 2022-2024, WP 2022 – rev. 1 (20 December 2021), https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-01/SPD%202022-24%20Rev%201_final.pdf.

[102] L'accordo operativo con la Commissione risale al 2018, si veda EUAA, External Action Strategy 2023, cit., Nota n. 4 p. 8: "*DG HOME and the EUAA have concluded a working arrangement for cooperation on external action in January 2018. The working arrangement remains in place and will be amended by mutual agreements as needed*". La necessità che le Agenzie si dotino di un documento strategico riguardante le loro relazioni esterne e che concludano con la competente DG della Commissione un *Working Arrangement* è richiesto anche dalla *Dichiarazione congiunta* del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, *Sulle agenzie decentrate*, del 19 luglio *2012,* cit., punto 25.

[103] Si veda EASO, Working Arrangements for cooperation on external action between the Directorate general for migration and home affairs (DG HOME) and the European Asylum Support Office, cit., preambolo (1): "*The Management Board of EASO adopted the External Action Strategy following consultation with the European Commission in November 2013*"; si veda anche EUAA, External Cooperation Strategy 2023*,* cit., p. 5: "*The Strategy was revised according to an inclusive and participatory process, and by applying a whole-of-Agency approach. Contributions were provided by several external stakeholders: the European Commission, other JHA agencies, EU+ countries* (…), *partner third countries, partner international organisations* (…)".

[104] EASO, External Action Strategy 2023, cit.

[105] *Ivi*, cit., p. 6.

[106] D. FERNANDEZ-ROJO, *op. cit.*, Cheltenham, Northampton, 2021, p. 62.

poi confluire dapprima in uno strumento di *soft law* e, poi, nel nuovo regolamento istitutivo dell'EUAA.

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

Per giunta, nella versione del 2019, le modalità d'implementazione dell'azione esterna dell'Agenzia comprendono, tra le altre, una presenza mirata dell'EASO [EUAA] nei principali Paesi Terzi "(…) *to facilitate technical cooperation, the implementation of support activities and/or projects through coordination with key authorities and partners in the field*".[107] Così, se il destinatario di assistenza tecnica e operativa è uno Stato membro, la disciplina di riferimento è contenuta all'interno di un atto tipico di diritto derivato (ovverosia il regolamento istitutivo dell'Agenzia stessa); al contrario, se è uno Stato terzo a ricevere supporto, l'attività e gli strumenti utili alla sua implementazione sono contenuti in un atto di *soft law* (ovverosia l'*External Action Strategy*) che dettaglia e aggiunge svariati elementi rispetto a quanto (poco) previsto dal previgente regolamento istitutivo dell'Agenzia.

Con l'entrata in vigore del reg. 2021/2303, l'Agenzia pubblicava, nel marzo del 2023, una nuova versione dell'*External Cooperation strategy* che si inserisce all'interno di un più ampio quadro rappresentato, tra le altre, dalla politica di allargamento dell'UE, dal Piano di Azione della Valletta risalente al novembre 2015,[108] dalla Dichiarazione UE-Turchia del marzo 2016, dalla Dichiarazione di Malta del 3 febbraio 2017 e dal Nuovo Patto per la migrazione e l'asilo che, addirittura, ne costituisce un "*key reference document*".[109]

L'Agenzia, in questa cornice, individua gli Stati Terzi con cui cooperare dando, anzitutto, priorità ai Paesi candidati o potenziali candidati, poi agli *European Neighbourhood Countries*[110] e, infine, ad altri Paesi che sono importanti anche per realizzare un approccio "a tutto tondo"; successivamente, conduce una valutazione dei bisogni che deve tener conto dei report e dati acquisiti dall'EUAA e di altre relazioni pertinenti provenienti da Paesi (membri e non dell'UE), da agenzie e istituzioni dell'UE, organizzazioni internazionali e società civile. Successivamente, le decisioni "*on the Agency's engagement, upscaling of engagement, or disengagement*" sono prese in consultazione con la Commissione europea e

---

[107] EASO, External Cooperation Strategy 2019, cit., p. 14. Da notarsi che mentre è previsto il dispiegamento di Squadre di Sostegno per l'Asilo negli Stati membri (ex art. 20 del Regolamento (UE) 2021/2303, cit.), lo stesso non può dirsi con riferimento ai Paesi Terzi dove, da regolamento istitutivo, è prevista solo la presenza di funzionari di collegamento (art. 30 del Regolamento (UE) 2021/2303, cit.).

[108] Consiglio dell'Unione europea, Valletta Summit, 11-12 Novembre 2015, Action Plan, https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf.

[109] EUAA, External Cooperation Strategy 2023, cit., p. 8.

[110] L. DELCOUR, *The EU: shaping migration patterns in its neighbourhood and beyond,* in D. KOCHENOV, F. AMTENBRINK (eds.), *The European Union's shaping of the international legal order*, Cambridge, 2013, p. 261 ss.

il consiglio di amministrazione dell'Agenzia e sono approvate da quest'ultimo attraverso l'adozione di documenti di programmazione strategica.[111]
La Strategia per l'Azione esterna, ancor più, delinea gli strumenti attraverso cui l'Agenzia si fa promotrice, nei Paesi Terzi coinvolti, dell'*acquis* e degli standard dell'Unione europea; si tratta, principalmente, di attività finalizzate alla condivisione di prassi, alla diffusione e formazione su orientamenti in materia di asilo prodotti dall'EUAA e sul Curriculum europeo in materia di asilo. Si prevedono, poi, visite-studio e missioni di esperti del Paese Terzo interessato presso diversi Stati membri per rafforzare ulteriormente la conoscenza dei risvolti attuativi del SECA.[112]
Inoltre, come accennato sopra, non è da escludere che in futuro, pur se al di fuori del quadro normativo rappresentato dall'attuale regolamento istitutivo, il supporto operativo dell'Agenzia si concretizzi anche attraverso il dispiegamento di suo personale sul territorio dello Stato terzo a sostegno di specifiche attività messe in atto dall'autorità nazionale competente.[113]

Accanto alla *External Action Strategy*, il Programma di lavoro annuale e la Programmazione pluriennale dell'EUAA[114], rappresentano la seconda tipologia di atti utili ad inquadrare l'azione esterna dell'Agenzia[115]. Essi non solo descrivono, punto per punto, i risultati attesi e gli indicatori per misurare il raggiungimento degli obbiettivi relativamente la dimensione esterna dell'Agenzia,[116] ma forniscono anche un elenco delle priorità programmate per gli anni a venire[117] e riportano dati e informazioni relative al finanziamento e alle risorse umane da investire nei singoli progetti da attuarsi nei Paesi Terzi.[118]

2.4 Il Third Country Cooperation Network e la governance dell'Agenzia in tema di relazioni esterne

Parallelamente l'estensione delle funzioni dell'EUAA in tema di relazioni esterne, anche l'organizzazione interna dell'Agenzia si è adeguata affidando alle varie unità coordinate dal direttore esecutivo (si veda FIG. 5, par. 3, Capitolo II) attività specifiche in materia. All'*Asylum Knowledge Centre*, ad esempio, viene affidato il compito di adattare "*the practical guides, tools and technical advice on asylum and reception designed for EU+*

[111] EUAA, External Cooperation Strategy 2023, cit., p. 12.
[112] *Ivi*, p. 12, 13.
[113] *Ivi*, p. 14: "*In 2022, the Agency gained a first experience in facilitating operational cooperation between EU+ countries and a third country, as it deployed a team to Moldova to support through information provision the transfer of displaced persons from Moldova to volunteering EU+ countries. In the future, the Agency can draw on this positive first experience, while adapting its approach to the specific new context*", p. 15: "*The EUAA mandate provides the Agency with new opportunities for maintaining and enhancing its relationships with third countries, as it allows the Agency to establish an enhanced presence in third countries, including through the deployment of liaison officers*" e p. 23. "*Through the deployment of project staff and/or liaison officers in third countries, co-located in the premises of Delegations, the Agency will step up its cooperation and consultation with the Delegations*".
[114] Art. 42 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.
[115] EUAA Single Programming Document 2022-2024, 25 ottobre 2021, pp. 21-22, p. 27, p. 31, p. 37, in https://euaa.europa.eu/sites/default/files/SPD2022-24-MAIN-TEXT-ANNEXES-adopted_25.10.2021.pdf.
[116] *Ivi*, p. 22.
[117] *Ivi*, p. 46.
[118] *Ivi*, p. 73 e ss.

countries" al contesto dei Paesi Terzi con cui l'Agenzia collabora; il Centro per la formazione e lo sviluppo professionale, invece, può inviare esperti nei Paesi Terzi per diffondere attività di formazione sui moduli del Curriculum europeo in materia di asilo. Se necessario, la cooperazione operativa è, invece, facilitata dal Centro operativo dell'Agenzia.[119]

La "rete sulla Dimensione Esterna" (o *External Dimension Network*) – istituita in seno ad EASO nel 2014 per assicurare una comunicazione efficiente tra Paesi membri, le istituzioni dell'UE, i Paesi Terzi ed eventuali altri attori –[120] a partire dall'inizio 2020, si scomponeva in una sul reinsediamento e i corridoi umanitari (*Resettlement and Humanitarian Admission Network*)[121] e l'altra sulla cooperazione con gli Stati Terzi (*Third Country Cooperation Network*) volta allo sviluppo delle capacità di questi in materia di asilo e accoglienza. La seconda rete mira anche a rispondere all'esigenza di coinvolgere più efficacemente i Paesi membri e le altre parti interessate nella definizione e nell'attuazione del quadro di cooperazione tra l'Agenzia e i Paesi Terzi sostenendo una migliore condivisione delle informazioni, creando sinergie e cercando di evitare duplicazioni e sovrapposizioni. Questa rete, il cui primo incontro si è tenuto il 5 febbraio del 2020, vede la partecipazione di rappresentanti degli Stati membri, della DG HOME e dell'UNHCR[122] e si suddivide, a sua volta, in gruppi di lavoro specializzati sui Balcani occidentali,[123] la Turchia, il Medio Oriente e il Nord Africa.[124]
Attualmente, il *Third Country Cooperation Network* ha dato vita ad una piattaforma virtuale di sostegno ai Paesi Terzi, che dovrebbe facilitare lo scambio di informazioni tra i membri della rete, e sta realizzando una banca dati che servirà come strumento per una mappatura continua dei progetti in corso di pianificazione o attuazione relativi all'asilo e all'accoglienza negli Stati Terzi.[125]

---

[119] EUAA, External action strategy 2023, cit., p. 22.

[120] EASO, *Two new Cooperation Networks joined EASO's family*, in https://euaa.europa.eu/two-new-cooperation-networks-joined-easo-family. Si veda anche Capitolo I, par. 2.2.3.

[121] *Ibid.:* "(…) *to exchange on operational implementation and a number of EU-specific issues related to resettlement. The first meeting of the network was held on 21-22 January 2020 in Malta, with the participation of representatives from 18 EU+ countries as well as from DG HOME, EU Delegation in Ankara, EU-FRANK and Migration Policy Institute (MPI)*".

[122] *Ibid*. Non è, invece, prevista la partecipazione dei rappresentanti dei Paesi Terzi interessati; si veda a tal proposito una delle raccomandazioni formulate in RAMBOLL MANAGEMENT CONSULTING, cit., p. 24: "*Recommendation 2: Reconsider the format of the cooperation with partner third countries. In light of the new EUAA mandate, and the need to continue to reinforce practical support to Western Balkan countries, the evaluation recommends that the Agency consider: (...) exploring possibilities to involve third countries with a credible path to accession in EUAA practitioners' networks, e.g., as observers*".

[123] RAMBOLL MANAGEMENT CONSULTING, cit., p. 18.

[124] EUAA, Consolidated Annual Activity Report 2022, p. 59. Il 27 giugno 2021 si è tenuto un incontro del *Third Country Cooperation Network Working Group on MENA Region* che riunisce gli Stati membri interessati a sostenere i Paesi dell'area sulle questioni relative all'asilo. Anche la Commissione europea, attraverso la DG HOME e la DG NEAR, ha partecipato alla riunione del gruppo di lavoro e ha fornito aggiornamenti sui dialoghi in corso in materia di migrazione con i Paesi Terzi partner interessati, nonché sugli esercizi di programmazione in corso volti a contribuire al raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel Nuovo Patto sull'Asilo e la Migrazione, in: EASO Newsletter - Issue n. 03/2021, EASO in Support of Middle East and North Africa (MENA) Countries, in: https://euaa.europa.eu/easo-support-middle-east-and-north-africa-mena-countries.

[125] EUAA, Consolidated Annual Activity Report 2022, p. 60.

Benché, secondo una recente valutazione esterna, la rete di cooperazione con i Paesi Terzi dell'Agenzia favorisca l'allineamento e l'individuazione di potenziali sinergie tra le azioni dell'EUAA e degli Stati membri, sono certamente auspicabili miglioramenti. A titolo di esempio, mentre gli Stati membri partecipanti al *Network* sono stati sufficientemente informati sulle attività dell'Agenzia nei Balcani Occidentali, gli stessi non assicurano reciproca trasparenza rispetto le attività che stanno attuando a livello bilaterale. Pertanto, è stato suggerito di sfruttare meglio le potenzialità di questa rete quale *forum* di scambio e coordinamento per facilitare una maggiore cooperazione operativa e garantire un approccio più trasparente e coerente.[126]

3. Un' (ardua) mappatura delle attuali operazioni dell'Agenzia nei Paesi Terzi

Tralasciando le (limitate) attività dell'Agenzia che si concretizzano nel supporto al reinsediamento e ad altre vie di accesso protetto,[127] attualmente l'EUAA sostiene lo sviluppo delle capacità in materia di asilo dei Balcani occidentali, della Turchia "*and also to some countries in the Middle East and North Africa (EU Southern Neighbourhood)*".[128] Non esiste, quindi, una lista completa dei Paesi Terzi con cui l'Agenzia ha in essere forme più o meno intense di cooperazione né, tanto meno, questa si può ricostruire grazie ai documenti pubblicati sul sito dell'EUAA e riguardanti la programmazione pluriennale e i programmi di lavoro annuali[129] o attraverso la relazione annuale consolidata relativa alle attività dell'Agenzia.[130]

Così, causa l'informalità di tali relazioni, una loro mappatura risulta difficoltosa. Invero, come già anticipato *supra*, gli strumenti di cooperazione a disposizione per realizzare attività a sostegno di Paesi Terzi non comprendono solo gli accordi operativi o le *Roadmaps*, bensì

[126] RAMBOLL MANAGEMENT CONSULTING, op. cit., p.22.

[127] Si rimanda alle attività del *Resettlement and Humanitarian Admission Network*. Tra queste, ad esempio, figurano l'elaborazione (e imminente pubblicazione) di Linee Guida sulla *Community Sponsorship* e il sostegno operativo fornito dall'EUAA al fine di creare un Progetto Pilota "*for the establishment of a Resettlement Support Facility (RSF) as a 'one-stop-shop' supporting EU+ countries' resettlement operations from Türkiye, as well as serving as a Platform to exchange knowledge and expertise*", in https://euaa.europa.eu/operations/resettlement. A tal proposito si veda anche: D. VITIELLO, *L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo come strumento di armonizzazione: potenzialità, limiti e prospettive,* in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, N.1, 2024, p. 13, 14; V. MORENO LAX, *op. cit.*, in E.L. TSOURDI, P. DE BRUYCKER (eds.), *Research handbook on EU Migration and Asylum Law*, Cheltenham, Northampton, 2022, p. 282 ss., p. 289 ss. La ridotta capacità dell'Agenzia di incidere in materia di canali di accesso protetto per persone bisognose di protezione internazionale deriva anche dal fatto che l'Unione europea in materia non ha, ad oggi, ancora adottato alcun atto tipico di diritto derivato, essendosi limitata la Commissione europea ad emettere atti atipici o di *soft law*, quali ad esempio: Commissione europea, Raccomandazione (UE) 2015/914, dell'8 giugno 2015, relativa a un programma di reinsediamento europeo, C/2015/3560; Commissione europea, Raccomandazione (UE) 2020/1364, del 23 settembre 2020, relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., par. 6.6.

[128] Come riportato sul sito dell'Agenzia, https://euaa.europa.eu/partners/international-stakeholders.

[129] Articolo 42 Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit.

[130] *Ivi,* Art. 41, par. 1, lett. b).

anche "*ad hoc interventions, Projects [and] liaison officers*".[131] Inoltre, l'EUAA – e in precedenza l'EASO – intreccia rapporti con questi attori nell'ambito di Programmi finanziati dall'UE o altre attività promosse da specifiche DG della Commissione anch'esse caratterizzate da poca trasparenza.

Precisamente, ad oggi, gli Stati con cui l'Agenzia ha concluso *Roadmaps* – secondo quanto riportato sul sito dell'Agenzia – sono Albania, Bosnia Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia, Turchia, Egitto (e Niger).[132] Questi, d'altro canto, sono solo una parte dei Paesi con cui l'EUAA collabora; attraverso programmi e strumenti quali il *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* (NDICI),[133] l'*Instrument for pre-accession and Regional Development and Protection Programme* (RDPP)[134] e l'*European Neighbourhood Partnership Instrument* (ENPI),[135] l'EUAA sostiene lo sviluppo delle capacità in materia di asilo e accoglienza anche di altri Stati terzi quali la Giordania, il Marocco, la Tunisia[136] e il Niger. Con quest'ultimo, ad esempio,

---

[131] EUAA, External Cooperation Strategy 2023, cit., p. 14 "*The cooperation instruments at the Agency's disposal to implement third-country activities include: ad hoc interventions, Projects, Roadmaps for bilateral cooperation, liaison officers and Working Arrangements*". Sulla cooperazione informale delle agenzie si veda F. COMAN-KUND, *op. cit.*, Abdingdon, New York, 2020, p. 46.

[132] Il Niger è stato aggiunto alla lista, pubblicata sul sito dell'Agenzie, dei Paesi con cui l'EUAA collabora solo a seguito di una richiesta di accesso agli atti inviata dall'A. (002522) il 12 Ottobre 2023; la relativa *Pilot Roadmap*, della durata di dodici mesi, è stata pubblicata, quindi, dopo nove mesi dalla firma, si veda: EUAA-Niger pilot Roadmap, Final Version, Febbraio 2023, in https://euaa.europa.eu/publications/euaa-niger-pilot-roadmap.

[133] Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale — Europa globale, che modifica e abroga la decisione n. 466/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (UE) 2017/1601 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio (Testo rilevante ai fini del SEE), PE/41/2021/INIT, GU L 209 del 14.6.2021, pagg. 1–78. Sul tema si veda il rapporto E. CASAJUANA e G. JANA PINTUS, *Beyond borders boundaries,* che approfondisce il quadro normativo e politico che regola il rispetto dei diritti umani nel contesto del NDICI-Global Europe e conduce un'analisi approfondita dei processi decisionali nella cornice di questo strumento identificando diverse questioni critiche in tema di *accountability,* in: https://extranet.greens-efa.eu/public/media/file/1/8607.

[134] "*Currently, the EUAA provides capacity building support (...) within the frameworks of bilateral 'Roadmaps' for cooperation and EU-funded regional programmes, including the Instrument for pre-accession and Regional Development and Protection Programme for North Africa*", in https://euaa.europa.eu/partners/international-stakeholders. Per maggiori approfondimenti sullo strumento dei Regional Development and Protection Programmes nel contesto della dimensione esterna della politica sull'asilo dell'UE si veda V. MORENO LAX, *op. cit.*, in E.L. TSOURDI, P. DE BRUYCKER (eds.), *Research handbook on EU Migration and Asylum Law*, Cheltenham, Northampton, 2022, p. 287.

[135] EUAA, *Multi-Annual Programming 2023-2025, Work Programme 2023, Amendment 2,* settembre 2023, p. 86: "*The support to third countries will be implemented through the Agency's own budget, including EU+ countries' earmarked contributions for project initiatives as well as through the implementation of European Commission funding, such as the Instrument for PreAccession Assistance (IPA) Programme – Phase III, the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI) and in cooperation with relevant stakeholders, including EU+ countries and EU Delegations. The Agency will also provide support in close cooperation with the framework of relevant Regional Development and Protection Programmes (RDPPs), as appropriate. Support to Third Countries will be framed by Cooperation Frameworks (Roadmaps, WAs etc) and/or in the context of projects*" in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-09/EUAA_SPD_2023-2025_am._2_adopted_by_MB_20230915.pdf.

[136] Più in generale, per una disamina sul ruolo delle agenzie nel diffondere l'*acquis* europeo in questi Paesi, si veda: D. RIMKUTÈ e K. SHYROKYKH, *Transferring the acquis through EU agencies: the case of the*

l'Agenzia, nel febbraio 2023, ha avviato un Progetto Pilota per supportare le autorità locali nel rafforzamento del sistema d'asilo e accoglienza nazionale.[137] Fino a novembre 2023,[138] il "lancio" di questa collaborazione è stato pubblicizzato solo sulle piattaforme social dell'Agenzia[139] e le uniche e limitate informazioni accessibili al pubblico le si potevano desumere da documenti programmatici diffusi dal consiglio di amministrazione.[140]
Precisamente, gli RDPPs in Nord Africa e nel c.d. Corno d'Africa, parte dell'Agenda europea sulla migrazione del 2015,[141] sono stati finanziati attraverso il Fondo Asilo e Integrazione, con l'obbiettivo dichiarato di aiutare i Paesi Terzi ad affrontare le esigenze di protezione di persone migranti, rifugiate e richiedenti asilo, sostenere gli sforzi delle comunità di accoglienza e sviluppare le capacità delle autorità competenti.[142] A tal fine, al

European Neighbourhood Policy countries, in H. C. H. HOFMANN, E. VOS, M. CHAMON (eds.), *The external dimension of EU agencies and bodies*, Cheltenham, Northampton, 2019, p. 183 ss.

[137] Sul sito dell'UNHCR (https://acsg-portal.org/matches/easo-niger/), si può leggere: "*EUAA (formerly EASO) and the Government of Niger have agreed to develop a pilot bilateral cooperation to enhance asylum and reception capacity in Niger. (…) The specific support to be provided under the project is still under discussion but will focus on identified unmet needs including within the reception system. EUAA and Niger see this pilot project as an opportunity to continue promoting and enhancing asylum and reception-related matters in Niger. The activities to be implemented as part of the EUAA/Niger partnership are expected to commence early 2022*". Secondo quanto riportato nell'EUAA, Consolidated Annual Activity Report 2022, cit., p. 61, 62, l'approvazione della *Roadmap* tra Niger e l'EUAA è stata posticipata dal 2022 al 2023, tuttavia: "(…) *the EUAA successfully delivered four activities involving Niger and all North African countries, thereby laying the basis for a practitioners' network including relevant stakeholders such as the UNHCR and the IOM. The activities focused on vulnerable groups and gave the opportunity to discuss on respective systems, needs and interests for the joint design of future regional activities. Eight EU Member States engaged with the EUAA in the delivery of expertise within the framework of the above bilateral and regional activities. These actions were co-funded by the EUAA and EU Member States' voluntary contributions*".

[138] Il 12/10/2023 è stata inviata dall'A. la seguente richiesta di accesso agli atti (n. 002522): "*Bilateral 'Roadmaps' for cooperation regarding relations between the EUAA and Albania, Bosnia Herzegovina, Egypt, Kosovo, Montenegro, North Macedonia, Serbia and Turkey are published on the Agency's website. It would appear, however, that the Agency has concluded Roadmaps with other third countries such as, for example, Niger.* (…)*. With this access to documents request, I would like to have access to the documents governing the relationship between Niger and the Agency*. (…)". L'Agenzia ha fornito la seguente risposta: "(…) *please be informed that the EUAA has identified one document falling under the scope thereof:'EUAA-Niger pilot Roadmap'. We are pleased to inform you that this document has recently become publicly available, here: EUAA - Niger Pilot Roadmap | European Union Agency for Asylum (europa.eu)* (…)".

[139] EUAA, Post FB (https://www.facebook.com/EUAsylumAgency/?locale=it_IT) e Linkedin (https://it.linkedin.com/company/euagencyasylum?trk=public_profile_topcard-current-company) dell'8 febbraio 2023 recitano: "*Today, together with Niger, we have officially launched the EUAA-Niger Pilot Project. The Agency will share its expertise & experience with Niger's government authorities to support them in strengthening their asylum & reception system. The EUAA's Executive Director, Nina Gregori, welcomed delegation to the Agency's HQ. We look forward to continuing our strong cooperation. We want to thank all the stakeholders involved, incl. & UNHCR, the UN Refugee Agency*". Non si ritrova, invece, alcuna notizia a riguardo nella sezione "news" del sito dell'Agenzia né nella newsletter Issue n. 5 che comprende il periodo tra gennaio e marzo 2023.

[140] Questo programma dovrebbe concludersi il 15 febbraio 2024 e prevede un finanziamento attraverso contributi finanziari volontari degli Stati membri, in EUAA, Multi-Annual Programming 2023-2025, Work Programme 2023, Amendment 2, cit., p. 133, 134.

[141] Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, Agenda europea sulla migrazione, cit., p. 6

[142] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ai programmi di protezione regionale, cit.

Vertice della Valletta dell'11-12 novembre 2015, EASO veniva identificato come un attore chiave per sviluppare le capacità dei sistemi di asilo e accoglienza dei Paesi di origine, transito e destinazione.[143] Ancora oggi, l'Agenzia partecipa ai Comitati direttivi per l'attuazione di tali Programmi, assieme alla Commissione, all'EEAS e agli Stati membri e associati interessati.[144] Tuttavia, a parte la partecipazione di EASO, nel 2015, alle missioni in Algeria, Marocco e Tunisia,[145] e benché l'Agenzia abbia più volte sottolineato l'opportunità di un suo più ampio coinvolgimento nell'attuazione degli RDPP,[146] il suo ruolo sembrerebbe rimanere, di fatto, marginale e ancora in divenire.[147]

L'Agenzia è stata, poi, coinvolta – a partire dal 2014 – nell'ambito dell'*European Neighbourhood Partnership Instrument* (ENPI) per un progetto congiunto con FRONTEX, inteso a fornire sostegno (sotto forma di rafforzamento delle capacità) alle autorità competenti di Giordania, Marocco e Tunisia. EASO e FRONTEX sottoscrivevano, a tal fine, un accordo operativo intitolato "Promuovere la partecipazione della Giordania alle attività dell'EASO, oltre che la partecipazione di Tunisia e Marocco nelle attività dell'EASO

[143] EASO Annual General Report 2015, p. 25 e ss.

[144] "*Actions in the RDPP North Africa are defined through the Steering Committee consisting of the Commission, EEAS, EUAA, interested Member States and Dublin/Schengen Associated States, and implementing partners. The Steering Committee for the RDPP is led by the Italian Ministry of Interior*", in Commissione europea, Regional Development and Protection Programmes in North Africa projects' implementation, News Article, 5 Luglio 2023, in: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/regional-development-and-protection-programmes-north-africa-projects-implementation-2023-07-05_it.

[145] EASO, Annual General Report 2015, cit., p. 25.

[146] EASO, Relazione generale annuale 2016, cit., p. 26: "L'EASO inoltre sta discutendo con la DG HOME e la DG NEAR l'attuazione di un progetto nel quadro dei programmi di sviluppo e protezione regionale - Africa settentrionale (RDPP-NA) nonché l'opportunità di un più ampio coinvolgimento dell'EASO in questa regione. L'EASO fa parte del comitato direttivo del RDPP-NA e ha partecipato alla riunione del 2016". EASO, Relazione generale annuale di attività dell'EASO 2017, cit., p. 47: "Accanto alle attività nei Balcani occidentali e in Turchia, l'EASO mira a fornire uno sviluppo delle capacità nella regione del Nord Africa e, se del caso, a contribuire all'attuazione del programma di sviluppo e protezione regionale (PSPR). L'EASO effettua inoltre il follow-up del piano d'azione del vertice de La Valletta del novembre 2015 e può fornire, qualora opportuno, formazione e sostegno per migliorare la qualità dei sistemi e delle prassi nazionali in materia di asilo al fine di allinearli alle norme UE e internazionali. A tal fine, l'EASO ha partecipato a due riunioni del comitato direttivo del PSPR per l'Africa settentrionale e alla riunione degli alti funzionari a La Valletta, Malta". EASO Annual General Report 2020, cit., p. 24: "*In the MENA region, EASO laid a good basis for increasing cooperation in the coming years. EASO established a regional pilot project for North Africa (co-funded together with Denmark and the Czech Republic) which will be implemented under the umbrella of the Regional Development and Protection Programme for North Africa (RDPP NA) until 2023*". EASO, Annual General Report 2021, cit., p. 50: "*In the MENA region the Agency explored bilateral cooperation with Algeria, Morocco and Tunisia*".

[147] EUAA, Multi-Annual Programming 2023-2025, Work Programme 2023, Amendment 2 , cit., p. 88, 89: "*Main outputs/actions 2023:* (…) *Implement a regional pilot project under the umbrella of the RDPP NA*"; Consiglio dell'Unione europea, Operationalization of the Pact – Action plans for strengthening comprehensive migration partnerships with priority countries of origin and transit Draft Action Plan: Tunisia, Note, 11392/2/21 REV 2, 3 febbraio 2022, p. 1: *"EASO/EUAA aims to involve Tunisia in its Regional Pilot for North Africa that should foster exchanges and support asylum practitioners from countries in the region*"; p. 6: "*Going forward, the EU's objective is to ensure that the migration strategy and asylum law are finalised and approved and provide a robust protection framework. EASO/EUAA has invited Tunisia to participate in regional peer-to-peer, technical exchanges on asylum-related matters*", in https://www.statewatch.org/media/3241/eu-council-pact-tunisia-action-plan-11392-21-rev2.pdf.

e di FRONTEX" che veniva approvato per un periodo di attuazione di 18 mesi, con un bilancio riservato di circa 1 milione di euro.[148]
Il progetto, della durata di due anni, era volto, più precisamente, a far familiarizzare i funzionari di Giordania, Marocco e Tunisia con il mandato e gli strumenti dell'EASO e di FRONTEX e con i modelli di cooperazione sviluppati "*with EU+ countries, while assessing the technical needs of the third countries making use of EASO and FRONTEX's tools to respond to capacity-building needs*".[149] Nel quadro di questo progetto, ad esempio, nel 2016 l'EASO svolgeva attività di formazione sul SECA in Tunisia a cui partecipavano funzionari libanesi ed egiziani oltre a quelli provenienti dai altri paesi partner dell'ENPI.[150]
Le attività indicate come *follow-up* del progetto sono state realizzate nel 2017, in seguito a un accordo con le autorità nazionali competenti e grazie all'Ufficio di sostegno che, a tal riguardo, organizzava un seminario per i giudici amministrativi in Tunisia, un seminario sull'accoglienza (con elementi sull'integrazione nel mercato del lavoro nazionale) per le autorità giordane e uno sul SECA destinato alle autorità marocchine.[151]

Infine, a proposito di rapporti con Paesi Terzi nell'ambito di iniziative promosse dalla Commissione europea, l'Agenzia è stata coinvolta nell'azione della Task Force Mediterraneo (TFM), istituita a seguito del naufragio del 3 ottobre 2013[152] e costituita, per l'appunto, da esperti degli Stati membri, della Commissione europea, dell'EEAS, dell'EASO e di altre agenzie competenti in materia.[153]
La TFM elaborava varie linee d'azione, otto delle quali riservate all'EASO, principalmente in cinque ambiti: miglioramento della sorveglianza alle frontiere, assistenza e solidarietà sotto forma di sostegno finanziario per gli Stati membri che sono esposti a elevate pressioni migratorie, rafforzamento della lotta alla tratta di esseri umani e alla criminalità organizzata, ottimizzazione della protezione regionale e del reinsediamento, individuazione dei mezzi legali per accedere all'Europa e delle possibili azioni da attivare in collaborazione con i Paesi Terzi.[154] Con riferimento a quest'ultime misure afferenti la dimensione esterna, l'allora Ufficio di sostegno si rendeva disponibile a fornire supporto a Marocco, Tunisia e Giordania nell'ambito di partenariati o progetti già esistenti e alla Libia nel contesto di un futuro partenariato per la mobilità. In linea con la sua Strategia d'azione esterna, l'Agenzia avrebbe potuto "erogare formazione e attivare altre misure di rafforzamento delle capacità nell'ambito dei programmi di protezione regionali".[155]
Anche in tal caso, la Relazione generale annuale di EASO, genericamente, riporta che "nel 2014 l'EASO ha attuato le misure previste dalla Task Force Mediterraneo" e nulla di più è dato sapere relativamente l'effettiva realizzazione di tali azioni e il loro preciso portato.

[148]EASO, Relazione annuale di attività 2013, cit., p. 24, 25.
[149] EASO, External Cooperation Strategy, 2019, cit., p. 12.
[150] EASO, Relazione generale annuale 2016, cit., p. 26.
[151] *Ibid.*
[152] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, sull'attività della Task Force "Mediterraneo", cit. Si veda Capitolo I, par. 2.5.1.
[153] FRONTEX, Europol, Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, Agenzia europea per la sicurezza marittima*), Ivi.*, p. 4.
[154] EASO, Relazione annuale di attività 2013, cit., p. 19.
[155] *Ibid.*

Perciò, dato conto del frammentato panorama in cui si inseriscono le relazioni esterne dell'Agenzia e delle difficoltà che si incontrano nel ricostruirne un quadro chiaro, nelle pagine che seguono si approfondiranno solo quelle tra esse caratterizzate da una maggior (seppur sempre limitata) trasparenza. Come anticipato sopra, invero, l'EUAA ha concluso diverse *Roadmaps*, tutte pubblicate sul sito dell'Agenzia, con l'Egitto, la Turchia, (il Niger) e i Paesi appartenenti alla regione dei Balcani occidentali.

3.1 Le Roadmaps concluse con i Paesi Terzi

Dal 2014 l'Agenzia fornisce supporto allo sviluppo delle capacità in materia di asilo nella regione dei Balcani occidentali - più precisamente ai Paesi candidati (Albania, Montenegro, Nord Macedonia, Serbia, Bosnia Erzegovina)[156] e potenziali candidati (Kosovo).[157] L'impegno in questi Paesi si inserisce nel più ampio quadro del Progetto IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*) "*Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management systems in the Western Balkans and Turkey*", un programma regionale finanziato dall'UE e dall'Agenzia stessa il cui obbiettivo consiste nello sviluppare e rendere operativo un sistema completo di gestione della migrazione.[158]

Tre obbiettivi principali vengono delineati nelle *Roadmaps* concluse con tali Paesi, ovverosia migliorare lo spazio di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati in linea con il SECA e con le prassi degli Stati membri; contribuire ad una maggiore armonizzazione dei sistemi di asilo e di accoglienza; individuare le aree in cui il sostegno dell'Agenzia può alimentare il processo di adesione e dare concretezza alle raccomandazioni delineate dalla Commissione nei suoi Report (in particolare quelle volte a soddisfare i criteri del Capitolo 24). Per quanto concerne quest'ultima finalità, in generale, gran parte delle Agenzie sono coinvolte nel processo di allargamento dell'UE, stabilendo diverse forme di cooperazione con i Paesi candidati o potenziali candidati volte a prepararli all'adesione e a monitorare l'attuazione dell'*acquis* dell'UE.[159] Invero, già con la sua Comunicazione del 2008 sul futuro delle agenzie europee, la Commissione sottolineava come queste "hanno contribuito ad aiutare taluni Paesi Terzi a familiarizzarsi con l'*acquis* e con le migliori pratiche della Comunità".[160]

---

[156] Il testo delle *Roadmaps* può essere consultato sul sito dell'Agenzia: https://euaa.europa.eu/partners/international-stakeholders.

[157] *Ibid*.

[158] Art. 35 par. 5 Regolamento (UE) 2021/2303, cit. Per un dettaglio delle risorse finanziarie investite: EUAA, Single Programming Document 2022-2024, cit., p. 81. Attraverso lo strumento di preadesione è stato finanziato il progetto *Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey*, gestito da EASO, FRONTEX, OIM e UNHCR. Per EASO è stato previsto un budget di 1,4 milioni di euro per il periodo luglio 2019 – giugno 2021, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/IPA-II-phase-II.pdf. Si rimanda anche a: ASGI, *Te la ricordi, vero, l'Albania?*, *Report di approfondimento del sopralluogo giuridico in Albania (2021)*, aggiornato al 7 aprile 2022, p. 38, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2022/04/Report_Final_14apr.pdf.

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

[160] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Il futuro delle agenzie europee, cit.

Per quanto attiene l'EUAA, fanno riferimento al suo ruolo anche i documenti che la Commissione pubblica nel contesto dei negoziati sul Capitolo 24, alcune volte prevedendo il dispiegamento di suoi funzionari di collegamento sul territorio dello Stato candidato,[161] altre riferendosi alle Linee Guida dell'Agenzia come parametro per monitorare gli sviluppi del sistema d'asilo.[162]

Anche la cooperazione tra EASO e la Turchia s'intreccia con il Programma regionale IPA II,[163] tant'è vero che nel recente documento di lavoro dei Servizi della Commissione che accompagna la Comunicazione sulla politica di allargamento dell'UE si porta alla luce la collaborazione tra la Direzione Provinciale Migrazione turca e l'EUAA "*which offers capacity building support and peer-to-peer exchanges on best practices in the fields of asylum, reception, resettlement and organisational change*".[164]
La relazione intercorrente con la Turchia, attiva dal 2014,[165] si fa più intensa a seguito della Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016.[166] Invero, nel 2016, veniva affidato ad EASO il compito di partecipare al lavoro del gruppo sul reinsediamento dell'UE ad Ankara, istituito dai servizi della Commissione con l'obiettivo di favorire il reinsediamento di richiedenti protezione internazionale dalla Turchia.[167]
Tra settembre 2017 e febbraio 2018, a seguito di scambi ufficiali di corrispondenza, l'EASO e il ministero dell'interno turco (DGMM) concludevano una tabella di marcia pilota per l'attuazione di attività quali il rafforzamento dell'Unità COI, la formazione del personale competente in materia di "vulnerabilità", dei funzionari del DGMM e del *Provincial Directorate of Migration and Management* (PDMM) e il sostegno al centro di trattamento delle domande di asilo di Ankara.[168] Le azioni dell'Ufficio di sostegno, in quest'ultimo caso,

[161] Commission staff working document, Serbia 2022 Report, SWD 2022 338 def., p. 64: "*The second roadmap for cooperation with the European Union Agency for Asylum (EUAA) is being implemented. Serbia participated as an observer in the reception network organised by the EUAA. A European migration liaison officer, responsible for the entire region, operates from Belgrade*".
[162] Commission staff working document, Serbia 2021 Report, SWD 2021 288 def., p. 52: "*Reception conditions are regularly monitored in view of the EASO guidance on reception conditions*". Si vedano anche: Commission staff working document, Albania 2019 Report, SWD 2019 215 def., p. 41; Commission staff working document, Albania 2020 Report, SWD 2020 354 def., p. 48; Commission staff working document, Macedonia 2020 Report, SWD 2020 351 def., p. 44; Commission staff working document, Macedonia 2021 Report, SWD 2021 294 def., p. 44.
[163] EASO, Relazione Generale Annuale 2016, cit., p. 26: "Nel corso del 2016 l'EASO ha offerto assistenza alla regione dei Balcani occidentali e alla Turchia nel quadro del programma IPA II relativo al sostegno regionale alla gestione della migrazione sensibile in termini di protezione nei Balcani occidentali e in Turchia (programma regionale IPA II)".
[164] Commissione staff working document, Türkiye 2023 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 2023 Communication on EU Enlargement policy, SWD (2023) 696 final, p. 57.
[165] EASO DGMM Cooperation, *Working together towards strengthening international protection*, in https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-dgmm-turkey-cooperation.pdf.
[166] Consiglio europeo, Comunicato stampa, Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016, cit.
[167] EASO, Relazione Generale Annuale 2016, cit., p. 27.
[168] Nella pratica, tra le attività che venivano realizzate nel 2017 si annoverano due seminari per i funzionari del DGMM e la traduzione di diversi strumenti pratici e guide dell'EASO, in Relazione generale annuale di attività dell'EASO 2017, cit., p. 46, 47. EASO, Pilot Roadmap for Cooperation EASO - Directorate General for

si concretizzavano, ad esempio, nella traduzione e adattamento al contesto turco delle linee guida EASO per le interviste da svolgersi durante procedure di riconoscimento della protezione internazionale e di alcune guide pratiche dell'Agenzia (quale quella relativa alla valutazione delle prove). Erano previste anche visite-studio riguardanti le attività di supporto di EASO all'amministrazione nazionale in Grecia o in Italia.[169]
La cooperazione tra la Turchia e l'Agenzia si rinnovava, negli anni successivi, grazie alla conclusione di tre *Roadmaps* a coprire il periodo tra il 2018 e il 2023.[170]

Il sostegno dell'EASO alle autorità egiziane, invece, prendeva avvio a seguito del primo incontro "*EU-Egypt Migration Dialogue*", svoltosi il 17 dicembre 2017 al Cairo:[171] la Commissione europea, facendo tesoro degli interessi espressi dalle autorità egiziane, proponeva diversi punti di azione, tra cui la collaborazione con EASO nei settori della protezione internazionale e dell'asilo, nonché della prevenzione e della lotta alla migrazione irregolare, al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani.[172]
Nel 2018, l'EASO partecipava, quindi, ad a una missione esplorativa in Egitto per discutere le possibilità di cooperazione con il governo del Paese. Nel giugno e nel settembre dello stesso anno, l'Ufficio metteva a disposizione le proprie competenze per un corso di formazione sulla "lotta alla tratta di esseri umani e al traffico di migranti"[173] e organizzava altre attività formative rivolte alle autorità egiziane in materia di asilo, nell'ambito di un progetto più vasto inteso ad assistere l'Egitto nell'istituzione di un suo sistema di asilo.[174]
Tra il 2019 e il 2020, EASO e l'Egitto avviavano un progetto pilota di cooperazione che portava alla conclusione della *Roadmap for cooperation between EASO and Egypt 2021-2023*.[175] Gli obbiettivi fissati dalla *Roadmap*, in questo caso, riguardano il rafforzamento delle competenze riguardanti l'asilo (anche in vista dell'elaborazione di una legge nazionale)

Migration Management (DGMM), Turkey, 2017, p. 3 documento in possesso dell'A. a seguito di richiesta accesso agli atti n. 002054.

[169] *Ivi.*, p. 15.

[170] EASO External dimension, Roadmap for Cooperation EASO - Directorate General for Migration Management (DGMM), Turkey, 2018-2019, documento in possesso dell'A. a seguito di richiesta accesso agli atti n. 002054; EASO, Roadmap for Cooperation EASO - Directorate General for Migration Management, Turkey (2019-2021), disponibile in: https://euaa.europa.eu/publications/roadmap-cooperation-between-easo-and-dgmm-turkey; EUAA, Roadmap for Cooperation between the EUAA–PMM (2022-2023), gennaio 2022, in https://euaa.europa.eu/publications/roadmap-cooperation-between-euaa-and-pmm.

[171] Servizio europeo per l'azione esterna, 1st Session of the EU-Egypt Migration Dialogue*,* 16.12.2017, in https://www.eeas.europa.eu/node/37530_en.

[172] EASO, Roadmap for Cooperation EASO-Egypt (2021-2023), in https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-02/EG_Roadmap_FINAL.pdf, p. 1 e Commissione europea, joint staff working document, Report on EU-EGYPT relations in the framework of the revised ENP (2017-2018), 05.12.2018, SWD (2018) 490 final, p. 15: "*The Dialogue covers all migration-related issues, from the fight against smuggling and trafficking to the promotion of legal channels of migration and mobility, and from the prevention of irregular migration to the protection of asylum seekers and refugees, in a comprehensive and balanced approach. (...) It embeds the issue of migration within the overall bilateral relationship between Egypt and the European Union, including enhanced cooperation with EU Agencies*".

[173] EASO, Relazione generale annuale di attività dell'EASO 2018, p. 17, in https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/480a9ece-ddb7-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-it/format-PDF.

[174] *Ivi*, p. 33.

[175] EASO, Relazione generale annuale sulle attività 2020, cit., p. 24; EASO, Roadmap for Cooperation EASO-Egypt (2021-2023), cit.

e della capacità istituzionale in materia di accesso alla protezione internazionale, e prevedono attività di formazione sui criteri di valutazione delle domande di asilo e sul trattamento che dovrebbe esser riservato ai richiedenti protezione internazionale vulnerabili.

Al di là dei particolarismi che riguardano i diversi bisogni degli Stati terzi, nelle pagine che seguono si tenterà una lettura trasversale di queste *Roadmaps* al fine di delinearne alcuni elementi comuni e svolgere, poi, alcune riflessioni di carattere più generale.
Dopo una parte introduttiva in cui si ricostruisce il contesto in cui si inserisce la cooperazione tra l'Agenzia e lo Stato Terzo in questione, le *Roadmaps* descrivono le varie fasi che precedono, concorrono e seguono la loro stesura. In tutti i casi, prima di stilare tali documenti, viene svolto un *needs assessment* che, per altro, può includere missioni in loco.[176] Vi è poi un'attività di monitoraggio e auto-valutazione cadenzata in diversi momenti: durante tutto il periodo coperto dalla *Roadmap*, l'Agenzia e l'autorità nazionale competente devono raccogliere sistematicamente dati e informazioni sulla sua attuazione; vi è poi una *mid-term review* a cui fa seguito un Report di valutazione finale e una valutazione dei bisogni conclusiva del periodo d'implementazione della *Roadmap*, utile a valutare le necessità sopravvenute in vista di un'eventuale ulteriore collaborazione tra Agenzia e Paese Terzo. Invero, tutte le *Roadmaps* hanno una durata di circa uno-due anni a cui può seguire un rinnovo.[177]
Successivamente, e prima di passare al dettaglio delle attività da implementarsi, le *Roadmaps* definiscono brevemente delle macroaree d'intervento che, a seconda dei Paesi interessati, variano dal rafforzare la legislazione e il sistema istituzionale in materia di asilo (1) al prevedere procedure di asilo (2) e un sistema d'accoglienza efficace (3).[178]
Una seconda sezione definisce, più approfonditamente, l'attività dell'EUAA sul territorio del Paese Terzo. Segnatamente, vengono riportate delle tabelle in cui sono elencati i risultati attesi, le autorità nazionali responsabili, le premesse necessarie in vista dell'inizio dell'attività di supporto, la descrizione di ogni attività (collegata al singolo risultato atteso) e le eventuali sinergie da assicurare con altre organizzazioni internazionali operanti sul territorio del Paese Terzo.
Certamente, come la lettura dei piani operativi conclusi tra Stati membri e Agenzia non consente, da sola, di capire fino a che punto i componenti delle Squadre di Sostegno per l'Asilo influenzano l'operato dell'autorità nazionale che supportano, così l'analisi delle

[176] EASO, Roadmap for Cooperation EASO-Montenegro (2022-2023), Strengthening the asylum and reception system in line with the Common European Asylum System and EU standards, p. 5, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-05/EASO_MN.pdf.
[177] La Serbia e la Macedonia del Nord avevano già concluso *Roadmaps* con l'Agenzia per il periodo 2017-2019, si veda: I. DAMJANOVSKI, Z. NECHEV, *op. cit.*, in *EUIDEA Policy Papers*, N. 20, 2022, p. 14.
[178] EASO, Roadmap for cooperation between EASO and North Macedonia (2020 – 2022): strengthening the asylum and reception systems in line with the Common European Asylum System and EU standards, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-02/MK_RM_Cover.pdf, p.6: "(…) *targeted interventions aimed at contributing to (1) strengthening of asylum related legislation, institutions and systems, (2) effective asylum procedures and (3) effective reception system in North Macedonia were identified*"; EASO, Roadmap for Cooperation EASO-Montenegro (2022-2023): strengthening the asylum and reception systems in line with the Common European Asylum System and EU standards, p. 7: "*relevant activities will be implemented and contribute to: (1) effective asylum procedures and (2) effective reception system*" in https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-05/EASO_MN.pdf.

Roadmaps e delle Relazioni annuali sull'attività dell'Agenzia non permette di comprendere appieno il grado di incisività dell'Agenzia sui sistemi di asilo (ove esistenti) degli Stati terzi con cui coopera. Tuttavia, sembrerebbe potersi delineare un paragone tra le attività di EASO a supporto degli Stati membri durante i suoi primi anni di mandato - fino al 2015 - con quelle attualmente svolte dall'EUAA sul territorio degli Stati Terzi. In entrambi i casi l'impatto dell'Agenzia sui sistemi di asilo è minimo, limitandosi la stessa ad attività di formazione o sviluppo delle capacità delle autorità competenti in materia di asilo; ancor più, non potendo l'Agenzia, almeno *de iure*, dislocare personale con funzioni operative sul territorio degli Stati Terzi, il margine d'influenza è ancor più ridotto.
D'altro canto, se si tengono a mente gli sviluppi delle funzioni operative di EASO a statuto invariato e quelli relativi la dimensione esterna di FRONTEX,[179] è essenziale, negli anni a venire, monitorare l'evoluzione dei rapporti tra Agenzia e Stati terzi e le relative ripercussioni in tema di *accountability* che ne possono derivare.

Certamente, il minor impatto dell'Agenzia sul territorio dei Paesi Terzi deriva dalla non vincolatività delle *Roadmaps*, a differenza, ad esempio, di quanto esplicitamente previsto per il Piano operativo concluso tra uno Stato membro e l'EUAA[180] o per gli accordi sullo *status* conclusi dall'UE con un Paese Terzo per l'invio di squadre attinte al corpo permanente di FRONTEX, i cui membri esercitano poteri esecutivi.[181]
Ancor più, è da un confronto tra i *working arrangements* (accordi operativi, secondo la versione italiana) conclusi da FRONTEX[182] e le *Roadmaps* dell'EUAA che emerge chiaramente quanto le prime, rispetto alle seconde, "*may entail limited legally binding effects*".[183] Nessuna delle clausole degli accordi operativi conclusi da FRONTEX che, secondo la dottrina appena citata, indicano un impegno giuridicamente vincolante si ritrova all'interno delle *Roadmaps* concluse dall'EUAA. Effetti giuridici possono derivare, in

[179] Sullo sviluppo della dimensione esterna di FRONTEX si veda: D. VITIELLO, *op. cit.*, Bari, 2020, p. 115 ss; F. COMAN-KUND, *op. cit.*, Abdingdon, New York, 2020, p. 178 ss.; D. FERNANDEZ-ROJO, *Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard (Frontex): The Supranational Administration of the External Borders?* in M. KOTZUR, D. MOYA, U. S. SÖZEN, A. ROMANO (eds.), *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies*, Baden-Baden, 2020, p. 295 ss.*;* H. EKELUND, *'Normative Power Frontex?' Assessing agency cooperation with third countries,* in H. C. H. HOFMANN, E. VOS, M. CHAMON, *The External Dimension of EU Agencies and Bodies,* Cheltenham, Northampton, 2019, p. 79 ss.; M. FINK, J. RIJPMA, *The management of the European Union's external border,* in E. L. TSOURDI, P. DE BRUYCKER (eds.), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law,* Cheltenham, Northampton, 2022, p. 407 ss.,p. 422-425; V. MEISSNER, *op. cit.,* in *TARN Working Paper*, N. 16, 2017.
[180] Art. 18, par. 2, Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit., secondo cui un piano operativo è vincolante per l'Agenzia, per lo Stato membro ospitante e per gli Stati membri partecipanti.
[181] Art. 73, par. 3, Regolamento (UE) 2019/1896, cit. L'Unione ha concluso accordi sullo status con l'Albania, la Serbia e il Montenegro, si veda: AMADEO S., SPITALERI F., *op. cit.*, Torino, 2022, p. 443. Al contrario e a titolo comparativo, tutti i *Work Arrangements* conclusi da FRONTEX con i Balcani Occidentali "*contain a provision of their legal status. These provisions establish that the respective work arrangements shall not be considered a treaty under international law and that its implementation shall not be regarded as fulfilment of obligations by EU*" in: M. FINK, *op. cit.*, in *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 38, N. 75, p. 26.
[182] Art. 73 e Art. 76, par. 4, Regolamento (UE) 2019/1896, cit.
[183] In questo senso: F. COMAN-KUND, *op. cit.*, Abdingdon, New York, 2020, p .196. A tal proposito, inoltre, si rimanda al principio dell'irrilevanza del *nomen iuris* di un atto stipulato sul piano internazionale per valutarne l'efficacia vincolante, si veda giurisprudenza citata in nota 87, p. 426 in J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018.

particolare, dalle disposizioni relative allo scambio di informazioni tra l'Agenzia e le autorità dello Stato Terzo[184] o riguardanti la cooperazione durante le operazioni congiunte,[185] i progetti di assistenza tecnica e gli aspetti finanziari.[186] Inoltre, i *working arrangements* conclusi tra FRONTEX e i Paesi Terzi riportano una clausola secondo cui le parti devono garantire il pieno rispetto dei diritti umani "*during all joint activities*", indizio del fatto che tale cooperazione può interessare anche gli individui.[187] Infine, la procedura formale per la negoziazione e la conclusione di questi strumenti, così come l'inclusione di clausole relative alla loro entrata in vigore, modifica e cessazione,[188] forniscono ulteriori indicazioni del fatto che essi contengono impegni presi seriamente dalle parti.

Le *Roadmaps* concluse dall'EUAA, tuttavia, sono caratterizzate da elementi che, pur essendo certamente meno "stringenti" rispetto a quelli appena illustrati, evocano un carattere vincolante se li si proietta nel processo evolutivo che potrebbe caratterizzare le relazioni

---

[184] F. COMAN-KUND, *op. cit.*, Abdingdon, New York, 2020, p. 197-198: "*Working arrangement on establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX) and the Ministry of Internal Affairs of Kosovo, 2016: 3. Contents* (…) (*iv) The exchange of classified information or intelligence, is object of a separate security arrangement/agreement to be adopted by Fronex and the Ministry of Internal Affairs of Kosovo (...) 7. Confidentiality of information and protection of personal data (i) FRONTEX and the Ministry of Internal Affairs shall take all necessary measures to ensure adequate confidentiality of the information received under the present Working Arrangement.* (…) (ii) *The exchange of personal data, if required for the implementation of this Woriking Arrangement, will be object of a specific arrangement/agreement to be adopted by Frontex and the Ministry of Internal Affairs of Kosovo*".

[185] *Ibid.*: "*Working arrangement on establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX) and the Ministry of Internal Affairs of Kosovo, 2016:* (…) *(ix) FRONTEX may invite representatives of the competent authorities of Kosovo to participate in joint operations as observers upon mutual agreement of the host EU Member State*".

[186] *Ibid.*: "*Working arrangement on establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX) and the Ministry of Internal Affairs of Kosovo, 2016*: (…) *5. Financial aspects. The participation of the competent authorities of Kosovo in activities coordinated by FRONTEX may be financed by FRONTEX in line with the regulatory framework in place*".

[187] *Ibid.*: "*Working arrangement on establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX) and the Ministry of Internal Affairs of Kosovo, 2016: 1. Basic principles* (…) *(iii) in the implementation of the intended cooperation, FRONTEX and the Ministry of Internal Affairs afford full repsect for human rights, enshrined in international law and principles, in particular they shall ensure that the rights of persons in need of international protection and other vulnerable groups are respected during all joint activities".*

[188] *Ibid.: "Working arrangement on establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX) and the Ministry of Internal Affairs of Kosovo, 2016:* (…) *8. Coming into effect, amendments and temination (i) The present Working Arrangement shall come into effect on the day following its signature. (ii) FRONTEX and the Ministry of Internal Affairs may amend the present Working Arrangement based on their mutual trust. (iii) In case of disagreement on the interpretation and implementation of this Working Arrangement, FRONTEX and the Ministry of Internal Affairs shall meet and undertake genuine and good faith negotiations with a view to resolving the dispute or difference. In the meantime, the implementation of the article/articles subject to disagreemnt will be suspended. (iv) The present Working Arrangement shall continue to be in effect unless terminated upon written notification of 90 days' minimum notice either by FRONTEX or by the Ministry of Internal Affairs*".

esterne dell'Agenzia negli anni a venire. Uno sviluppo in senso rafforzativo di questi elementi che oggi si limitano a richiamare alla mente la futura possibilità delle *Roadmaps* di produrre effetti giuridici, potrebbe accompagnarsi, con riguardo alla forma dello strumento utilizzato per la cooperazione, ad un utilizzo sempre maggiore da parte dell'EUAA dei *working arrangements* e ad un contestuale abbandono delle *Roadmaps.*

Esempi di clausole di questo tipo contenute nelle attuali *Roadmaps* sono quelle per cui "*all relevant stakeholders from both EASO and* [the Third Country] *are committed to participate actively in the agreed activities and to implement the agreed commitments in line with the envisaged timeline*",[189] o quelle che prevedono che per la modifica del contenuto delle *Roadmaps* sia necessario il consenso formale di entrambe le parti[190]. Inoltre, vengono utilizzati termini che presuppongono un certo tipo di impegno[191] e tutte le *Roadmaps* contengono una clausola specificante il periodo di implementazione della stessa, alcune volte facendo riferimento genericamente al mese e anno (da marzo 2022 a febbraio 2024)[192], altre inserendo addirittura il giorno (dall'1 ottobre 2020 al 30 settembre 2022).[193] Con riguardo al recepimento di tali strumenti negli ordinamenti interi, pare interessante mettere in luce come alcuni governi nazionali li definiscano quale "motore" che ha spinto a riformare

[189] EASO, Roadmap for cooperation between EASO and Albania (2020 – 2022): strengthening the asylum and reception systems in line with the Common European Asylum System and EU standards, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-02/AL_RM_Cover.pdf, p. 5. Clausole simili sono contenute in altre Roadmaps come, ad esempio, quelle che si ritrovano in: EASO, Roadmap for Cooperation EASO - Directorate General for Migration Management, Turkey (2019-2021), cit., p. 4, EASO, Roadmap for Cooperation EASO-Montenegro (2022-2023), Strengthening the asylum and reception system in line with the Common European Asylum System and EU standards, cit., p. 6, EASO, Roadmap for cooperation between EASO – Serbia (2020- 2022): strengthening the asylum and reception systems in line with the Common European Asylum System and EU standards, p. 5, in https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-02/RS_RM_Cover.pdf.

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

[191] L'utilizzo del verbo "*to commit*" e la declinazione dei verbi non in forma condizionale (non si usano formule tipo *should, could*, …). A tal proposito, BELGRAD CENTRE FOR HUMAN RIGHTS, *Rights to asylum in the Republic of Serbia 2020,* https://azil.rs/en/wp-content/uploads/2021/02/Right-to-Asylum-in-Serbia-2020.pdf, p. 73 "*Given Serbia's commitment to join the EU, it needs to comply with specific asylum and migration related standards laid down in EU law. For instance, Serbian authorities, especially the CRM, are* under the obligation to comply with *EASO standards on accommodation of migrants and asylum seekers*".

[192] EASO, Roadmap for cooperation between the EUAA and Kosovo (March 2022 – February 2024), p. 4, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-05/Roadmap_for_cooperation_EUAA_Kosovo.pdf

[193] EASO, Roadmap for Cooperation EASO-Serbia, cit., p. 4.

la legislazione in materia di asilo[194], altri facciano puntuale rinvio all'attuazione di tali documenti nelle relazioni semestrali inviate alla Commissione europea sul Capitolo 24.[195]
Non riconoscere carattere vincolante agli strumenti con cui l'Agenzia tesse relazioni con gli Stati Terzi non significa che quest'ultimi si "sentano liberi" di non adempiere a quanto in essi previsto. Invero, è importante non sottovalutare gli impegni contenuti nelle *Roadmaps*: proprio perché sono rivolte (per lo più) a Paesi che ambiscono a fare ingresso nell'UE, queste facilmente "prendono una forma più incisiva e vincolante attraverso quei meccanismi di *moral suasion* tipici del *soft-law*".[196]
Tant'è che, così come la Commissione, nei suoi Report periodici sull'avanzamento del processo di adesione, fa riferimento alle attività dell'Agenzia nei Balcani occidentali, anche le *Roadmaps* concluse dall'Agenzia con gli stessi, sistematicamente, rimandano a tali Report.[197]

4. Esternalizzazione del diritto di asilo o sostegno alla procedura di adesione?

Essendo i Balcani Occidentali coinvolti, in diversa misura, nel processo di adesione all'UE e rappresentando gli stessi "*key priority third countries*" per l'EUAA,[198] essi si prestano ad essere un interessante caso studio per comprendere se i rapporti tra essi e l'Agenzia siano volti a rafforzare la cooperazione con le amministrazioni nazionali in linea con gli standard UE e nel contesto del processo di adesione o, piuttosto, rappresentino un'ulteriore fonte di esternalizzazione del diritto di asilo (o, ancora, se non sia possibile definire dove finisce una e inizia l'altra). Infatti, le *Roadmaps* concluse dall'Agenzia con tali Paesi possono essere intese sia come uno strumento utile per la politica di allargamento sia come mezzo volto a promuovere la dimensione esterna della politica d'asilo o, infine, efficace per il raggiungimento di entrambi gli obbiettivi.[199]

---

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

[195] Si fa riferimento alla Serbia; si veda: ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПРЕГОВАРАЧКА ГРУПА ЗА ПОГЛАВЉЕ 24 – ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ (traduzione non ufficiale: "Governo della Repubblica di Serbia Gruppo di Negoziazione per il Capitolo 24 – Giustizia, liberà e Sicurezza"), pp. 14, 47, 48, 53, 54, 65, 67, 68, in: http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/d51444ad-67bd-47aa-ade1-9a410700b8d0/AP+za+Poglavlje+24+revizija.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mDoSJOx.

[196] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 434.

[197] Tutte le *Roadmaps* concluse tra l'Agenzia e i Balcani occidentali riportano: "(…) *Roadmap contribues to the accession process and has a direct impact on the implementation of the recommendations oultined in the COM progress reports* (…)".

[198] EASO, *External Cooperation Strategy*, 2019, cit., p. 12.

[199] F. COMAN-KUND, *op. cit.*, in H. C.H. HOFMANN, E. VOS, M. CHAMON (eds.), *The external dimension of EU agencies and Bodies*, Cheltenham, Northampton, 2019, p. 349.

A partire dal 2015, l'intensificarsi dei conflitti in Medio Oriente innescava nuovi spostamenti di massa verso l'Europa attraverso i Balcani, ponendo nuovamente sulla mappa delle principali rotte migratorie tali Stati che passavano, quindi, dall'essere Paesi di origine di persone migranti che si spostavano verso l'UE a Paesi di "mero" transito.[200]
Pur continuando le c.d. rotte balcaniche a cambiare e svilupparsi a seconda di decisioni politiche europee e interne e data la condivisione delle loro frontiere con alcuni Stati membri, i Balcani Occidentali sono, ancora oggi, i fruitori principali degli sforzi dell'UE per l'esternalizzazione delle politiche migratorie e di asilo, tanto che la Commissione, nel 2020, ne auspicava l'inserimento in (eventuali) elenchi comuni sui "Paesi di origine sicuri" e "Paesi Terzi sicuri".[201] Attualmente, in ventidue Paesi dell'UE e in Norvegia e Svizzera sono state introdotte liste di Paesi di origine sicuri[202] dalle quali risulta che i primi cinque Paesi di origine sicuri corrispondono ai Paesi candidati e potenziali candidati all'UE.[203] Per il sistema di asilo italiano, ad esempio, Albania, Kosovo, Serbia, Macedonia del Nord, Bosnia Erzegovina e Montenegro sono da considerarsi Paesi di origine sicuri.[204]
Per giunta, recentemente - a riprova dell'importanza che tali Stati rivestono in ottica di esternalizzazione del diritto di asilo - il governo italiano ha concluso un protocollo con il Consiglio dei ministri dell'Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria anche "considerato l'interesse delle Parti a promuovere una crescente cooperazione (…) nella prospettiva dell'adesione dell'Albania all'Unione europea".[205]

---

[200] Per un approfondimento: A. ELBASANI, S. SELO SABIC, *Balkan Migration to the EU: From Countries of Origin to Countries of Transit and to a Chaotic Exterior Guardian of the Schengen Area!*, M. KOTZUR, D. MOYA, U. S. SÖZEN, A. ROMANO (eds.), *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies,* Baden-Baden, 2020, p. 195 ss. A tal proposito, anche RAMBOLL MANAGEMENT CONSULTING, *op. cit*., p. 9 riporta come: "(…) *The migrant and asylum management crisis of 2015-2016 propelled the EU to further engage in intergovernmental and transnational cooperation with third countries. The Western Balkan region particularly gained importance in this approach, as due to its geopolitical location it became a focal point of the migrant transitory route (the so-called Balkan Route)*".

[201] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., p. 5: "Nel prosieguo dei negoziati sarà particolarmente importante raggiungere un maggiore grado di armonizzazione dei concetti di "Paese di origine sicuro" e di "Paese Terzo sicuro" partendo dalle precedenti discussioni interistituzionali, mediante elenchi a livello dell'Unione che individuino paesi quali quelli dei Balcani occidentali".

[202] Si tratta di: Austria, Belgio, Croazia, Cipro, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Svizzera e Norvegia

[203] EUAA, Applying the concept of safe countries in the asylum procedure*,* Dicembre 2022, p. 9, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-12/2022_safe_country_concept_asylum_procedure_EN.pdf.

[204] Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, DGIT – Ufficio V, Appunto Operativo, 10 novembre 2022, in: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/05/Appunto__181962.pdf.

[205] Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, in: https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2023/11/Accordo-Italia-Albania_compressed.pdf. Sul tema si veda: E. TESTI, *Profili di illegittimità del Protocollo Italia-Albania*, in Questione Giustizia, 29 Novembre 2023; A. DE LEO, *On the incompatibility of the Italy-Albania Protocol with the EU Asylum Law,* in *SIDIBlog*, 15 novembre 2023; L. PICCOLI, *Offshoring Asylum the Italian Way*, in *Verfassungs Blog*, 14 novembre 2023; M. SAVINO, V. VIRZI, *Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità*, in *ADIM Blog*, Editoriale, Novembre 2023; S. CARRERA, G. CAMPESI, D. COLOMBI, *The 2023 Italy-Albania Protocol on extraterritorial migration management. A worst practice in migration and asylum policies*, in CEPS, 7 dicembre 2023, https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-2023-

Ancora, guardando agli sviluppi che hanno interessato FRONTEX, per cui i Balcani Occidentali sono stati il luogo di sperimentazione delle prime operazioni congiunte di controllo alle frontiere in Paesi Terzi,[206] non viene difficile immaginare un'evoluzione simile per l'EUAA; anche con riferimento a questa potremmo assistere ad uno slittamento delle attività da implementarsi in tali Paesi: da mero rafforzamento delle capacità dei sistemi di asilo e accoglienza ad una vera e propria cooperazione operativa sul campo attraverso il dispiegamento di personale dell'Agenzia sul territorio di tali Paesi.[207] Ciò permetterebbe all'EUAA di avere una certa influenza sulle procedure di asilo, magari assimilabile a quella che ha già presso gli hotspot greci.[208] Tant'è vero che, pur avendo la Commissaria agli Affari Interni e Migrazione sostenuto che il diritto dell'UE non sarebbe applicabile all'interno dei centri di trattenimento previsti dal Memorandum Italia-Albania,[209] con il "*non-paper on regional disembarkation arrangements*" del 24 luglio 2018 la stessa Commissione immaginava piattaforme regionali di sbarco dove le persone migranti avrebbero potuto esser "preselezionate" prima di entrare sul territorio dell'UE.[210] Più recentemente, con il "*Position Paper on asylum and migration"* dell'1 febbraio 2023, il Partito popolare europeo sottolineava l'urgenza di riprendere la discussione sulle piattaforme regionali di sbarco quali luoghi gestiti dall'EUAA e da FRONTEX;[211] a livello nazionale, per l'appunto, quest'idea si concretizzava, nel novembre dello stesso anno, con il Protocollo Italia-Albania il cui art. 9, par. 2 richiede alle parti contraenti di permettere l'accesso nei *disembarkation centres* alle "agenzie dell'Unione europea che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti protezione internazionale".[212]

Come sostenuto in dottrina, premesso che l'art. 78, par. 2, lett. d) del TFUE non impone un limite geografico allo svolgimento delle procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria,[213] se questo tipo di gestione condivisa

---

italy-albania-protocol-on-extraterritorial-migration-management/; A. SPAGNOLO, *Sull'illegittimità del protocollo Italia-Albania in materia migratoria*, in *SidiBlog*, 9 novembre 2023.

[206] *Ivi*, p. 6.

[207] Con riferimento, invece, al dispiegamento di squadre FRONTEX per la gestione delle frontiere sul territorio di Stati Terzi si veda: M. PREVIATELLO, *op. cit.*, in *BlogDUE*, 17 giugno 2022.

[208] Si rinvia al Capitolo I par. 3.1 e al Capitolo II par. 4.2 e par. 4.2.3.

[209] EURONEWS, *Italy-Albania migration deal falls 'outside' EU law, says Commissioner Ylva Johansson,* 15 Novembre 2023, in https://www.euronews.com/my-europe/2023/11/15/italy-albania-migration-deal-falls-outside-eu-law-says-commissioner-ylva-johansson.

[210] Si veda il documento della Commissione europea, Non paper on regional disembarkation arrangements, 24 Luglio 2018, in: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2018-07/20180724_non-paper-regional-disembarkation-arrangements_en.pdf.

[211] EPP Group, Position paper on Asylum and Migration, 1 Febbraio 2023, p. 7, in: https://www.eppgroup.eu/newsroom/publications/epp-group-position-paper-on-asylum-and-migration_2747f25.

[212] Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, cit.; si veda anche D. VITIELLO, *op. cit*., Bari, 2020, p. 328.

[213] K. HAILBRONNER, D. THYM, *EU immigration and asylum law: commentary on EU regulations and directives*, Oxford, 2022, p. 1037: "*The TFEU does not restrict the geographical scope of the provision on asylum procedures. In particular, it does not specify whether common 'procedures for the granting and withdrawing of uniform asylum or subsidiary protection status' should necessarily apply within the territories of the Member States. Specifically, the drafting history of Art. 78 II (d) of the TFEU shows that the exterritorial*

dovesse realizzarsi, i problemi giuridici da affrontare, sia sotto un profilo sostanziale che procedurale, sarebbero molteplici.[214]

Ma, anche lasciando da parte riflessioni che riguardano il prossimo futuro e guardando a ciò che accade oggi, si può affermare che l'EUAA abbia già un certo "ascendente" sulle procedure di asilo avviate in questi Paesi. Tutte le *Roadmaps* presentano, infatti, una sezione riguardante il rafforzamento di tali procedure affinché esse possano dirsi in linea con il SECA. Tale attività viene, in pratica, implementata dall'Agenzia attraverso la diffusione alle autorità nazionali di Linee Guida EASO e *Standard Operating Procedures* (con relativa traduzione in lingua) riguardanti svariati temi legati alla procedura d'asilo, tramite formazioni tenute dal personale dell'Agenzia con differenti *focus* in tema di protezione internazionale e, infine, grazie all'affiancamento delle autorità nazionali competenti al personale amministrativo degli Stati membri al fine di aumentare le loro capacità tecniche in materia.[215]

Così, il lavoro svolto dall'Agenzia in questi anni potrà fungere da "garanzia" qualora si volesse metter in dubbio la possibilità per questi Paesi di assicurare una protezione ai richiedenti asilo che possa essere assimilabile a quella che troverebbero sul territorio dell'UE e da elemento corroborante il fatto che i Balcani Occidentali possano essere inseriti nell'(eventuale) elenco a livello dell'UE di "Paesi di origine o Terzi Sicuri", così come richiesto dalla Commissione.[216]

4.1 La partecipazione dei Balcani occidentali ai lavori dell'Agenzia

Dato che le relazioni esterne delle agenzie si manifestano sia attraverso la stipulazione di accordi con i Paesi Terzi sia attraverso la partecipazione di tali Paesi ai lavori delle stesse,[217] l'analisi delle modalità di partecipazione dei Balcani occidentali all'EUAA potrebbe essere un'utile "cartina tornasole" per comprendere se sia possibile definire verso quale direzione (adattamento o esternalizzazione?) si stia muovendo l'operato dell'Agenzia.

Partendo dal dato normativo, il considerando 35 del regolamento istitutivo dell'EUAA sembrerebbe aprire ad una partecipazione di Stati terzi più ampia di quella poi riportata nel testo degli articoli 34 e 35.[218] Invero, se, da un lato, il considerando dispone che l'Agenzia dovrebbe essere aperta alla partecipazione dei Paesi che hanno concluso con l'UE accordi

---

processing of asylum applications is also covered by the TFEU, always taking into account that these procedures, wherever they take place, must comply with international refugee law and human rights".

[214] D. VITIELLO, *op. cit*., Bari, 2020, p. 328.

[215] EASO, Roadmap for cooperation between the EUAA and Kosovo (March 2022 – February 2024), cit., p. 14 e EASO, Roadmap for Cooperation EASO-Montenegro (2022-2023), cit., p. 11.

[216] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit.: "Nel prosieguo dei negoziati sarà particolarmente importante raggiungere un maggior grado di armonizzazione dei concetti di Paese di origine e Paese Terzo sicuro mediante elenchi a livello dell'UE che individuino Paesi quali quelli dei Balcani Occidentali".

[217] M. L. OBERG, *Third Countries in EU agencies: participation and influence,* in H. C. H. Hofmann, E. VOS, M. CHAMON (eds.), *The external dimension of EU agencies and bodies*, Cheltenham, Northampton, 2019, p. 204 ss.; J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 412; OTT. A., *EU regulatory Agencies in EU External Relations: Trapped in Legal Minefield Between European and International Law,* in *European Foreign Affairs Review,* Vol. 13, N. 4, 2008, p. 528 ss.

[218] Considerando 35 e art. 34 e 35 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

in virtù dei quali hanno adottato e applicano il diritto dell'Unione nel settore disciplinato dal presente regolamento, *in particolare* Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera, dall'altro, l'articolo 34 prevede che l'Agenzia sia aperta alla (sola) partecipazione di Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. L'articolo 35, rubricato "cooperazione con i Paesi Terzi", non fa alcun riferimento ad una possibile partecipazione di tali Paesi Terzi ai lavori dell'Agenzia. Infine, l'art. 44, par. 5 prevede che il consiglio di amministrazione dell'EUAA possa invitare a partecipare alle sue riunioni, in veste di osservatore, ogni persona il cui parere possa essere rilevante.

Perciò, sebbene la Commissione abbia messo in luce che la partecipazione dei Balcani occidentali ai lavori di talune agenzie avrebbe potuto rafforzare il loro legame con l'UE e consentire a questi Paesi di favorire "il trasferimento di competenze e delle migliori pratiche, in particolare nei settori dell'*acquis* che rappresentano un punto di riferimento centrale per la realizzazione delle riforme nei Balcani occidentali",[219] per quanto riguarda l'EUAA, tale raccomandazione non ha avuto un seguito dedicato nel disposto normativo del suo regolamento. Così, a parte la possibilità per la Serbia di partecipare come osservatore al *Reception Network* dell'Agenzia,[220] si intravedono solo lievi forme di apertura ai lavori della stessa in favore dei Balcani Occidentali.

In questa prospettiva, con l'*External Cooperation Strategy* del 2023, l'EUAA si impegna a vagliare il valore aggiunto della partecipazione di tali Paesi ai suoi *Network* e a determinare se sarà necessario adottare un approccio differenziato per i diversi *partner* e le diverse reti. Ad ogni modo, sebbene l'Agenzia incoraggi le reti ad offrire la più ampia integrazione possibile dei Paesi Terzi, le decisioni relative la frequenza e il tipo di partecipazione offerta spetteranno in ultima analisi ai membri di ciascuna rete.[221]

Sempre nel documento di cui appena sopra, viene fissato l'impegno a adottare misure per preparare, ove opportuno, i Paesi candidati e potenziali candidati alla partecipazione e graduale integrazione nelle strutture dell'EUAA.[222] Sebbene questa forma di partecipazione-collaborazione non dipenda dalla volontà dell'Agenzia ma dalla stipula di un accordo tra l'Unione e il Paese Terzo interessato,[223] ciò non toglie vi sia un certo disquilibrio tra le azioni intraprese dall'Agenzia in cooperazione con le autorità di tali Stati terzi e la loro partecipazione ai lavori della stessa.

---

[219] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento, Preparing for the participation of the Western Balkan countries in Community programmes and agencies, 3.12.2003, COM (2003) 748 def.: "*Nel caso dei Balcani occidentali (...) la loro partecipazione ai lavori di talune agenzie comunitarie rafforzerà il loro legame con l'UE sia a livello simbolico che a livello concreto e operativo. Tale misura consentirà di aiutare questi paesi a procedere sul cammino verso l'integrazione europea, favorendo il trasferimento di competenze e delle migliori pratiche, in particolare nei settori dell'acquis che rappresentano un punto di riferimento centrale per la realizzazione delle riforme nei Balcani occidentali*".

[220] I. DAMJANOVSKI, Z. NECHEV, *op. cit.*, in *EUIDEA Policy Papers*, N. 20, 2022, p. 14.

[221] EUAA, External Cooperation Strategy 2023, cit., p. 15 e p. 16.

[222] *Ivi,* p. 7.

[223] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 417.

Eppure, in ottica comparativa,[224] regolamenti istitutivi di altre agenzie prevedono la partecipazione, in qualità di osservatori, di paesi candidati[225] o concedono agli Stati candidati lo status di osservatori negli *Advisory Forums*.[226]
La scelta compiuta per l'EUAA rispecchia, in questo panorama, un tipo di coinvolgimento più *soft*, detto anche *formative and informative participation*, che prevede che lo Stato terzo partecipi solo in determinate azioni o progetti dell'Agenzia.[227]
Così, come in un sistema *top-down*,[228] ad un'influenza sempre più determinante dell'Agenzia rispetto ai sistemi di asilo e accoglienza di tali Paesi non sembrerebbe corrispondere un uguale coinvolgimento degli stessi ai lavori dell'Agenzia. Ciò costituisce un ulteriore "tassello" che spinge ad inquadrare i rapporti tra Agenzia e Balcani occidentali più nella prospettiva delle politiche di esternalizzazione del diritto di asilo che nell'ottica del processo di adesione.
In altre parole, quel che interessa sembrerebbe non tanto "*opening up agencies to external partecipation to prepare third countries for the adoption of the acquis through the accession process*"[229] quanto, piuttosto, tenere chiuse le porte dell'Agenzia e avvicinare la legislazione di questi Stati terzi all'*acquis* dell'UE per, appunto, poter trasferire altrove la protezione dei richiedenti asilo.

5. Le relazioni dell'Agenzia con le organizzazioni internazionali e intergovernative

Nell'adempimento dei suoi compiti, anche al fine di assicurare complementarità ed evitare duplicazione di azioni, l'EUAA agisce in stretta collaborazione con altre Agenzie dello

[224] Per un quadro completo si veda F. COMAN-KUND, *Assessing the Role of EU Agencies in the Enlargement Process: The Case of the European Aviation Safety Agency*, in *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 8, N. 1, 2012, p. 343 e ss. e A. OTT, *EU Regulatory Agencies in EU External Relations: trapped in a legal minefield between European and International Law*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 13, N. 4, 2008, p. 529 ss.
[225] Art. 28 Regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio del 15 febbraio 2007, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, cit.
[226] Art. 49 Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare; M.L. OBERG, *op. cit.*, in H. C. H. HOFMANN, E. VOS, M. CHAMON (eds.), *The External Dimension of EU Agencies and Bodies,* Cheltenham, Northampton, 2019*,* p. 209.
[227] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 418 e F. COMAN-KUND, *op. cit.*, in *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 8, N. 1, 2012, p. 345. Alcuni esempi di questo tipo di coinvolgimento più *soft* si ritrovano nel testo della *External Action Strategy* del 2023 dell'Agenzia, cit., p. 13: "(…) *The Agency will also facilitate participation of Western Balkan partners in selected EU network meetings*" o nelle single Roadmaps concluse dall'Agenzia con i Paesi Terzi interessati, si veda: Roadmap for Cooperation between the EUAA–PMM (2022-2023), cit., p. 7: "*Activity 1.1.1. Participation of the PMM in the EUAA or EU+ country thematic events*".
[228] Non si godrebbe quindi di uno dei vantaggi della *soft law* che, "quando è prodotta da meccanismi modellati sulla base del metodo di coordinamento aperto (*Open Method of Coordination* – OMC), ha il vantaggio di essere *partecipativa e non gerarchica,* dato che è il frutto del coordinamento transnazionale tra reti di soggetti posti sullo stesso livello che si impegnano a raggiungere determinati obiettivi e controllano l'uno il comportamento dell'altro", in C. MOLINARI, *Accordi di soft law in materia di rimpatri: carta bianca per le istituzioni UE?*, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, N.1, 2022, p. 60.
[229] M. L. OBERG, *op. cit.*, in H. C. H. HOFMANN, E. VOS, M. CHAMON (eds.), *The External Dimension of EU Agencies and Bodies,* Cheltenham, Northampton, 2019, p. 210.

Spazio Libertà, altri "*EU Stakeholders*" – quale il Servizio europeo per l'azione esterna –[230] e con organizzazioni internazionali o intergovernative competenti in materia di asilo e migrazione. Mentre le relazioni con i primi concernono la dimensione interna (trattandosi di organi, organismi o istituzioni dell'UE),[231] la cooperazione tra l'EUAA e le seconde rileva nel contesto della dimensione esterna e si esprime nell'ambito di accordi che assumono, alternativamente, la forma di *Working Arrangements* – i quali richiedono l'approvazione preliminare della Commissione –[232] o semplici scambi di lettere.[233]

Nel panorama di tali organizzazioni assume speciale rilievo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) il cui mandato, per certi aspetti, s'avvicina a quello dell'Agenzia in esame: da una visione d'insieme, guardando a quelle che sono (state) le principali funzioni dell'Alto Commissariato, si rinvengono molte delle competenze attribuite oggi all'EUAA sia in relazione alla dimensione esterna che a quella interna delle politiche d'asilo. Per quanto concerne la seconda, l'UNHCR esercita diverse funzioni operative che si esplicano, essenzialmente, nella raccolta e sistematizzazione di informazioni sui Paesi d'origine[234] e nella produzione di Linee Guida utili ad indirizzare gli operatori del settore;[235] inoltre, l'UNHCR è responsabile della formazione rivolta a membri delle amministrazioni nazionali e fornisce informazioni sulla protezione internazionale alle persone appena arrivate. Infine, l'Alto Commissariato esercita compiti di monitoraggio delle strutture di accoglienza e, fino al 2021, partecipava alle procedure di determinazione dello status di rifugiato presso le Commissioni territoriali.[236]

Con riguardo, invece, alla dimensione esterna delle politiche d'asilo l'UNHCR gioca un ruolo di primo piano nelle procedure di reinsediamento e, non da ultimo, nell'implementazione degli accordi con Paesi Terzi. Inoltre, sia l'Alto Commissariato che l'EUAA ricorrono diffusamente – se non esclusivamente – ad atti di *soft law* e ciò permette, in entrambi i casi, di espletare le proprie funzioni di armonizzazione senza esercitare un'ingerenza decisiva nella sfera di competenza statale.

---

[230] https://euaa.europa.eu/partners/eu-stakeholders.

[231] D. FERNANDEZ-ROJO, *op. cit.*, Cheltenham, Northampton, 2021, p. 114.

[232] L'Art. 38 del Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit., invero, riporta: "(…) Il consiglio d'amministrazione decide in merito agli accordi operativi, che sono soggetti all'approvazione preliminare della Commissione. L'Agenzia informa il Parlamento europeo e il Consiglio in merito a tali accordi operativi".

[233] Si veda quanto riportato sul sito dell'EUAA nella sezione relativa ai "Partners-International Stakeholders", https://euaa.europa.eu/partners/international-stakeholders.

[234] Si veda, a titolo di esempio, la Banca dati Refworld a cura di UNHCR: https://www.refworld.org/. Per approfondimenti sulla rilevanza, nel contesto delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale, delle informazioni sul Paese di origine, si veda: G. CELLAMARE, *op. cit.,* in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, N. 2, 2019, p. 4 ss., p. 4 ss.

[235] UNHCR, Procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, Raccolta di posizioni e documenti UNHCR sui Paesi di origine dei richiedenti la protezione internazionale, in https://www.unhcr.org/it/risorse/documenti-e-pubblicazioni/posizioni-unhcr-linee-guida/.

[236] Ai sensi dell'art. 4 comma 3 del D. Lgs. 25/2008, cit., "le Commissioni territoriali sono composte, nel rispetto del principio di equilibrio di genere, da un funzionario della carriera prefettizia, con funzioni di presidente, (…) da un esperto in materia di protezione internazionale e di tutela dei diritti umani designato dall'UNHCR e dai funzionari amministrativi con compiti istruttori assegnati alla medesima Commissione (…)". All'interno di tale contesto normativo, e nello svolgimento delle sue attività istituzionali, l'UNHCR ha iniziato una graduale sostituzione dei/delle propri/e rappresentanti presso le Commissioni Territoriali/Sezioni con Esperti/e esterni/e in materia di Protezione Internazionale e Diritti Umani, mediante l'identificazione di candidati idonei, da designare come Esperti/e assegnati a ciascuna Commissione Territoriale/Sezione.

Perciò, al fine di evitare sovrapposizioni e assicurare sinergie e complementarità durante il loro operato, l'allora Ufficio di sostegno e UNHCR definivano, nel 2013, un quadro di coordinamento secondo l'invito espresso nel regolamento 439/2010.[237] Il *Working Arrangement*[238] - poi rivisto nel 2021 - dettagliava il contenuto della collaborazione tra i due organismi nell'ambito delle politiche d'asilo.

Con l'istituzione dell'EUAA, in particolar modo grazie all'intervento del Parlamento europeo sull'originale proposta di riforma del regolamento istitutivo, si assiste ad un consolidamento del ruolo dell'UNHCR al fianco dell'Agenzia.[239] L'attuale regolamento n. 2303/2021 rafforza chiaramente la relazione tra i due organismi, prova del fatto che il sistema amministrativo europeo viene stabilendo, negli ultimi tempi, un numero crescente di legami con altre amministrazioni ultra-statali, nel contesto dello spazio giuridico globale.[240]

Segnatamente, ad un generale dovere di cooperare in buona fede e di scambiarsi informazioni,[241] si aggiungono sollecitazioni volte ad incentivare una collaborazione tra le due soprattutto in tema di analisi delle informazioni sulla situazione dell'asilo,[242] sui Paesi Terzi a livello di Unione[243] e di analisi comune e note di orientamento sulla situazione nei Paesi di origine: in tutti i casi l'Agenzia deve basarsi anche sulle informazioni raccolte da UNHCR. Segnatamente, tenuto conto dell'importanza che l'analisi comune e le note di orientamento acquisiscono nell'esame delle domande di protezione internazionale,[244] nella loro elaborazione l'EUAA dovrà tener conto dei più recenti orientamenti dell'UNHCR. Mentre il testo del regolamento istitutivo, però, nulla prevede per risolvere eventuali contrasti, il Parlamento europeo, nella sua relazione del 2016, proponeva che in vista di un conflitto fra l'analisi dell'EUAA e gli orientamenti dell'UNHCR, questi ultimi avrebbero dovuto essere tenuti in attenta considerazione dagli Stati membri in sede di esame delle

---

[237] Qui, invero, era più volte richiamata l'attenzione ad una relazione costruttiva tra EASO e UNHCR (che, già al tempo, era membro del consiglio d'amministrazione senza diritto di voto e aveva un ufficio di collegamento permanente presso la sede dell'EUAA a Malta), si veda: Regolamento (UE) n. 439/2010, cit., considerando 10, art. 2.5, art. 5, art. 9, art. 40, par. 2 e art. 50. Inoltre sul sito dell'Agenzia si riporta: "*Annual senior management meetings are organised, and regular coordination meetings and technical thematic meetings between EUAA Headquarters and UNHCR Liaison Office/Headquarters/Brussels Bureau level, take place on a regular basis. Respective colleagues in the hosting countries of operations are also in regular contact*" in https://euaa.europa.eu/partners/international-stakeholders.

[238] EASO, Working Arrangements between the European Asylum Support Office (EASO) and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 13 Dicembre 2013, cit.

[239] Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Relazione del 21 dicembre 2016, documento di seduta, A8-0392/2016, cit., p. 111: "Propone, in aggiunta, un rafforzamento della relazione tra l'Agenzia e l'UNHCR e ritiene che tale cooperazione apporterebbe notevoli benefici".

[240] E. CHITI, C. FRANCHINI, *Le figure organizzative*, in S. CASSESE (a cura di), *Diritto Amministrativo europeo – principi e istituti*, Milano, 2008, p. 97.

[241] Art. 4, par. 3, Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit.

[242] Art. 5, par. 2, Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit.: "L'Agenzia basa la sua analisi sulle informazioni fornite in particolare dagli Stati membri, dalle istituzioni, dagli organismi, dagli uffici e dalle agenzie dell'Unione competenti, dal Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e dall'UNHCR, in particolare le relazioni sulle esigenze globali di reinsediamento determinate dall'UNHCR. L'Agenzia può anche tener conto delle informazioni disponibili presso le organizzazioni interessate sulla base delle loro competenze."

[243] Art. 9, par. 2, Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit.

[244] Si rinvia al Capitolo II, par. 4.1.

domande individuali di protezione internazionale conformemente alle competenze di vigilanza dell'UNHCR.[245]

Accanto ad attività, per così dire, "consultive" svolte da UNHCR nei confronti dell'Agenzia, il regolamento n. 2303/2022 richiede alla seconda di coordinarsi con il primo per quanto riguarda lo sviluppo e l'attuazione dei Piani operativi relativi a Stati membri in cui l'UNHCR è presente e ha la capacità di contribuire alla richiesta di assistenza.[246] Ad esempio, il Piano operativo concluso dal governo italiano con l'Agenzia - riguardante il periodo 2022-2024 - contempla attività svolte congiuntamente dall'EUAA e l'UNHCR concernenti il rafforzamento delle capacità dell'Unità Qualità, istituita in seno alla Commissione Nazionale per il diritto di asilo, al fine di migliorare l'armonizzazione della procedura d'asilo in prima istanza.[247] Tra i compiti svolti dall'Agenzia unitamente all'UNHCR e al personale della Commissione nazionale si annovera il progetto di monitoraggio della qualità delle interviste, delle discussioni collegiali e dei provvedimenti, nonché di ulteriori elementi che incidono sulla qualità del processo decisionale delle Commissioni territoriali.[248]

Infine, per quanto attiene la dimensione esterna del SECA, i funzionari EUAA di collegamento nei Paesi Terzi operano in stretto coordinamento, ove opportuno, con l'Alto Commissariato per i rifugiati[249] e l'intervento dell'Agenzia in tali Stati può essere il risultato di una richiesta formulata dall'UNHCR, come nel caso della *EUAA-Niger Pilot Roadmap* la cui conclusione "*originates form a specific UNHCR request*".[250]

Come anticipato, la cooperazione tra le due Agenzie è, poi, dettagliata nel *Working Arrangement* il cui testo è entrato in vigore alla data della firma, ovverosia al 21 luglio

---

[245] Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Relazione del 21 dicembre 2016, documento di seduta, A8-0392/2016, cit., Considerando 12.

[246] Art. 18 Regolamento (UE) 2021/2303, cit. A tal proposito, i più recenti piani operativi conclusi tra Stati membri e Agenzia (consultabili in: https://euaa.europa.eu/archive-of-operations?field_operation_year_value=All&field_member_state_value=Italy&field_operation_type_value=All) prevedono una clausola titolata "*Cooperation with UNHCR*" ove si riporta: "*The EUAA Coordinating Officer will liaise with the UNHCR office in the host Member State for a continuous cooperation and coordination of practical activities agreed with the host Member State under the current Plan*".

[247] "La Commissione nazionale per il diritto di asilo opera nell'ambito del Dipartimento per le libertà civili e l'Immigrazione e costituisce l'Autorità di riferimento del sistema italiano di protezione internazionale, avendo compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni e delle Sezioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, che sono i Collegi competenti al riconoscimento delle varie forme di protezione internazionale", in http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/commissione-nazionale-diritto-asilo.

[248] Il monitoraggio, poi, sfocia in un Rapporto inviato alle Commissioni Territoriali nel quale sono condivisi i risultati e definiti i punti di forza e di miglioramento. EUAA, Operational Plan 2022-2024 agreed by the European Union Agency for Asylum and Italy, Amendment 1, cit., p. 24, ove si contemplano attività da svolgersi in collaborazione con UNHCR quali: il sostegno allo sviluppo di un meccanismo di miglioramento della qualità relativo alla revoca e alla cessazione della protezione internazionale e sostegno allo sviluppo e all'implementazione di un *helpdesk* per la qualità presso la Commissione Nazionale a supporto delle Commissioni Territoriali, anche attraverso la realizzazione di un progetto pilota che prenderà avvio presso Commissioni Territoriali selezionate per fornire supporto su questioni relative alla qualità del processo decisionale.

[249] Art. 36, par. 3, Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit.

[250] EUAA-Niger pilot Roadmap, cit., p. 10. Per ulteriori approfondimenti riguardanti la presenza di UNHCR e il massiccio intervento diplomatico ed economico dell'UE e degli Stati membri in Niger si rimanda a ASGI, *Mobilità inibita: riflessioni e analisi dalla missione ASGI in Niger,* cit.

2021.[251] Il documento è diviso in otto titoli, di cui quelli centrali descrivono le modalità di cooperazione che dovrebbero esser messe in atto dall'Agenzia e dall'UNHCR a seconda del supporto (permanente, speciale, emergenziale o relativo alla dimensione esterna) offerto dalla prima agli Stati membri o Terzi.[252] I titoli VI e VIII contengono, invece "disposizioni finali" e relative la "cooperazione orizzontale". Segnatamente, elementi che destano interesse per riflessioni che verranno svolte nel prosieguo si rinvengono agli articoli 27, 29 e 31 del *Working Arrangement*; il primo, relativo alla risoluzione di controversie tra le parti sull'interpretazione o applicazione dell'accordo, rimanda a consultazioni e negoziati tra le stesse, fallite le quali si applicheranno le clausole arbitrali concordate nell'Accordo quadro finanziario e amministrativo vigente tra l'ONU e l'UE. L'articolo 29 prevede, invece, che il testo dell'accordo possa essere modificato e integrato per iscritto, in qualsiasi momento, con il consenso reciproco delle parti (per l'EUAA sarà il consiglio di amministrazione a adottare tali modifiche e integrazioni) e che lo stesso possa essere risolto, sempre per iscritto, da una delle parti con un preavviso di sei mesi. Infine, l'articolo 31, fissa il giorno della firma come data di entrata in vigore del *Working Arrangement.*

Il panorama delle organizzazioni internazionali con cui l'Agenzia intesse rapporti, tuttavia, non si esaurisce nella collaborazione rafforzata con l'UNHCR ma comprende altri attori quali l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), il Consiglio d'Europa e l'*International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD). Mentre con la prima, il 22 luglio 2019, EASO concludeva un accordo operativo – che avrebbe dovuto esser rivisto a valle dell'entrata in vigore del regolamento istitutivo dell'EUAA – la cooperazione con il Consiglio d'Europa si sviluppa nel quadro del *Memorandum of Understanding* concluso tra questo e l'UE il 23 maggio 2007,[253] mentre quella con l'ICMPD è frutto di uno scambio di lettere avvenuto, previa consultazione della Commissione europea, a margine della Conferenza sulla Migrazione organizzata a Vienna nel 2020.[254]
Pur avendo concluso l'accordo operativo solo nel 2019, già a partire dal 2013 l'OIM e l'Agenzia dimostravano reciproco interesse per la definizione di settori cui contribuire grazie ad attività congiunte, in particolare con riguardo alla ricollocazione e al reinsediamento, ai rimpatri volontari, al trattamento riservato ai minori non accompagnati nonché, più in generale, relativamente le azioni dell'allora EASO attinenti alla dimensione esterna del SECA.[255] Con la conclusione del *Working Arrangement* del 2019, il cui contenuto è certamente più stringato rispetto a quello sottoscritto con l'UNHCR, si riconosce formalmente l'istituzione di un quadro di cooperazione che copra ambiti di interesse comune

[251] EASO, Working Arrangements between the European Asylum Support Office (EASO) and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 21 Luglio 2021, cit., Art. 31: "*the Working Arrangement shall enter into force on the day of its signature*".
[252] Per la distinzione tra tipologie di supporto fornite dall'Agenzia si veda Capitolo I, par. 2.3.3 e 2.3.4.
[253] Consiglio d'Europa, UE, Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union, 11 Maggio 2007, https://rm.coe.int/16804e437b.
[254] EASO, Annual General Report 2020, cit., p. 70; si veda anche: EASO, Comunicato stampa, Vienna Migration Conference 2020: EASO and ICMPD strengthen cooperation, 18 Novembre 2020, in https://euaa.europa.eu/news-events/vienna-migration-conference-2020-easo-and-icmpd-strengthen-cooperation.
[255] EASO, Press release, PR 11/2013, Ambassador Swig, DG IOM, visits EASO, 4 Novembre 2013, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/Ambassador-SWING-DG-IOM-Press-Release.pdf.

– attinenti, ad esempio, l'accoglienza, il reinsediamento e la vulnerabilità –[256] e che ne definisca obbiettivi e principi. Anche in questo caso, alcune disposizioni dell'accordo operativo meritano di essere messe in luce in vista di una successiva analisi rispetto agli effetti delle stesse. Ci si riferisce, ad esempio, all'art. IV, par. 4 secondo cui qualsiasi condivisione di dati deve essere in linea con il rispettivo mandato delle parti e non pregiudica i principi e le norme sulla protezione dei dati personali, le regole di condivisione e i livelli di riservatezza stabiliti dalle stesse (e dai proprietari originali dei dati nel caso, ad esempio, in cui questi provengano dagli Stati membri). L'art. VIII, in tema di confidenzialità, impone, invece, in capo alle parti un impegno a mantenere riservate tutte le informazioni, i documenti o altri materiali comunicati come confidenziali dall'altra parte, a non rivelarli a terzi senza il previo consenso scritto della parte che li ha forniti e a non utilizzare tali informazioni per scopi diversi dall'attuazione dell'accordo di lavoro. Ancor più, la disposizione prevede che l'accesso ai documenti e ai dati personali dovrà avvenire in conformità alle norme e alle disposizioni applicabili a ciascuna delle parti e che "the obligations *under this Article shall survive the expiration or termination of this Arrangement*". È, poi, dedicato uno specifico articolo all'utilizzo, subordinato ad una preventiva approvazione scritta, da parte di una delle parti della proprietà intellettuale dell'altra. In caso di riscontro positivo, la parte che utilizza la proprietà intellettuale dovrà attenersi rigorosamente alle istruzioni scritte e alle linee guida e specificazioni della parte che ne concede la fruizione.[257] Da ultimo, la disposizione di chiusura - relativa all'entrata in vigore, emendamenti e durata - ricalca quando già visto con riferimento all'accordo concluso con l'UNHCR.[258]

A riprova dell'importanza rivestita dall'OIM e dall'UNHCR nel contesto di cui si tratta, a partire dall'entrata in vigore dei *Working Arrangements* appena citati, i piani operativi conclusi dall'EUAA con gli Stati membri – il cui contenuto, *ex* art. 18, par. 2, reg. 2303/2021 è vincolante – contengono specifici paragrafi dedicati alla cooperazione con le summenzionate organizzazioni.

6. Riflessioni critiche

6.1 Sulla personalità giuridica dell'Agenzia sul piano delle relazioni esterne

Mantenendo l'UE un qual certo grado di "(in)divisibilità" della sua personalità giuridica internazionale,[259] le sue agenzie potrebbero assumere lo *status* di soggetto di diritto

[256] Per una descrizione più approfondita delle aree di cooperazione e coordinamento tra OIM e l'EUAA si rimanda all'art. VI del Working Arrangement between the European Asylum Support Office (EASO) and the International Organization for Migration (OIM), cit.

[257] *Ivi,* Art. IX, *Intellectual property*: "*Each Party retains the ownership and all rights in and to its copyrights, trademarks, name, logos and any other intellectual property. Unless otherwise specified either Party's use of the other Party's intellectual property is subject to the other Party's prior written approval. If such approval is given, the usage shall be on a non-exclusive basis and the Party using the intellectual property of the other Party shall strictly comply with the written instructions of the other Party and with its guidelines and specifications*".

[258] Precisamente, l'articolo XII del Working arrangement concluso tra EASO-OIM riflette il contenuto degli art. 29 e 31 del Working Arrangement concluso tra EASO-UNHCR.

[259] F. COMAN-KUND, *op. cit.*, Abdingdon, New York, 2020, p. 107-108; A. OTT, E. VOS, F. COMAN-KUND, *European Agencies on the Global Scene: EU International Law Perspectives,* in M. EVERSON, C.

internazionale con capacità funzionale limitata. Tale condizione, tuttavia, non deriverebbe dal riconoscimento di personalità giuridica in capo a tali organismi in base a quanto previsto dai loro atti istitutivi (dal momento che la mera attribuzione di personalità giuridica sul piano interno non può automaticamente implicare un riconoscimento di soggettività internazionale),[260] bensì dovrà essere valutata caso per caso a seconda del grado di autonomia e dai compiti e funzioni esercitabili dalle agenzie sul piano esterno.

Preso atto delle diverse relazioni esterne che l'EUAA intesse, anche per questa si pone la questione se le si possa attribuire personalità giuridica di diritto internazionale, distinta da quella degli Stati membri e dell'Unione. Benché, lo si anticipa, la risposta sia (parzialmente) negativa,[261] pare comunque importante analizzarne le ragioni, che meritano di non esser sottovalutate in una prospettiva di lungo termine in cui le competenze dell'Agenzia potrebbero approfondirsi e la stessa potrebbe acquisire maggiore autonomia nell'agire sul piano esterno. Inoltre, chiarire lo *status* giuridico dell'organismo in oggetto sul piano internazionale assume rilevanza anche alla luce dell'affermazione contenuta nell'Approccio comune del 19 luglio 2012, secondo cui le agenzie dell'UE "*are not seen as representing the EU position to an outside audience or as committing the EU to international obligations"*.[262]

Secondo quanto statuito dalla Corte internazionale di giustizia nel suo Parere sulla riparazione per i danni subiti al servizio delle Nazioni Unite, le caratteristiche di autonomia di cui un ente dev'esser dotato per godere di soggettività internazionale si esplicitano, essenzialmente, in tre condizioni: "l'ente deve svolgere attività a) a lui imputabili b) mediante propri organi e c) regolate da norme di diritto internazionale".[263] Al fine di comprendere se l'EUAA soddisfi tali presupposti, giacché anche con riferimento alla sua dimensione esterna si rinvengono "scollamenti" tra la disciplina normativa e la prassi, l'interpretazione delle rilevanti disposizioni del regolamento istitutivo (di cui si è dato conto al par. 2.2) sarà accompagnata da quanto messo in luce *supra* relativamente i rapporti internazionali messi in atto dall'Agenzia.

L'analisi si soffermerà, *in primis,* sulla conclusione da parte dell'EUAA di accordi di sede (*i*) per poi passare ad indagare se nei rapporti con i Paesi Terzi (*ii*) e con le organizzazioni internazionali (*iii*) si possano intravedere elementi che facciano propendere per il riconoscimento di soggettività internazionale in capo all'Agenzia.

MONDA, E. VOS (eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn, 2014, p. 94.

[260] Sul concetto di soggettività internazionale si rimanda, *ex multis*, a: B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto internazionale,* Napoli, 2023, p. 10 ss.; V. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, Torino, 2023, p. 265 ss.; F. SALERNO, *Diritto internazionale - Principi e norme*, Padova, 2021, p. 33 ss.; A. CASSESE, Diritto internazionale, Quarta edizione, Bologna, 2021, p. 67-223, ss.

[261] Ad eccezione di una limitata capacità internazionale dell'agenzia relativa alla conclusione di *hosting arrangements* con Stati membri che ospitano gli Uffici dell'agenzia (si veda *infra*).

[262] *Dichiarazione congiunta* del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, Sulle *agenzie* decentrate*,* cit., punto 25: "(…) *This strategy and appropriate working arrangements with partner DGs in the Commission should ensure that the agencies operate within their mandate and the existing institutional framework, and that they are not seen as representing the EU position to an outside audience or as committing the EU to international obligations* (…)".

[263] Corte internazionale di giustizia, 11 aprile 1949, Parere sulla riparazione per i danni subiti al servizio delle Nazioni Unite, p. 174.

(*i*) Parte della dottrina riconosce in capo alle agenzie dell'UE personalità giuridica internazionale "(…) *restricted to treaty-making power in relation to headquarters issues*" basandosi sull'assunto per cui gli Stati membri, in tale contesto, tratterebbero gli organismi interessati come organizzazioni internazionali.[264] Seppur vero che l'accordo di sede concluso da EASO con Malta è stato "stipulato come adempimento di un impegno preso con gli altri Stati membri (…) e non, quindi, in ragione di un riconoscimento di una foss'anche limitata soggettività internazionale",[265] tuttavia sembrerebbe non potersi affermare lo stesso per quanto concerne gli *hosting arrangements* conclusi dall'Agenzia con il governo cipriota e greco. L'accordo di sede con il primo veniva ratificato, il 19 giugno 2020, con la legge n. 4697 il cui art. 1 rinvia all'art. 18, par. 1, della Costituzione secondo cui le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e le convenzioni internazionali, nel momento in cui vengono ratificate per legge e diventano operative secondo le rispettive condizioni, sono parte integrante del diritto interno greco e prevalgono su qualsiasi disposizione di legge contraria. Il 17 agosto 2020, invece, si procedeva a ratifica dell'accordo con Cipro in conformità all'art. 52 della Costituzione.[266]
Come illustrato più approfonditamente *supra*, contenendo gli "*hosting agreements*" disposizioni che limitano gli atti sovrani di uno Stato all'interno del proprio territorio, le procedure di conclusione seguono quelle previste per la conclusione dei trattati di diritto internazionale; anche la forma e il contenuto di tali accordi di sede - che contengono, tra l'altro, preamboli e disposizioni di entrata in vigore - ricorda quella dei trattati internazionali. Perciò, una lettura orizzontale dei diversi accordi conclusi da EASO con gli Stati membri permette di sostenere la tesi per cui quest'ultimi hanno, almeno implicitamente, riconosciuto personalità giuridica internazionale all'Agenzia seppur limitata "*(...) to the power to conclude treaties on the seat of the Bodies*".[267]

(*ii*) Volgendo lo sguardo, invece, ai rapporti intercorrenti con i Paesi Terzi, il requisito *sub* a) di cui al parere della Corte parrebbe essere soddisfatto, dal momento che le attività svolte dall'Agenzia sono da considerarsi a questa imputabili non foss'altro per il fatto che tutte le *Roadmaps* – che rappresentano, ad oggi, lo strumento utilizzato per definire il dettaglio delle azioni da intraprendersi – contengono una clausola di apertura secondo cui *"(...) its contents are the sole responsibility of EUAA and Ministry of Interior of (...) and do not necessarily reflect the views of the European Union*". Ciononostante, il contenuto delle *Roadmaps* è abbastanza aleatorio per quanto riguarda le attività da intraprendersi e lo svolgimento di attività che possono avere un reale impatto sui sistemi di asilo dei Paesi Terzi è fortemente limitato dall'impossibilità – almeno *de iure* – di inviare personale con funzioni operative; in altre parole non ci si può spingere ad affermare che, in tale ambito, l'EUAA eserciti funzioni e goda di diritti che possono spiegarsi solo se ad essa è attribuita capacità di agire sul piano internazionale.
Parallelamente alla conclusione di *Roadmaps,* secondo l'art. 35, par. 2, del regolamento 2303/2021 l'Agenzia può cooperare con le autorità dei Paesi Terzi nell'ambito di accordi

[264] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 449.
[265] *Ivi,* p. 450.
[266] Si veda par. 1 di questo Capitolo.
[267] G. SCHUSTERSHITZ, *European Agencies as Subject of International Law,* in *International Organizations Law Review*, Vol. 1, N. 1, 2004, p. 175.

operativi (*Working Arrangements*), conformemente al diritto dell'Unione e alle sue politiche. Il consiglio d'amministrazione decide in merito a tali accordi operativi, che sono soggetti all'approvazione preliminare della Commissione. Se la prassi dell'EUAA, in futuro e come anticipato nell'*External Action Strategy* del 2023, si indirizzerà nel senso di concludere accordi operativi con i Paesi candidati il cui processo di adesione all'UE risulta in stadio più avanzato, sarà necessario, caso per caso, valutarne la produttività di effetti giuridici. D'altro canto, se come per i *Working Arrangements* conclusi da FRONTEX questi strumenti dovessero comportare (limitati) effetti giuridicamente vincolanti,[268] ciò non implicherebbe, automaticamente, il riconoscimento di personalità giuridica internazionale in capo all'Agenzia. Invero, la preventiva approvazione della Commissione alla conclusione dell'accordo operativo induce a ritenere che l'Agenzia non impegni sé stessa, bensì l'Unione.[269] Contrariamente, quindi, all'affermazione contenuta nell'Approccio comune sulle agenzie dell'UE, quest'ultime, attraverso la conclusione di accordi operativi che contengono clausole produttive di effetti giuridici, hanno la capacità di impegnare ufficialmente l'Unione sul piano internazionale.[270]

(*iii*) Un discorso simile vale anche per i *Working Arrangements* che definiscono gli ambiti di cooperazione con le organizzazioni internazionali, in particolare con UNHCR e OIM; anche questi, *ex* art. 38 del regolamento 2303/2021, sono soggetti all'approvazione preliminare della Commissione.
Come evidenziato *supra,* se, in generale il loro contenuto ha per lo più carattere descrittivo, nondimeno alcune clausole sembrano capaci di produrre effetti giuridici in capo alle parti. Si fa riferimento agli art. 27, 28, 29 dell'accordo operativo concluso con l'UNHCR riguardanti, rispettivamente, la risoluzione di controversie tra le parti sulla sua interpretazione o applicazione, le modalità di modifica, integrazione e risoluzione dello stesso e la sua entrata in vigore. Anche alcune disposizioni del *Working Arrangment* concluso con OIM – art. IV, par. 4, art. VIII, art. IX e art. XII – sembrano suscettibili di produrre precisi obblighi in capo alle parti.[271]
Questi elementi, d'altro canto, non possono leggersi come un segnale del possesso di una soggettività internazionale in capo all'EUAA: il preventivo nulla osta della Commissione alla conclusione di tali accordi, invero, riconferma la non autonomia della Agenzia dall'Istituzione, necessaria, invece, per aspirare ad acquisire personalità giuridica internazionale.

[268] Sul punto si veda F. COMAN-KUND, *op. cit.*, Abdingdon, New York, 2020, p. 196 e ss.
[269] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 434 e 450. A. OTT, E. VOS, F. COMAN-KUND, *op. cit.*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 13, N. 4, 2008, p. 101 ss.
[270] *Dichiarazione congiunta* del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, Sulle *agenzie* decentrate, cit., Punto 25: "(…) *This strategy and appropriate working arrangements with partner DGs in the Commission should ensure that the agencies operate within their mandate and the existing institutional framework, and that they are not seen as representing the EU position to an outside audience or as committing the EU to international obligations* (…)".
[271] Per un approfondimento sul contenuto si veda *supra* par. 5 di questo Capitolo. Dello stesso parere F. COMAN-KUND, *op. cit.*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 13, N. 4, 2008, p. 196, con riguardo non tanto agli accordi operativi conclusi dall'EUAA con UNHCR e OIM bensì da FRONTEX con Paesi Terzi e altre organizzazioni internazionali.

6.2 Analisi dei poteri delegabili all'EUAA e considerazioni sulla legittimità dell'operato

Tutto quanto premesso è importante stabilire se le funzioni esercitate dall'Agenzia a livello globale derivino da una delega nel rispetto del riparto di competenze in materia di relazioni esterne previsto nei Trattati. Invero, le agenzie dell'UE non possono concludere accordi internazionali vincolanti o accordi di lavoro senza che vi sia una chiara relazione con le istituzioni che intervengono in materia di relazioni esterne, ovverosia il Consiglio per gli accordi internazionali di cui all'art. 218 TFUE e la Commissione per ciò che concerne la rappresentanza esterna dell'UE e gli accordi di lavoro conclusi con le organizzazioni internazionali.[272] L'analisi dei poteri delegabili all'Agenzia deve, quindi, "prendere le mosse dall'individuazione delle prerogative assegnate dai Trattati alle istituzioni dell'UE".[273]
Benché parte della dottrina sostenga che i poteri delle agenzie ad operare sul piano esterno – concretizzandosi in accordi operativi di tipo tecnico-amministrativo – potrebbero porsi al di fuori dell'art. 218 TFUE, rimanendo quindi sottoposti alla giurisprudenza *Meroni*, ai principi di equilibrio istituzionale, al più ampio quadro giuridico corrispondente alla dimensione politica nella quale si inserisce l'operato dell'agenzia e all' "*Union external action legal framework*",[274] pare preferibile l'approccio che tende ad un'interpretazione delle norme di diritto primario appena citate "capace di coinvolgere gli organismi ora in esame, compatibilmente con le prerogative dalle stesse attribuite alle istituzioni dell'UE".[275]
In tal senso, l'art. 218 TFUE descrive la procedura ordinaria per la conclusione di accordi internazionali da parte dell'UE, senza far menzione di altri tipi di strumenti per il perseguimento degli obbiettivi relativi l'azione esterna. La procedura si dirama in diverse fasi ove sono riconosciute competenze specifiche alle tre principali istituzioni dell'UE coinvolte nel processo legislativo; tuttavia, un ruolo centrale è riconosciuto al Consiglio che autorizza l'avvio dei negoziati, ne definisce le direttive, può designare un comitato speciale che deve esser consultato nella conduzione dei negoziati, autorizza la firma e conclude gli accordi. La Corte di Giustizia, per altro, diverse volte si è pronunciata rimarcando le prerogative del Consiglio in materia di conclusione degli accordi, vincolanti[276] e non vincolanti,[277] tra l'Unione e i Paesi Terzi e le organizzazioni internazionali.

---

[272] Si vedano Art. 17, par. 1, TUE e Art. 220 TFUE. A. OTT, E. VOS, F. COMAN-KUND, *op. cit.*, in M. EVERSON, C. MONDA, E. VOS (eds,), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn, 2014, p. 99.

[273] J. ALBERTI, *op. cit.,* Milano, 2018, p. 435. In tema si rimanda anche a: M. CHAMON, V. DEMEDTS, *Constitutional limits to the EU agencies external dimension,* in M. KOTZUR, D. MOYA, U. S. SÖZEN, A. ROMANO (eds.), *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies*, Baden-Baden, 2020, p. 12 ss.

[274] A. OTT, E. VOS, F. COMAN-KUND, *op. cit.*, in M. EVERSON, C. MONDA, E. VOS (eds,), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn, 2014, p. 55 ss. e p. 206 con riferimento specifico a FRONTEX: "*In view of the qualification of FRONTEX's working arrangement as a form of EU external administrative action, preservation of institutional balance in EU external relation does not require the involvement of the Council and the European Parliament in the negotiation and conclusion of these intruments in accordance with their powers under Article 218 TFUE*".

[275] J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 439 ss.

[276] Corte di Giustizia, sentenza del 9 agosto 1994, *Francia c. Commissione*, causa C-327/91.

[277] Corte di Giustizia, sentenza del 23 marzo 2004, *Francia c. Commissione*, causa C-233/02. Si veda: F. BATTAGLIA, *Il Memorandum of understanding UE-Tunisia: profili giuridici e impatto sui diritti umani,* in *I Post di AISDUE*, V (2023), n. 37, 19 novembre 2023, p. 892 ss.

Di pari passo, la Corte ha riconosciuto la possibilità che il Consiglio deleghi altre istituzioni (ovverosia la Commissione nei precedenti giurisprudenziali ad oggi rinvenibili) ad agire sul piano esterno almeno per la conclusione di accordi non vincolanti.[278] Un simile ragionamento potrebbe quindi valere anche per le agenzie dell'UE.[279]
Chiaramente, la questione con riguardo all'EUAA si pone non tanto con riferimento allo *status quo* quanto, piuttosto, a scenari futuri: ai sensi dell'art. 35, par. 2 del suo statuto, l'Agenzia, previa approvazione della Commissione, potrà concludere accordi internazionali di *soft-law* con Paesi Terzi che, diversamente da quanto accade oggi per le *Roadmaps*, potrebbero creare impegni in capo all'Unione e avere effetti sul piano internazionale. In questo caso, presupponendo che il Consiglio abbia delegato l'EUAA, con l'atto istitutivo (art. 35, par. 2), ad esercitare i poteri necessari ad agire sul piano esterno, l'operato dell'Agenzia non si porrebbe in frizione con le prerogative assegnate dai Trattati al Consiglio *ex* art. 218 TFUE. Il Consiglio, inoltre, assieme al Parlamento europeo, deve essere informato prima della conclusione di un accordo operativo.[280]
Ancor più, l'attuale art. 35, par. 2 del regolamento 2303/2021 dispone che sia il consiglio di amministrazione a decidere in merito a tali accordi operativi, poi soggetti all'approvazione preliminare della Commissione. Essendo il consiglio di amministrazione dell'Agenzia composto (anche) da funzionari provenienti da autorità nazionali competenti in materia e dipendenti dai Ministeri degli Interni o della Migrazione e l'Asilo,[281] la preventiva approvazione del consiglio di amministrazione dell'Agenzia potrebbe, di per sé, avere effetto simile ad un preventivo nulla osta da parte del Consiglio.

Con riferimento, invece, ai *Working Arrangements* conclusi dall'EUAA con le organizzazioni internazionali (nello specifico, OIM e UNHCR) il parametro per svolgere l'analisi dei profili di legittimità dell'operato dell'Agenzia dovrebbe essere l'art. 220 TFUE. Questo individua la Commissione (e l'Alto Rappresentante) quale istituzione competente all'attuazione di ogni utile forma di cooperazione con gli organi delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati delle Nazioni Unite e con altre organizzazioni internazionali. In dottrina, gli accordi conclusi secondo tale disposizione sono da ritenersi vincolanti per l'UE e riguardano, essenzialmente, aspetti di natura amministrativa, attinenti "alle modalità di partecipazione ai lavori dell'organizzazione in questione, alla periodicità degli incontri, alla composizione delle delegazioni, e ad altri problemi procedurali di questo tipo".[282]

---

[278] Corte di Giustizia, sentenza del 28 luglio 2016, *Consiglio c. Commissione*, causa C-660/13, p. 37, 43. T. VERELLEN, *On conferral, Institutional Balance and Non-binding International Agreements: The Swiss MoU Case*, in *European Papers,* Vol. 1, N. 3, 2016, p. 1225 ss.
[279] In questo senso J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 438 ss.
[280] Pare interessante notare come l'onere d'informazione al Consiglio, non presente nell'originale proposta di regolamento istitutivo avanzata dalla Commissione, sia stato inserito in sede di triloghi, si veda: Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, cit., Art. 35, par. 2: "(…) L'Agenzia può porre in atto tale cooperazione nell'ambito di accordi operativi conclusi con tali autorità, conformemente al diritto dell'Unione e alle sue politiche. L'Agenzia chiede l'approvazione preliminare della Commissione per tali accordi operativi e informa il Parlamento europeo".
[281] O, addirittura, direttamente dai Ministri degli Interni, degli Affari europei o della Giustizia (come per Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Slovacchia, Spagna, Svezia).
[282] P. PALCHETTI, *Commento all'art. 220 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati sull'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1830. Si vedano anche rimandi dottrinali nota 82, p. 27 in M. FINK, *Frontex Working*

Concretamente, l'EUAA ha concluso con l'UNHCR e l'OIM accordi operativi di cui alcune clausole sembrano capaci di produrre effetti giuridici vincolanti in capo alle parti. Come visto *supra*, la preventiva approvazione della Commissione comporta uno spostamento di responsabilità dall'Agenzia all'UE e, possiamo aggiungere ora, permette all'Agenzia di non travalicare le prerogative assegnate dai Trattati alla Commissione *ex* art. 220 TFUE.
In base a questa lettura, la preventiva autorizzazione richiesta alla Commissione acquisirebbe diverso significato a seconda che si tratti di accordi operativi (di *soft law*) conclusi con Stati Terzi o con organizzazioni internazionali le cui clausole, di fatto, "*may create legal effect, albeit limited*":[283] nel primo caso, essendo il Consiglio titolare della competenza a concludere accordi vincolanti *ex* art. 218 TFUE, il nulla osta della Commissione interviene (solo) quale ulteriore meccanismo di supervisione volto a limitare la discrezionalità dell'Agenzia ed assicurare che non siano compromesse le competenze delle istituzioni e organismi coinvolti nell'azione esterna dell'UE; nel secondo caso, invece, la Commissione, con la sua approvazione, simultaneamente delega – in quanto istituzione demandata all'attuazione dell'art. 220 TFUE – l'Agenzia a cooperare con le organizzazioni internazionali attraverso accordi amministrativi e ne controlla l'operato.

Prendendo a riferimento questa prospettiva, sorgono, però, preoccupazioni in tema di controllo esercitabile su questa tipologia di atti che ben potranno avere ripercussioni (dirette o indirette) sugli individui toccati dall'operato dell'EUAA nei Paesi Terzi.
Ampliando lo sguardo, una delle ragioni principali per concludere accordi (almeno apparentemente) non giuridicamente vincolanti con i Paesi Terzi consiste nell'evitare che la Corte di Giustizia possa esercitare la propria competenza ai sensi dell'art. 218 TFUE;[284] inoltre l'uso di strumenti di questo tipo ha importanti ripercussioni sul (mancato) controllo democratico da parte del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali.[285] Una tale tendenza a rifuggire un controllo giurisdizionale e democratico sugli accordi conclusi con i Paesi Terzi non rappresenta più solo una modalità praticata dagli Stati membri, ma è stata fatta propria anche a livello di Unione europea. Invero, oltre agli accordi internazionali conclusi ai sensi dell'art. 218 TFUE, nella prassi, le istituzioni – in particolar modo la Commissione – utilizzano altre modalità e strumenti, non previsti dai Trattati, per l'esercizio delle competenze esterne dell'UE; questi – denominati in vari modi (*framework agreement, administration agreement, arrengements o memorandum of understanding*) – possono avere carattere politico e/o tecnico-operativo e presentano elementi di ambiguità riguardo alla natura giuridica e ai loro effetti.[286] Secondo parte della dottrina,[287] il potere della Commissione di realizzare accordi di questo tipo va al di là della disciplina prevista dall'art.

---

arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding 'Technical Relationships', in *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 38, N. 75.

[283] Così per FRONTEX, si veda F. COMAN-KUND, *European Union Agencies as Global Actors*, Abdingdon, New York, 2020, p. 196 ss.

[284] J. SANTOS VARA, *Soft international agreements on migration cooperation with third countries: a challenge to democratic and judicial controls in the EU,* in S. CARRERA, J. SANTOS VARA, T. STRIK, *Constitutionalising the External Dimension of EU Migration Policies in Times of Crisis*, Cheltenham, Northampton, 2019, p. 33.

[285] *Ivi,* p. 29 ss.

[286] F. COMAN-KUND, *op. cit.*, Abdingdon, New York, 2020, p. 66 ss.

[287] *Ivi,* p. 78 ss.

218 TFUE, e coincide con una rappresentazione, sul piano esterno, del potere attribuitele dai trattati, sul piano interno, di svolgere funzioni amministrative unita al suo ruolo, ex art. 17, par. 1, TUE di assicurare la rappresentanza esterna dell'UE. In tal guisa, si potrebbero distinguere due categorie di accordi: la prima comprende quelli conclusi *ex* art. 218 TFUE, la cui procedura di conclusione coinvolge le più importanti istituzioni dell'UE che partecipano anche al processo legislativo, e racchiude gli impegni politico-giuridici più importanti assunti dall'Unione sul piano internazionale. La seconda categoria, diversamente, è legata ad aspetti tecnico-amministrativi e alla gestione quotidiana delle politiche esterne dell'UE o alla dimensione esterna delle sue politiche interne; in tal caso la competenza della Commissione ad agire all'esterno - oltre alla delega esplicita da parte del legislatore - potrebbe basarsi sul suo ruolo quale garante della rappresentanza esterna dell'UE ai sensi degli articoli 17 TUE e 220 TFUE, in combinazione "*with its role as the main EU implementing body*".[288]

D'altra parte, la prassi in materia di migrazione e asilo rivela come la Commissione stia concludendo accordi non dal mero carattere tecnico-amministrativo quanto, piuttosto, intese che concretizzano oneri ad un più delicato livello politico-giuridico. L'esempio più recente è quello del *Memorandum of understanding* (di seguito MoU) per un partenariato strategico e globale con la Tunisia;[289] in questo documento se, da un canto, si rinvengono impegni di natura politica, definiti in maniera abbastanza ampia, e non obblighi particolarmente stringenti, tuttavia, sotto il profilo del finanziamento, l'Unione "afferma di impegnarsi a fornire un adeguato sostegno finanziario aggiuntivo, in particolare per le acquisizioni, la formazione e il supporto tecnico necessari per migliorare la gestione delle frontiere tunisine".[290] Si tratta, quindi, di un accordo con una dimensione sostanzialmente politica, produttivo comunque di effetti, poiché la Commissione è responsabile della sua attuazione attraverso azioni amministrative.[291]

Anche la *Joint Declaration on Migration Cooperation (JDMC) between the European Union (EU) and Afghanistan*[292] mira a intensificare la cooperazione tra l'UE e l'Afghanistan "*in order to organise the dignified, safe and orderly return of Afghan nationals to Afghanistan who do not fulfil the conditions to stay in the EU*".[293] Il JDMC non intende creare diritti o obblighi in capo alle parti, tuttavia, stabilisce impegni reciproci, similmente

[288] *Ivi*, p. 82.

[289] Il testo del MoU è stato pubblicato dalla Commissione nella sezione Press Corner del sito: Commissione europea, Statement, The European Union and Tunisia: political agreement on a comprehensive partnership package*,* 16 luglio 2023, in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_3881.

[290] F. BATTAGLIA, *op. cit.*, in *I Post di AISDUE*, V (2023), n. 37, 19 novembre 2023, p. 898 ss.

[291] *Ivi*, p. 900. Sembrerebbe che la Commissione abbia adottato il MoU senza la previa autorizzazione del Consiglio, violando, così, il principio di attribuzione delle competenze di cui all'art. 13, par. 2, TUE, nonché il principio dell'equilibrio istituzionale. Si veda a tal proposito sempre (*Ivi,* p. 894).

[292] Commissione europea, Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU, 13.01.2021, in: https://www.statewatch.org/media/1801/eu-council-joint-declaration-afghanistan-5223-21-add1.pdf. Per approfondimenti in tema si veda: ECRE, *The JDMC: deporting people to the world's least peaceful country,* Policy Note N. 35, 2021.

[293] Commissione europea, Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU, cit., Part I: Scope of cooperation, par. 1.

a quanto potrebbe rinvenirsi in un accordo internazionale di riammissione, per gestire il rimpatrio di cittadini afghani "irregolari" dall'UE.[294]

Ancor più, nel maggio 2018 la Commissione firmava un accordo con il Gambia riguardante "*Good practices on identification and return procedures*"; successivamente, in un caso aperto dalla Mediatrice europea, dichiarava che il documento in questione era stato concluso ai sensi dell'art. 17, par. 1, TFUE e non era destinato a creare alcun obbligo giuridico, piuttosto istituiva un meccanismo di cooperazione strutturato e prevedibile per il rimpatrio dei cittadini interessati.[295]

Così, aprire la strada all'agire della Commissione sul piano esterno attraverso strumenti più o meno informali crea tensioni rispetto all'equilibrio istituzionale previsto dall'art. 218 TFUE e può portare, nella pratica, a ignorare la cornice giuridica stabilita dai Trattati con riferimento alle relazioni esterne dell'UE.[296]

A ciò si aggiunge una commistione sempre più importante tra livello nazionale e sovranazionale nell'adozione di accordi informali relativi la dimensione esterna delle politiche migratorie e d'asilo.[297]

In un quadro sempre meno nitido sia in termini di mezzi utilizzati che di imputabilità dell'azione, l'espansione della dimensione esterna dell'Agenzia non potrà che acuire le questioni appena illustrate. I futuri *Working Arrangements* (e le attuali *Roadmaps*) conclusi dall'EUAA con gli Stati Terzi potrebbero rappresentare uno strumento ancor più "sotterraneo" che potrà esser sfruttato da Stati membri e Commissione per dare ulteriore spinta propulsiva all'esternalizzazione del diritto di asilo. Questi, etichettati quali accordi tecnici al fine di dissipare preoccupazioni che gli stessi sollevano in termini di controllo (giudiziario e democratico) e di tutela dei diritti delle persone coinvolte, hanno invece importanti implicazioni politiche in un contesto altamente sensibile alla tutela dei diritti umani.[298]

A riprova di ciò e per tentare di interpretare l'andamento della dimensione esterna dell'Agenzia negli anni a venire, pare interessante notare come in due recenti documenti dell'Agenzia il *Team-Europe* venga identificato quale strumento utile a facilitare la

---

[294] *Ivi,* par. 1 e 2. In questo caso, nel giugno del 2020, la Commissione aveva informato il Consiglio sull'intenzione di avviare discussioni con l'Afghanistan riguardanti la proroga del precedente JWF. Il 13 luglio 2020 il Consiglio autorizzava la Commissione ad avviare a nome dell'UE negoziati sulla proroga del JWF. In dottrina si veda: F. CASOLARI, *op. cit.*, in F. IPPOLITO, G. BORZONI, C. CASOLARI (a cura di), *Bilateral Relations in the Mediterranean,* Cheltenham, Northampton. 2020, p. 221.

[295] Mediatore europeo, Decisione nel CASO 1271/2022/MIG, 1 Settembre 2022, par. 14 ss.

[296] Sulle conseguenze del ricorso a strumenti di cooperazione informale da parte dell'UE a seguito della "crisi dei rifugiati" del 2015 si veda: F. CASOLARI, *op. cit.,* in F. IPPOLITO, G. BORZONI, C. CASOLARI (a cura di), *Bilateral Relations in the Mediterranean,* Cheltenham, Northampton. 2020, p. 222 ss.; P. J. CARDWELL, R. DICKSON, *'Formal Informality' in EU external migration governance: the case of mobility partnership,* in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 49, Issue 12, 2023, p. 3121 ss.

[297] F. CASOLARI, *op. cit.,* in F. IPPOLITO, G. BORZONI, C. CASOLARI (a cura di), *Bilateral Relations in the Mediterranean,* Cheltenham, Northampton. 2020, p. 219 ss.

[298] Ed invero, se l'art. 49, par. 2, del Regolamento (UE) n. 439/2010, cit., limitava la cooperazione dell'Agenzia con le autorità competenti di Paesi Terzi "su *aspetti tecnici* dei settori disciplinati dal presente regolamento, nell'ambito di accordi operativi conclusi con tali autorità (…)", oggi l'art. 35, par. 2, Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit., consente all'Agenzia di "cooperare con le autorità di paesi Terzi competenti per questioni contemplate nel presente regolamento". Sul tema, relativamente agli accordi operativi di FRONTEX si veda M. FINK, *op. cit.*, in *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 38, N. 75, p. 31 ss.

cooperazione operativa tra Stati membri e Terzi e a supportare gli stessi e le istituzioni dell'UE in attività attinenti alla dimensione esterna del SECA.[299] Il "*Team Europe Approach"* è stato utilizzato anche per la conclusione del MoU con la Tunisia: la Presidente della Commissione, riferendosi ai due capi di governo che la accompagnavano (ovvero, il Presidente del Consiglio dei ministri italiano e il Premier olandese), durante la conferenza stampa dell'11 giugno 2023, annunciava "*we are here as Team Europe*".[300] Tale definizione fa riferimento alla necessità di interventi coordinati UE-Stati membri e "assume rilievo sostanziale sotto il profilo giuridico vista l'importanza del principio di trasparenza al fine di promuovere la democraticità dell'ordinamento dell'Unione europea. Invero, offrire ai cittadini una corretta rappresentazione degli atti adottati dall'Unione contribuisce a promuovere un'adeguata applicazione del principio di trasparenza e a legittimare gli atti adottati dalle istituzioni".[301]

Pur prevedendo l'art. 35, par. 6 dello statuto dell'Agenzia che questa sia tenuta ad informare il Parlamento europeo in merito alle attività espletate per mezzo della sua relazione annuale sulla situazione dell'asilo nell'Unione, ciò non sembra sufficiente a garantire trasparenza del suo operato.[302]

In chiusura, rimane essenziale monitorare gli sviluppi futuri in tema di relazioni esterne dell'Agenzia tenendo a mente il quadro più generale in cui ci si muove e la possibilità, attraverso l'EUAA stessa, di sperimentare nuove forme di de-costituzionalizzazione della dimensione esterna delle politiche UE in materia di asilo.

[299] EUAA, Multi-annual Programming 2023-2025, Work Programme 2023, Amendment 2, cit., p. 85 "(…) *the Agency will facilitate operational cooperation between EU+ countries and third countries. This will be done in line with Team-Europe approach and with EU standards*". Tra i risultati attesi per il 2023 si legge: "*Increased participation of EU+ countries in the Agency external dimension activities, including as part of Team Europe initiatives*"; si vedano anche p. 87, 88, 89. In questo senso anche EUAA, External Action Strategy, 2023, cit., anche p. 7.

[300] F. BATTAGLIA, *op. cit.,* in *I Post di AISDUE*, V (2023), n. 37, 19 novembre 2023, p. 879 ss.

[301] *Ivi*, p. 881 e A. JONES, K. SERGEJEF, *Half-time analysis: How is Team Europe doing?*, ECDPM Briefing Note No. 149, 19 Settembre 2022, in: https://ecdpm.org/work/half-time-analysis-how-team-europe-doing.

[302] Tutte le Relazioni annuali dell'Agenzia si possono trovare al seguente indirizzo: https://euaa.europa.eu/about-us/governance-and-internal-control.

CAPITOLO IV
LA TUTELA (GIURISDIZIONALE E NON) ESPERIBILE NEI CONFRONTI DELL'OPERATO DELL'EUAA

1.Introduzione

Dato il sempre più importante impatto dell'Agenzia sulle procedure di riconoscimento della protezione internazionale - di cui si è dato conto nei capitoli che precedono - è innegabile che l'azione di questa abbia, direttamente o indirettamente, ripercussioni su individui richiedenti asilo. Conseguentemente, il rispetto dei diritti fondamentali e l'accertamento di responsabilità per eventuali violazioni diventano temi centrali nell'analisi dell'operato dell'Agenzia, in particolare alla luce del fatto che, sebbene l'EUAA, come accaduto per FRONTEX, sia soggetta a un mosaico di "*accountability processes*", persistono alcune lacune evidenti.[1]

In generale, nell'esecuzione del suo mandato l'Agenzia dovrebbe rispettare "pienamente i diritti fondamentali" [2] in conformità del pertinente diritto dell'Unione e internazionale; nello specifico, poi, il rispetto di tali diritti dovrebbe essere assicurato durante tutte le operazioni di assistenza operativa e tecnica agli Stati membri e nelle relazioni con le autorità competenti degli Stati Terzi.[3]

Al fine di assicurare e promuovere il rispetto dei diritti fondamentali da parte dell'Agenzia nello svolgimento di tutte le attività, il 16 maggio 2023 – ben oltre due anni dopo l'entrata in vigore del regolamento 2303/2021 – veniva nominato il primo Responsabile dei diritti fondamentali (FRO, secondo l'acronimo inglese).[4] Tale figura, efficacemente tratteggiata quale "*ombuds-like accountability mechanisms*",[5] rappresenta un rimedio amministrativo interno (e, teoricamente, indipendente)[6] al quale le persone interessate dalle azioni del personale dell'EUAA possono rivolgersi per presentare denunce riguardanti la violazione di loro diritti fondamentali (*infra* par. 3.1).[7]

Precedentemente l'istituzione del FRO, denunce di questo tipo sono state rivolte alla Mediatrice europea[8] la quale, sempre più, per sopperire la mancanza di forme di tutela o rimedi effettivi, agisce quale *Human Rights Ombudsman*,[9] incentrando la sua attività su aspetti correlati ai diritti umani (*infra* par. 3.2).

---

[1] E.L. TSOURDI, *Policy Implementation and Enforcement Through EU Migration Agencies: A Brave New World*, in *EU Law Live*, 28 Novembre 2023, https://eulawlive.com/op-ed-policy-implementation-and-enforcement-through-eu-migration-agencies-a-brave-new-world-by-evangelia-lilian-tsourdi/.

[2] Art. 1, par. 2 e Art. 57, par. 1 Regolamento (UE) n. 2021/2303.

[3] *Ivi,* Art. 16, part. 2 e Art. 36, par. 3.

[4] *Ivi,* Art. 49 Regolamento (UE) n. 2021/2303. Sulla figura del Responsabile dei diritti fondamentali si rimanda al Capitolo II, par. 3.4.

[5] E.L. TSOURDI, *op. cit.,* in *EU Law Live*, 28 Novembre 2023.

[6] Art. 49, par. 2, Regolamento (UE) n. 2021/2303.

[7] *Ivi,* Art. 51 Regolamento (UE).

[8] Mediatore europeo, Decisione nel CASO 735/2017/MDC, 5 Luglio 2018; Mediatore europeo, Decisione nel CASO 1139/2018/MDC, 30 Settembre 2019; Mediatore europeo, Decisione nel CASO 2213/2019/DL, 23 Luglio 2020; Mediatore europeo, Decisione nel CASO SI/4/2022/MHZ, cit. e Mediatore europeo, Decisione nel CASO 172/2023/EIS, 19 Dicembre 2023.

[9] F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, Bari, 2020, p. 315.

Benché, poi, si sia recentemente aperto qualche "spiraglio",[10] anche i rimedi giurisdizionali - come rappresentato nel par. 3.3 - rimangono di difficile accesso a causa delle rigide condizioni in materia di ammissibilità e accertamento della responsabilità previste dal diritto dell'UE.[11] Ad oggi, infatti, non risulta esser mai stato presentato alcun ricorso, diretto o indiretto, di fronte alla Corte di Giustizia dell'UE concernente l'assistenza operativa e tecnica che l'Agenzia fornisce agli Stati membri o riguardante atti di *soft law* emessi dalla stessa.

Il tema della carenza di meccanismi che assicurino una tutela adeguata s'intreccia, inevitabilmente, con un'analisi delle modalità in cui si concretizza l'operato del personale dell'EUAA: all'interno di un sistema di asilo sempre più integrato, la lesione della sfera individuale delle persone coinvolte dall'azione dell'Agenzia può essere conseguenza o di atti formalmente preparatori o di comportamenti di fatto. Al contrario, il paradigma originario di attuazione e applicazione del diritto UE – basato sul modello del federalismo esecutivo secondo cui il coinvolgimento dell'UE nell'attuazione e nell'applicazione delle politiche era destinato a essere limitato e indiretto – ha dato vita ad un sistema di rimedi a livello di Unione europea principalmente orientato al controllo di atti giuridici.[12]

Riflettere sul "ventaglio" di strumenti volti ad accertare la responsabilità dell'EUAA risulta urgente soprattutto avendo a mente che la sua presenza si impone spesso in contesti in cui le prassi delle amministrazioni nazionali ben potrebbero porsi in tensione, o addirittura in violazione, di quanto previsto dalla normativa europea. A tal proposito, i piani operativi conclusi dall'Agenzia con gli Stati membri a cui la prima fornisce supporto contengono un paragrafo standard riguardante la "legalità e il rispetto dei diritti fondamentali" secondo cui il Piano sarà attuato dalle Parti in piena conformità con la legge applicabile e nel pieno rispetto della dignità umana e tutto il personale "*must apply a zero-tolerance attitude with respect to the infringement of fundamental human rights*".[13]

---

[10] Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 6 settembre 2023, *WS e a./ Frontex*, causa T-600/21, para. 19 ss. In dottrina: E. COLOMBO, *Un passo avanti e due indietro: brevi riflessioni circa gli strumenti di accertamento della responsabilità di Frontex per violazioni dei diritti umani alla luce della sentenza WS e altri c. Frontex*, in *Quaderni AISDUE,* N. 1, 2024; G. DAVIES, *The General Court finds Frontex not liable for helping with illegal pushbacks: it was just following orders,* in *European Law Blog*, 11 settembre 2023; J. DE CONINCK, *Shielding Frontex - On the EU General Court's "WS and others v Frontex",* in *Verfassungs Blog*, 9 settembre 2023; M. FINK, J. RIJPMA, *Responsibility in Joint Returns after WS and Others v Frontex: Letting the Active By-Stander Off the Hook*, in *Eu Law Analysis*, 22 settembre 2023; M. GERBAUDO, *Come (non) rendere Frontex responsabile: il caso WS e altri v. Frontex (T-600/21),* in *Diritti Comparati*, 12 ottobre 2023; T. MOLNAR, *The EU General Court's Judgement in WS & Others v Frontex: What Could International Law Organizations Offer in Grasping Frontex' Responsability?,* 1 in *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 18 Ottobre 2023; F. R. PARTIPILO, *The EU General Court's judgment in the case of WS and Others v Frontex: human rights violations at EU external borders going unpunished*, in *EU Law Analysis*, 22 settembre 2023,; F. PASSARINI, *Un (possibile) rimedio giurisdizionale contro Frontex: l'azione per danni nel caso WS e altri c. Frontex,* in *EUROJUS*, 13 Novembre 2023,; C. ZIEBRITZKI, *A Hidden Success – Why the EU General Court's Frontex Judgment is Better Than it Seems,* in *Verfassungs Blog*, 13 Ottobre 2023.

[11] E.L. TSOURDI, *op. cit.*, in *EU Law Live*, 28 Novembre 2023.

[12] G. ROWE, A. TILRK, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, 2011, p. 667 ss. T. RADEMACHER, *Factual Administrative Conduct and Judicial Review in EU Law*, in *European Review of Public Law*, Vol. 29, N.2, p. 399 ss.

[13] Tutti i piani operativi conclusi tra l'EUAA e gli Stati membri sono disponibili on-line: https://euaa.europa.eu/it/archive-of-operations.

Inoltre, pur nel silenzio del regolamento 2303/2021, i piani operativi (vincolanti per l'EUAA, lo Stato ospitante e per gli Stati membri partecipanti) e il codice di condotta applicabile a tutti gli esperti partecipanti alle Squadre di sostegno per l'asilo affermano che l'attività di quest'ultime è, in linea di principio, disciplinata dal diritto dell'UE, integrato, *se del caso*, dal diritto nazionale dello Stato membro ospitante; qualsiasi persona che contribuisca alle attività di supporto operativo dell'Agenzia e partecipi all'attuazione del piano deve rispettare il diritto internazionale applicabile, il diritto dell'Unione europea e il diritto nazionale dello Stato membro ospitante.[14] Tale inciso presuppone, però, che il diritto nazionale non debba porsi in violazione con il diritto dell'Unione europea, come invece accadeva (e, in certi casi, accade ancora), ad esempio, in Lituania, Grecia e Malta.[15]

Dopo un'analisi di questi tre casi studio utili ad illustrare come, concretamente, le attività operative dell'Agenzia possano inserirsi in un contesto altamente critico in termini di frizione con il diritto dell'UE (*infra* par. 2), si procederà con una descrizione degli atti e comportamenti attribuibili all'EUAA che, potenzialmente, possono impattare sui diritti delle persone colpite dal suo operato (*infra* par. 2.1). Tale disamina rappresenta presupposto utile a "scandagliare" i rimedi (giurisdizionali e non) a portata degli individui interessati dalle azioni o atti dell'Agenza (*infra* par. 3).

Infine, constatate le difficoltà di accesso a forme di tutela giurisdizionale e i potenziali limiti del meccanismo di denuncia istituito in seno all'EUAA, si propone un'evoluzione di quest'ultimo per una sua rafforzata efficacia ed effettività (*infra* par. 4).

---

[14] Si vedano i paragrafi titolati "*Legal framework applicable to the Plan"* e "*Lawfulness and Respect for Fundamental Rights"* dei Piani operativi conclusi tra l'EUAA e gli Stati membri, ove riportato che le attività dell'Agenzia "(…) *are in principle governed by EU law, complemented, where appropriate, by the national law of the host Member State*" e che "*Any person contributing to EASO operational support activities and taking part in the implementation of the Plan shall respect the applicable international law, European Union law and the national law of the host Member State*". EUAA, Code of Conduct, Giugno 2022: "*2. Principles, Article 3 – Lawfulness: Participants in EUAA operational support activities serve the public interest and shall comply with international law, European Union law, the national law of both home and host Member States and the present Code of Conduct*", in https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-06/code_of_conduct_20220617.pdf. Si rimanda, sul tema, a C. ZIEBRITZKI, *Chaos in Chios: Legal questions regarding the administrative procedure in the Greek Hotspost,* in *EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog,* 26 luglio 2016: "*Neither the EASO Regulation nor the "rules of conduct" of the Operating Plans contain procedural rights. Article 52 (2) to (7) of Law 4375 grant the right to translation, the right to be interviewed by a female officer if needed, the right to be given an adequate opportunity to explain etc. These rights coincide with information given by the Asylum Service upon request. It is unclear whether the view of the Asylum Service is that national procedural rules have to be respected by EASO staff. According to the view of EASO Chios, Greek Law is not applied by EASO – indeed, Law 4375 is considered by some EASO officers a "side issue" which is basically not needed since all staff are "very experienced asylum experts". The question remains legally unresolved*".

[15] M. MOUZOURAKIS on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, cit., p. 26: "*The Agency's position is particularly delicate vis-à-vis potential issues of non-compliance with the acquis on the part of the host Member State.* (…) *issues relating to compliance with human rights and the EU asylum acquis in current practice are not formally or systematically addressed by the Agency in its dialogue with the authorities. This may give rise to the appearance of tacit approval of practices that are not in line with the acquis*".

2. Il contesto: la presenza dell'Agenzia negli Stati membri e il rischio di violazione del diritto dell'UE

Per comprendere l'importanza del tema del controllo sull'operato dell'EUAA e dell'accessibilità a forme di tutela effettiva da parte di individui che entrano in contatto con l'Agenzia, risulta essenziale tenere a mente il contesto entro cui la stessa si trova ad operare. Da un canto, invero, è insito nel mandato dell'Agenzia (ovverosia supportare soprattutto gli Stati membri che subiscono una particolare pressione migratoria) confrontarsi con situazioni in cui le prassi delle amministrazioni nazionali o la legislazione di riferimento - spesso d'urgenza e approvata per gestire la "crisi" - ben potrebbero porsi in tensione, o addirittura in violazione, di quanto previsto dalla normativa dell'Unione europea. D'altra parte, proprio l'alta probabilità di trovarsi ad operare in un simile contesto dovrebbe comportare maggiori accortezze da parte dell'Agenzia, che potrebbe far uso di strumenti già previsti dal suo statuto,[16] al fine di evitare che le sue attività esecutive, di fatto, sostengano prassi e normative nazionali contrastanti con il diritto dell'UE come sembrerebbe esser accaduto (e, in alcuni casi continuare ad accadere) in Lituania, Malta e Grecia.

Con riguardo alla prima, in risposta alla situazione di "pressione migratoria" sproporzionata alla frontiera tra Lituania e Bielorussia,[17] il 12 luglio 2021 il direttore esecutivo di FRONTEX disponeva il dispiegamento delle Squadre d'intervento rapido alla frontiera tra Lituania e Bielorussia a seguito di richiesta formale da parte del governo lituano.[18] Quasi contemporaneamente, la direttrice esecutiva di EASO firmava con il Ministero dell'Interno un Piano operativo, poi emendato il 14 settembre dello stesso anno, per il dispiegamento di Squadre di sostegno per l'asilo nel Paese;[19] secondo il Piano, l'Agenzia risultava presente in

[16] Art. 49, par. 5 e Art. 18, par. 6, lett. c) Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[17] La pressione sproporzionata era causata dall'aumento del numero di ingressi dalla Bielorussia rispetto all'anno precedente. Si contavano, dal 1° gennaio 2021 al 7 luglio 2021, 1.416 ingressi in Lituania dalla frontiera con la Bielorussia, numero 19 volte maggiore rispetto all'anno precedente in cui vi furono, in totale, 74 ingressi irregolari (Operating Plan, 15 luglio 2021, p. 5). Per mettere il dato a sistema, si consideri che, ad esempio, il numero di ingressi irregolari via mare in Italia da gennaio a luglio 2021 è stato pari a 20.532, https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati.

[18] FRONTEX, Comunicato stampa, Frontex launches rapid intervention in Lithuania, 12 luglio 2021, disponibile in: https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-rapid-intervention-in-lithuania-MwIEXJ.

[19] EASO, Operating Plan Agreed by EASO and the Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania, Valletta Harbour and Vilnius 15 July 2021, cit. È stata inoltrata istanza di accesso agli atti all'Agenzia riguardante la richiesta inoltrata dalla Lituania ad EASO il 15 giugno 2021 - secondo quanto previsto dall'art. 13 del Regolamento (UE) n. 439/2010 - e la decisione - ex art. 17(3) del reg. ist. 439/2010 - della direttrice esecutiva in merito alla richiesta di invio delle Squadre di Sostegno per l'Asilo fatta dalla Lituania. Mentre è stata fornita la lettera con cui la Ministra dell'Interno lituana ha richiesto il supporto operativo dell'Agenzia, non è stato dato accesso alla decisione ex art. 17(3) bensì a una lettera con cui la Direttrice esecutiva inoltra il nuovo piano operativo (del 14 settembre 2021) al Ministero dell'Interno lituano. È stata quindi inoltrata una nuova richiesta di accesso agli atti in data 24/03/2022 a cui è stata fornita la seguente risposta in data 7 aprile 2022: "L'Agenzia non ha tuttavia identificato né individuato una "decisione" scritta formale, "a norma dell'articolo 17, paragrafo 3, del regolamento. 439/2010, del Direttore Esecutivo in merito alla richiesta di invio di Squadre di Sostegno per l'Asilo presentata dalla Lituania". A causa delle particolari emergenze operative connesse a varie richieste di sostegno tecnico e operativo dell'EUAA da parte degli Stati membri, tenendo altresì conto del fatto che la richiesta della Lituania era stata formulata in stretta consultazione preliminare con

Lituania, salvo proroghe, fino al 30 giugno 2022[20] grazie al dispiegamento di un numero di funzionari pari ad un massimo di 140.[21]

Il supporto fornito dall'Agenzia si esplicava in attività che inerivano la procedura d'asilo e il sistema d'accoglienza, dato che i due macro obbiettivi cui tendeva l'intervento dell'Agenzia consistevano nel (*i*) migliorare l'efficacia ed efficienza della procedura di riconoscimento della protezione internazionale e (*ii*) del sistema d'accoglienza.[22] Per quanto concerne quest'ultimo profilo, era previsto che l'EUAA fornisse supporto sia nella gestione in loco delle strutture di accoglienza, sia nel rafforzamento dei flussi di lavoro e delle procedure, compreso il miglioramento degli strumenti operativi;[23] a proposito del coinvolgimento dell'Agenzia nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale, i funzionari supportavano il Servizio di Guardia di Frontiera nella registrazione delle domande di protezione internazionale e il Dipartimento immigrazione nel condurre interviste e redigere bozze di decisioni.[24]

Dal sito dell'Agenzia, il personale della stessa risultava dislocato sia al confine, sia presso "*refugees reception centres*" dell'entroterra lituano. Specificamente, i funzionari di EUAA erano presenti nella zona di frontiera, sia a Medininkai presso la *State Border Guard School*, sia a Pabradè, presso il centro di registrazione delle persone migranti. Entrambi questi centri sono stati oggetto di report e denunce per violazione di diritti fondamentali da parte dell'*Ombudsman* lituano e di persone migranti ivi trattenute.[25]

---

l'Agenzia prima di essere formalmente presentata, è stata data priorità alla rapida valutazione delle esigenze e alla conclusione del piano operativo con la Repubblica di Lituania il più rapidamente possibile".

[20] Attualmente l'EUAA è ancora presente in territorio lituano ma, a partire dal 2022, le operazioni dell'Agenzia si limitano al settore dell'accoglienza, si veda EUAA, Operating Plan 01 July 2023 – 31 December 2024 agreed by the European Union Agency for Asylum and the Ministry of Interior of the Republic of Lithuania and the Ministry of Social Security and Labour of the Republic of Lithuania, June 2023, cit., Annex I, Operational Measure, Measure LT 1: Reception Support.

[21] EASO, Operating Plan Agreed by EASO and the Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania and the Ministry of Social Security and Labour of the Republic of Lithuania, Valletta Harbour and Vilnius 14 September 2021, cit., p. 16 e p. 18. Secondo il sito internet dell'Agenzia i funzionari dispiegati al tempo in Lituania erano 78. Per avere un metro di paragone, si consideri che il numero di personale dell'Agenzia dispiegato a supporto dell'Italia era di 264 funzionari <https://euaa.europa.eu/operations/member-states-operations>.

[22] *Ibid*, cit., p. 15 ss.

[23] *Ibid.*, cit., p. 17.

[24] *Ibid.*, cit., p.14.

[25] Si veda per quanto concerne il centro sito a Medininkai: SEIMAS OMBUDSMEN'S OFFICE of the Republic of Lithuania, Report on ensuring human rights and freedoms in places of temporary accommodation of foreigners having crossed the borders of the Republic of Lithuania with the Republic of Belarus, 7 Ottobre 2021, in: http://hrmi.lt/wp-content/uploads/2021/10/E5339-Ataskaita_Migrantai_2021_RED_EN-1-2.pdf e THE OBSERVERS, Migrants stuck in Lithuania report dismal living conditions: 'We have no hope', 11 Febbraio 2022, in https://observers.france24.com/en/tv-shows/the-observers/20220211-migrants-stuck-in-lithuania-report-dismal-living-conditions-we-have-no-hope?fbclid=IwAR3NSs73fwvFlpfbSfBy3vVoVa-IbZe8KBaXUshY97hbpVUu7dUgKau4BtY; per il centro di Pabradè, INFOMIGRANTS, The soldiers wake up at 6am. The come with dogs': Eirca, inside a migrant camp in Lithania, 11 Febbraio 2022, in: https://www.infomigrants.net/en/post/38475/the-soldiers-wake-us-up-at-6am-they-come-with-dogs-eric-inside-a-migrant-camp-in-lithuania?fbclid=IwAR2MqHLhi4Amyc4fakI7_LZiyI9XC1nAALG9Jy__PbhZLOJ8TdS9-nawvXg; https://ecre.org/eu-eastern-borders-disastrous-reception-conditions-in-poland-and-lithuania-pushbacks-denounced-uptick-in-arrivals-to-latvia-amid-fears-of-war-in-ukraine/.

L'Agenzia interveniva, per giunta, in ambiti disciplinati da riforme della normativa nazionale lituana, introdotte nell'estate del 2021, per far fronte alla "strumentalizzazione" di persone migranti da parte della Bielorussia:[26] il 2 luglio 2021 il governo lituano dichiarò di trovarsi alla presenza di una cd. "situazione straordinaria"[27] e, pochi giorni dopo, il *Seimas* (parlamento lituano) approvò un sostanziale emendamento alla Legge in materia d'immigrazione N. IX-2206 (*Law on the Legal Status of Aliens* o *Aliens Law*), poi ulteriormente rivista il 10 agosto.[28] Successivamente, il 9 novembre 2021, il parlamento lituano, su richiesta del governo, adottò una risoluzione per l'introduzione dello "stato di emergenza" lungo la linea di confine con la Bielorussia e presso i centri di detenzione presenti nell'area interna del Paese. Tale dichiarazione comportava la compressione di diversi diritti in capo alle persone migranti e ai richiedenti asilo e un ingresso contingentato nelle zone soggette a tale misura (ovverosia concesso ai soli residenti e lavoratori in possesso di un permesso rilasciato dal *Border Sercurity Service*).[29]

Entrambi gli emendamenti e quest'ultima risoluzione sollevavano svariate critiche relativamente la loro compatibilità con il diritto dell'Unione europea e internazionale.[30]

Il 30 giugno 2022, la Corte di Giustizia si pronunciava su un rinvio pregiudiziale presentato dalla Corte amministrativa suprema lituana confermando un'interpretazione di diverse disposizioni delle c.d. Direttive procedure, qualifiche e accoglienza che consentivano al

---

[26] Sul concetto di strumentalizzazione si rimanda a: A. DI PASCALE, *'I migranti come "arma" tra iniziative di contrasto e obblighi di tutela dei diritti fondamentali: riflessioni a margine della crisi ai confini orientali dell'UE*, in EUROJUS, 2022; M. FORTI, *op. cit.,* in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, N. 3, 2022, p. 245 ss.; S. MARINAI, *L'Unione europea risponde alla strumentalizzazione dei migranti: ma a quale prezzo?*, in *ADiM Blog*, Editoriale, Dicembre 2021.

[27] Decreto n. 517, intitolato «Dichiarazione di una situazione di emergenza a livello nazionale e nomina del capo delle operazioni connesse alla situazione di emergenza a livello nazionale», del 2 luglio 2021 (TAR, 2021, n. 2021-15235). Il 2 luglio non venne dichiarato lo stato d'emergenza come previsto dalla Costituzione lituana, bensì, nella risoluzione del governo, si parla di una "situazione straordinaria", si veda: ECRE, *Extraordinary responses: legislative changes in Lithuania*, cit., Nota 3, p. 2.

[28] L.N. XIV-506, On the Law of the Republic of Lithuania Amending Articles 5, 71, 76, 77, 79, 113, 131, 136, 138, 139, 140 of the Law on the Legal Status of Aliens No IX-2206 and Supplement of the Law with Chapter IX", TAR, 2021-07-22, N. 16266, TAR, 2021-07-22, N. 16266, in: https://bit.ly/2Ylikvr; L. N. XIV-515, On the Law of the Republic of Lithuania on the Legal Status of Aliens No. IX-2206 Amendment to Article 67 TAR, 2021-08-11, N. 17359, , in: https://bit.ly/3yIvIWS.

[28] Si veda memorandum introduttivo della L.N. XIV-506, come riportato nel suo commento dal SEIMAS OMBUDSMEN'S OFFICE of the Republic of Lithuania, *Regarding the draft law amending and supplementing the law of the Republic of Lithuania on the legale status of aliens*, 12 Luglio 2021, p.2, in: https://www.lrski.lt/wp-content/uploads/2021/07/assessment-of-the-proposed-legal-regulation.pdf.

[29] OSW CENTRE FOR EASTERN STUDIES, *Lithuania's reactions to the escalating migration crisis*, 10 Novembre 2021, https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2021-11-10/lithuanias-reactions-to-escalating-migration-crisis.

[30] STATEWATCH, *Building Walls, Restricting Rights: Lithuania's Response to the EU-Belarus Border "crisis"*, cit.; ECRE, *Extraordinary Responses: Legislative Changes in Lithuania, 2021*, cit.; UNHCR, *Legal Observations on the Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens (No XIV-506),* 28 Luglio 2021, cit.; UNHCR, *Observations on draft Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens (No 21-29207)*, 27 Settembre 2021, cit.; PROTECTING RIGHTS AT BORDERS (PRAB), *Human Dignity Lost at the EU's Borders*, cit..; HUMAN RIGHTS MONITORING INSTITUTE, *Global Detention Project, Lithuania Oral Submission to the UN Committee Against Torture*, cit.; SEIMAS OMBUDSMEN'S OFFICE of the Republic of Lithuania, *Regarding the draft law amending and supplementing the law of the Republic of Lithuania on the legale status of aliens*, 12 Luglio 2021, cit.

giudice *a quo* di rilevare l'incompatibilità della normativa nazionale succitata con le stesse.[31] Mentre l'EUAA non era già più presente sul territorio se non per quanto riguarda il rafforzamento di capacità del sistema di accoglienza,[32] a seguito di tale pronuncia, FRONTEX decideva, nel luglio 2022, di ridurre le sue attività in Lituania non partecipando più alla sorveglianza delle frontiere.[33]

In Grecia, come già anticipato *supra* (Capitolo I, par. 3.1), i funzionari dell'Agenzia, fino al 7 giugno 2021,[34] conducevano audizioni e rilasciavano pareri indirizzati al Servizio greco per l'asilo anche nel contesto di procedure di ammissibilità delle domande di protezione internazionale presentate da cittadini siriani per cui la Turchia era considerata Paese Terzo sicuro.[35] Precisamente, personale appartenente all'Agenzia e dislocato sulle isole dell'Egeo

[31] Corte di Giustizia, sentenza del 30 giugno 2022, *M.A.*, causa C-72/22 PP.

[32] EUAA, Operational Plan 1 July 2022 – 30 June 2023 agreed by the European Union Agency for Asylum and the Ministry of Interior of the Republic of Lithuania and the Ministry of Interior and the Ministry of Social Security and Labour of the Republic of Lithuania, Valletta Harbour and Vilnius, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EUAA_Operational_Plan_to_Lithuania_2022-23.pdf.

[33] Parlamento europeo, Risoluzione del Parlamento europeo del 14 dicembre 2023 su FRONTEX, sulla base dell'indagine conoscitiva condotta dal gruppo di lavoro della commissione LIBE per il controllo di FRONTEX (2023/2729(RSP)), cit., Para. I e para. 15; in quest'ultimo si riporta: "il Parlamento europeo (…) accoglie con favore la decisione dell'Agenzia di ridurre le sue attività in Lituania nel luglio 2022 alla luce della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) del 30 giugno 2022 (…); osserva che l'Agenzia dispone ancora di funzionari sul campo che sostengono le autorità nazionali con verifiche di frontiera presso determinati valichi di frontiera e assistono le attività connesse al rimpatrio in Lituania; raccomanda all'Agenzia di adottare un approccio più proattivo alla protezione dei principi e valori dell'Unione in linea con le sentenze della CGUE".

[34] In una risposta di accesso agli atti, datata al 13 maggio 2022, l'Agenzia riportava che "(…) *according to the GAS SOPs on processing admissibility cases under the Ministerial Decision of 07 June 2021, EUAA conducts only interviews and does not draft opinions. Therefore, as shown in the table below, no admissibility opinions were drafted by EUAA after June under the Safe Third Country concept* (…). *Following the enactment of the Joint Ministerial Decision 42799/2021,* (…) *for cases processed under the safe third country procedure, EUAA embedded caseworkers only conduct interviews and do not draft opinions. The caseworker may add a note highlighting elements of the interview but will not assess the case by way of drafting an opinion.*". Con la Decisione Ministeriale n. 42799 del 7 giugno 2021 (Joint Ministerial Decision (JMD) 42799/2021, cit.) la Turchia è stata designata quale Paese Terzo sicuro per le persone di nazionalità pakistana, bengalese, siriana, afghana e somala. La Decisione si rivolge alle cinque nazionalità che nel 2020 costituivano il 67% dei richiedenti asilo in Grecia, tre delle quali avevano tassi molto alti di riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria (nel 2020 il 92% dei siriani - quando le loro domande di asilo sono state esaminate nel merito - il 94% dei somali e il 66% degli afghani hanno ricevuto lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria in prima istanza, in: https://rsaegean.org/en/asylum-statistics-for-2020-a-need-for-regular-and-transparent-official-information/).

[35] Relativamente la posizione dell'Agenzia fotografata nel 2019, si veda M. MOUZOURAKIS on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, cit., p.27: "*In Greece, the Agency has not revisited its involvement in the fast-track border procedure due to issues of non-compliance with the acquis. These range from the automatic application of the safe third country concept, without adequate consideration of all conditions set out by Article 38 of the recast Asylum Procedures Directive, as mentioned above, to the scope of the fast-track border procedure beyond the circumstances permitted by Articles 31(8) and 43(1) of the Directive. The latter point has not been legally challenged to date, although recent legislative reform in Greece has brought domestic law in line with the EU acquis*". Sia permesso rimandare a M. COMETTI, *La risposta della Commissione europea al "deterioramento" del diritto di asilo in Grecia: riflessioni sull'attenuato attivismo dell'Istituzione "Guardiana dei Trattati,* in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, N. 4, 2022, p. 175 ss.

orientale, tra il 1° gennaio e il 6 giugno 2021, intervistava 264 persone ed emetteva pareri (per la stragrande maggioranza di inammissibilità) in 310 casi.[36]
A partire dal 7 giugno 2021, invece, l'Agenzia smetteva di inviare pareri alla competente autorità amministrativa ellenica, ma conduceva, comunque, le interviste relative le procedure di ammissibilità di richiedenti asilo di nazionalità pakistana, bengalese, siriana, afghana e somala; infatti, grazie alla Decisione Ministeriale n. 42799 del 7 giugno 2021,[37] il novero di persone per cui la Turchia deve, ancora oggi, essere considerata Paese Terzo sicuro si ampliava ricomprendendo, accanto ai cittadini siriani, anche le altre quattro nazionalità appena citate. Dal 7 giugno al 31 dicembre 2021, sulle isole greche, venivano condotte da funzionari EUAA interviste sull'ammissibilità in 447 casi.[38]
Parallelamente, da marzo 2020, la Turchia decideva di sospendere le riammissioni di persone migranti sul proprio territorio come, invece, statuito dalla Dichiarazione UE-Turchia del marzo 2016.[39] La stessa "*Readmission Unit of the Migration Management Directorate*" della Polizia ellenica avvalorava, sistematicamente, l'assenza di prospettive di allontanamento dalle isole dell'Egeo orientale verso la Turchia e, addirittura, confermava come le richieste di riammissione non venissero nemmeno più inviate alle autorità turche.[40]
Questa situazione, di fatto, comporta una chiara violazione dell'articolo 38, par. 4, della Direttiva procedure[41] il quale dispone che, se il Paese Terzo non concede al richiedente

[36] Questo quanto risulta da una risposta di richiesta accesso agli atti inviata da una ONG greca all'Agenzia la cui risposta risale al 13 Maggio 2022, riferimento EUAA/ED/2022/131. Il maggior numero di pareri rilasciati (310) rispetto al numero di interviste condotte (264) è probabilmente dovuto al fatto che l'Agenzia, a partire dall'1 Gennaio 2021, emetteva pareri relativi ad interviste condotte precedentemente l'1 Gennaio 2021.
[37] Joint Ministerial Decision (JMD) 42799/2021, cit.
[38] Si veda Nota 34 di questo Capitolo.
[39] V. MORENO-LAX, J. ALLSOOP, E.L. TSOURDI, P. DE BRUYCKER, *The EU approach on migration in the Mediterranean*, Giugno 2021, p. 122 e ss., in: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694413/IPOL_STU(2021)694413_EN.pdf; F. CASOLARI, *op. cit.,* in F. IPPOLITO, G. BORZONI, C. CASOLARI (a cura di), *Bilateral Relations in the Mediterranean,* Cheltenham, Northampton. 2020, p. 215 ss; V. ZAMBRANO, *Accordi informali con Stati terzi in materia di gestione dei flussi migratori: considerazioni critiche con riferimento alla prassi dell'Unione europea e dell'Italia*, in *Freedom Security and Justice*, N. 1, 2019, p. 119 ss.; C. FAVILLI, *op. cit.*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, N. 2, 2016, pp. 405 ss.
[40] RSA e PRO ASYL, *Greece arbitrarily deems Turkey a "safe third country" in flagrant violation of rights*, Febbraio 2022, p. 3-4, https://rsaegean.org/wp-content/uploads/2022/02/RSA_STC_LegalNote_EN.pdf. Come correttamente fatto notare nel report, la Dichiarazione UE-Turchia non trova applicazione per i richiedenti asilo che si trovano al di fuori delle isole dell'Egeo orientale; la riammissione in Turchia delle persone che si trovano nel continente avviene sulla base del Protocollo bilaterale Grecia-Turchia. Tuttavia, l'attuazione del Protocollo bilaterale è stata sospesa dalle autorità turche dal 2018 a oggi, come confermato da rapporti ufficiali della Commissione europea e dalle risposte dell'Unità di riammissione della Direzione per la gestione della migrazione della Polizia ellenica in singoli casi di richiedenti asilo supportati dall'ONG RSA.
Ad ogni modo, dalla lettura delle note 5 e 7 della lettera inviata l'8 marzo 2022 da ONG operanti nel settore alla Commissione europea (documento in possesso dell'A. a seguito di richiesta accesso agli atti) se ne deduce che le richieste di riammissione inviate dalla Polizia ellenica alle autorità turche rimangono senza risposta, sia che queste vengano inoltrare per richiedenti asilo la cui domanda di protezione internazionale sia stata esaminata nel Continente e poi dichiarata inammissibile sulla base del concetto di Paese Terzo sicuro, sia che sia stata esaminata e poi dichiarata inammissibile nel territorio delle isole dell'Egeo orientale.
[41] La disposizione è stata trasposta nella normativa nazionale con l'art. 86 par. 5 della L. N. 4639/2019, cit., che prevede: "*When the abovementioned third country does not permit the applicant to enter its territory, the application is examined on the merits by the Competent Deciding Authorities*". L'8 ottobre 2021 è stato

l'ingresso nel suo territorio, gli Stati membri assicurano il ricorso a una procedura in conformità dei principi e delle garanzie fondamentali descritti al capo II – il quale, tra le altre, prevede l'analisi nel merito della domanda di asilo.
Ed infatti, il 3 febbraio 2023, il Consiglio di Stato greco presentava alla Corte di giustizia un rinvio pregiudiziale d'interpretazione riguardante la legislazione nazionale che designa la Turchia come Paese Terzo sicuro per le categorie appena citate di richiedenti protezione internazionale.[42] Con la prima questione preliminare il giudice *a quo* interrogava la Corte se l'articolo 38 della direttiva 2013/32/UE, in combinato disposto con l'articolo 18 della Carta, dovesse essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che designa come generalmente sicuro per determinate categorie di richiedenti protezione internazionale un Paese Terzo che, pur avendo assunto l'obbligo giuridico di permettere la riammissione nel proprio territorio di tali categorie di richiedenti protezione internazionale, di fatto rifiuta da lungo tempo (nel caso di specie, più di venti mesi) le riammissioni, senza che risulti essere stata esaminata la possibilità di un cambiamento di posizione di tale Paese in un futuro prossimo. In attesa di conoscere la pronuncia della Corte nel caso, il coinvolgimento dell'Agenzia in tali procedure risulta, certamente, preoccupante, in particolar modo nel periodo compreso tra marzo 2020 a giugno 2021 ove l'organismo ancora emetteva pareri di inammissibilità pur non essendoci prospettive di rimpatrio per le persone di nazionalità siriana.

Per quel che riguarda Malta, la capacità di detenzione di persone migranti è incrementata regolarmente dal 2018, quando il numero di arrivi via mare è drasticamente aumentato e, a causa dell'impreparazione delle autorità a gestire l'evento, tutti i migranti soccorsi in mare sono stati sottoposti a trattenimento *de facto*. La politica di detenzione sistematica all'arrivo è proseguita nel 2021, prima come misura di quarantena contro il COVID-19 e poi sulla base della "*Prevention of Disease Ordinance*".[43] Ad oggi Malta ha tre centri ufficiali gestiti dal *Detention Service*, Dipartimento che afferisce al Ministero dell'Interno. Ivi sono detenute indistintamente persone appena sbarcate, tra cui minori, vulnerabili e persone destinatarie di misure espulsive, in una situazione di sovraffollamento e degrado.[44] Una di queste strutture è denominata *Safi Barracks* e qui l'EUAA svolge gran parte delle sue operazioni.[45]

---

presentato ricorso per annullamento al Consiglio di Stato avverso la Decisione Ministeriale JMD 42799/2021, si veda: RSA, *Greek Council of State: Preliminary questions regarding Turkey as a Safe Third Country,* 6 Febbraio 2023, in https://rsaegean.org/en/greek-council-of-state-turkey-as-a-safe-third-country/.

[42] Domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, Causa C-134/23, data deposito: 7 marzo 2023, giudice del rinvio: Consiglio di Stato, Grecia.

[43] Prevention of Disease Ordinance, CAP. 36 of the Laws of Malta, 1982, https://legislation.mt/eli/cap/36/eng/pdf.

[44] M. PORCHIA, *Il trattenimento sistematico di migranti a Malta e l'esecuzione della sentenza Feilazoo della Corte EDU*, in *ADiM Blog*, Analisi&Opinioni, Ottobre 2022.

[45] A. PIRRELLO, *EUAA Operations in Malta: legal remedies to de facto powers in the absence of legal certainty*, in *EULEN Platform Working Paper* ; si veda anche la relativa sezione "Locations" sul sito dell'EUAA (https://euaa.europa.eu/it/node/13952). M. MOUZOURAKIS on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems,* cit., p. 27: "*With regard to registration of applications in de facto detention facilities in Marsa and Safi, it has been reported that the Agency has distanced itself from registrations of unaccompanied children where age assessments do not comply with EU law standards. However, EASO maintains presence in the two facilities, despite the fact that Malta's policy of automatic – and largely de facto – detention of newly arrived asylum seekers infringes the recast Reception Conditions*

Il 10 marzo 2021, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) riportava come le condizioni all'interno di tali strutture fossero al limite del trattamento inumano e degradante.[46] Il giorno seguente, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (EDU) si pronunciava nel caso *Feilazoo c. Malta* accertando la violazione degli articoli 3 e 5 CEDU a causa delle precarie condizioni igienico-sanitarie, dell'isolamento e successiva collocazione, per un ulteriore periodo di quarantena non supportato da ragioni sanitarie, nell'area del Centro riservata a chi era appena sbarcato sull'isola.[47]

Precedentemente, l'EUAA aveva già confermato la veridicità di notizie riportate da testate giornalistiche che riferivano di maltrattamenti e torture nei centri di detenzione maltesi; l'Agenzia aveva ricevuto diverse segnalazioni da parte di migranti, trattenuti nelle strutture di *Lyster* e *Safi*, che riferivano di subire torture fisiche e percosse, di essere sottoposti a isolamento ed elettrocuzione e di aver ricevuto rifiuti o ritardi nella prestazione di cure mediche. L'Agenzia dichiarava di aver riportato immediatamente tali denunce all'attenzione delle autorità maltesi responsabili e di aver sollevato la questione con le autorità nazionali in diverse occasioni;[48] tuttavia, adottando un'interpretazione troppo restrittiva riguardo ai

---

Directive and has been declared unlawful by domestic courts". AIDA, *Country report: Malta*, 2022 Update, p. 32 ss: "*The interviews are mainly conducted by EUAA personnel on behalf of the IPA, the EUAA caseworker who conducted the interview is generally in charge of drafting a recommendation and the decision is ultimately taken by IPA staff. Interviews can be held in the IPA's premises in Ħamrun and at the EUAA premises in the Safi Detention Centre, independently of whether or not the applicant is detained in Safi*", p. 56: "(…) *The IPA generally prioritises these applications and interviews are caried out within the EUAA facilities in the Safi Detention Centre*", p. 122: "*Together with EUAA accessing detention in order to register asylum applications and conduct first instance interviews, the UNHCR is the only organisation granted access to the Maltese detention centres, since 2021* (…) *Practice shows that the EUAA or the UNHCR does not refer cases to NGOs and the contact details of the NGOs are generally not provided to the detainees, who in any case are likely to be unable to access a working phone*" in https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/04/AIDA-MT_2022-Update.pdf.

[46] EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE AND INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT (CPT), *Report to the Maltese Government on the visit to Malta from 17 to 22 September 2020*, 10 Marzo 2021, https://rm.coe.int/1680a1b877, p. 16 ss. Ivi si riporta come scadenti le condizioni materiali di ciascuno dei blocchi del Centro di detenzione di Safi: nel blocco B i dormitori, che misuravano circa 30 m², potevano ospitare 22 persone e gli 11 letti a castello occupavano la maggior parte dello spazio. (…) Nel Magazzino Uno, molti migranti hanno sottolineato che solo uno dei 10 bagni era funzionante al momento della visita della delegazione e che spesso usavano i loro cestini del pranzo per lavarsi dal rubinetto del lavabo a causa del malfunzionamento delle docce. Inoltre, poiché quasi tutti i migranti possedevano un solo set di vestiti (generalmente quelli con cui erano arrivati), quando li lavavano, dovevano prendere in prestito i vestiti da altri migranti finché non si asciugavano. (…) Erano inesistenti Proposte di attività offerte ai migranti. L'accesso ai cortili esterni era sporadico per i 700 migranti detenuti nei Magazzini 1 e 2 e, dopo la rivolta del 18 settembre 2020, l'accesso al cortile per i 350 migranti del Magazzino 1 è stato sospeso. (…) I cortili di esercitazione, quando i migranti vi avevano accesso, non fornivano ombra o mezzi di riposo. Nel Blocco C il cortile era ancora in costruzione, il che significava che i 77 migranti detenuti erano confinati nel loro dormitorio per 24 ore al giorno.

[47] M. PORCHIA M., *op. cit.*, in *ADiM Blog*, Analisi&Opinioni, Ottobre 2022, p. 3.

[48] AIDA, *Country Report: Malta*, cit., p. 120; si veda anche: TIMES OF MALTA, *Detained migrants have reported being tortured in Malta,* 31 gennaio 2021, in https://timesofmalta.com/articles/view/reports-of-torturing-detained-migrants-manuel-delia.848085#.YBd-GyV_NNI.twitter.

suoi obblighi a fronte di violazioni dei diritti fondamentali, non dava seguito appropriato alle segnalazioni di maltrattamento riferitele dai richiedenti asilo.[49]

Tra marzo e aprile 2023, diversi Tribunali italiani annullavano, in base all'art. 3, par. 2, secondo capoverso del regolamento 604/2013,[50] provvedimenti dell'Unità Dublino di trasferimento di richiedenti asilo a Malta. Tra le motivazioni addotte nelle decisioni si rimanda alla politica di trattenimento automatico dei richiedenti asilo.[51] La Corte EDU è, poi, tornata a pronunciarsi, il 17 ottobre 2023, nel caso *A.D. c. Malta*,[52] sulle condizioni di trattenimento-detenzione (anche con riferimento al centro di *Safi*) riscontrando, nel caso di specie, una violazione degli articoli 3 (proibizione della tortura), 5 (diritto alla libertà) e 13 (diritto ad un ricorso effettivo, in combinato disposto con l'art. 3) CEDU.

In tutti questi casi non risulta difficile immaginare che i funzionari dell'EUAA, tenuto a mente quanto riportato nel piano operativo con riferimento al rispetto del diritto dell'UE e nazionale,[53] e considerato anche il limitato margine di discrezionalità di cui godono con riguardo ad eventuali direttive delle autorità nazionali,[54] si trovino ad implementare disposizioni della normativa nazionale che si pongono in contrasto con (l'attuale) diritto

---

[49] A. FODIATIS, *Exclusive: fear of 'another Frontex' as anti-fraud watchdog investigates EU Aslylum Agency,* 28/11/2022, in *SOLOMON*: "(…) *Documents seen by Solomon indicate that the agency is failing to follow up on reports of the mistreatment of asylum seekers, by adopting an excessively narrow interpretation of its obligations in such situations*", https://wearesolomon.com/mag/format/investigation/exclusive-fears-of-another-frontex-as-anti-fraud-watchdog-investigates-eu-asylum-agency/.

[50] Art. 3, par. 2, secondo capoverso Regolamento (UE) n. 604/2013, cit.: "Qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implichino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente". Per quanto riguarda, invece, l'applicazione dell'art. 3, par. 2, seconda parte Regolamento (UE) n. 604/2013, cit., ad un caso di trasferimento Dublino verso l'Italia si rimanda a M. MAGRI, *Il Decreto-Sicurezza impedisce i "trasferimenti Dublino"?,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, N.2, 2020, p. 206 ss.

[51] MELTING POT EUROPA, *Malta non rispetta i diritti fondamentali dei richiedenti asilo: annullato il provvedimento dell'Unità Dublino,* 20 Aprile 2023, in https://www.meltingpot.org/2023/04/malta-non-rispetta-i-diritti-fondamentali-dei-richiedenti-asilo-annullato-il-provvedimento-dellunita-dublino/.

[52] Corte europea per i diritti dell'uomo, Seconda Sezione, *A.D. v. Malta*, 17 ottobre 2023; F. L. GATTA, *La periferia del diritto. Hotspot, zone di transito e centri di trattenimento in frontiera: diritti negati alle porte d'Europa*, in *ADiM Blog*, Osservatorio della Giurisprudenza, ottobre 2023, p. 3 ss.

[53] I piani operativi (vincolanti per l'EUAA, lo Stato ospitante e per gli Stati membri partecipanti) e il codice di condotta applicabile a tutti gli esperti partecipanti alle Squadre di sostegno per l'asilo affermano che l'attività di quest'ultime è, in linea di principio, disciplinata dal diritto dell'UE, integrato, *se del caso*, dal diritto nazionale dello Stato membro ospitante; qualsiasi persona che contribuisca alle attività di supporto operativo dell'Agenzia e partecipi all'attuazione del piano deve rispettare il diritto internazionale applicabile, il diritto dell'Unione europea e il diritto nazionale dello Stato membro ospitante. Si vedano i paragrafi titolati "*Legal framework applicable to the Plan"* e "*Lawfulness and Respect for Fundamental Rights"* dei Piani operativi conclusi tra l'EUAA e gli Stati membri (in: https://euaa.europa.eu/archive-of-operations); EUAA, Code of Conduct, Giugno 2022 in https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-06/code_of_conduct_20220617.pdf.

[54] Si rimanda a Capitolo II, par. 4.3.3.

dell'Unione europea o, comunque, ad agire in circostanze in cui la prassi e la normativa di contesto sono caratterizzate da tale tensione.[55]

Situazioni simili posson prender vita in contesti ben diversi quale, ad esempio, quello dell'unione bancaria, ove la cooperazione tra autorità nazionale e BCE si concretizza in procedimenti amministrativi compositi il cui l'atto definitivo è adottato a livello comunitario dalla BCE sulla base di atti preparatori nazionali (differentemente dal caso in analisi in cui l'EUAA formula pareri e il provvedimento finale è adottato dall'autorità nazionale).[56] Ad esempio, l'art. 4, par. 3, del regolamento 1024/2013 prevede che, ai fini dell'assolvimento dei compiti attribuitile dal regolamento e allo scopo di assicurare standard elevati di vigilanza, la BCE applichi tutto il pertinente diritto dell'UE e, se tale diritto è composto da direttive, la legislazione nazionale di recepimento di tali direttive.[57]
Così, similmente a quanto accade per le attività operative delle Squadre di sostegno per l'asilo, anche nell'ambito di applicazione dell'art. 4, par. 3, reg. 1024/2013, ci si interroga sulle conseguenze di una non corretta applicazione, da parte del diritto nazionale, delle direttive che regolano o fanno da cornice all'operato dell'organismo dell'UE: quest'ultimo sarà tenuto, in ogni caso, ad applicare il diritto nazionale? Oppure, per evitare di dare attuazione a disposizioni nazionali che si pongono in contrasto con il diritto dell'UE, potrà procedere ad un'interpretazione conforme del diritto nazionale alla luce della direttiva che lo stesso traspone?
A tal proposito, il 12 settembre 2022, il Tribunale si pronunciava nel senso di rigettare la possibilità di procedere ad un'interpretazione conforme del diritto nazionale oggetto della causa, in quanto "tale principio di interpretazione conforme del diritto nazionale conosce taluni limiti (…) [derivanti] da principi generali del diritto, e non può servire da fondamento ad un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale".[58] Sembrerebbe, così, suggerirsi agli organismi o istituzioni dell'UE che si debbono confrontare con disposizioni nazionali che non traspongono correttamente le relative direttive, l'applicazione delle prime a discapito delle seconde.
In una cornice di questo tipo, chiaramente, aumenta la probabilità che l'Agenzia, attraverso la propria azione (o omissione), contribuisca - attraverso condotte fattuali o atti preparatori - alla violazione del diritto dell'Unione compiuta dallo Stato membro a cui fornisce supporto tecnico-operativo.[59] Verrà affrontata successivamente la questione riguardante la possibilità,

[55] M. FINK, *EU liability for contributions to Member States' breaches of EU law*, in *Common Market Law Review*, Vol. 56, N. 5, 2019, p. 1227 ss.
[56] Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 12 ottobre 2022, *Corneli/BCE*, causa T-502/19, impugnazione davanti alla Corte C-777/22 P attualmente ancora pendente.
[57] Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013 che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi. Si rimanda I. ANRÒ, *Il diritto nazionale al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito del Meccanismo di Vigilanza Unico, tra primato e nuovi modelli di integrazione*, in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale n. 1/2024, Atti del V Convegno nazionale AISDUE Padova, 2/3 novembre 2023.
[58] Tribunale dell'Unione europea, Sentenza del 12 ottobre 2022, *Corneli/BCE*, cit., para 105.
[59] M. FINK, *op. cit.*, in *Common Market Law Review*, Vol. 56, N. 5, 2019, p. 1230: "*Situations where an EU body contributes, through action or omission, to an infringement of EU law by a Member State have one thing in common: the final decision or course of conduct in violation of EU law is taken by a Member State. The EU played a part, but did not itself commit the infringement. From the perspective of liability law, this raises two crucial questions. First, does the EU have to compensate damage that arises from a Member State's violation*

in questi casi, di esperire un'azione di risarcimento danni *ex* art. 340, par. 2, TFUE, dato l'apporto dell'EUAA alla formazione della decisione finale, adottata dall'autorità nazionale e produttiva del danno subito dall'individuo.[60]

Si vuole, però, qui ricordare che, probabilmente anche per evitare che una tale situazione porti a conseguenze eccessivamente impattanti per l'operato dell'EUAA, con il regolametno 2303/2021 è stata introdotta la possibilità per il direttore esecutivo, dopo aver consultato il Responsabile per i diritti fondamentali, di sospendere o concludere, totalmente o in parte, l'invio di Squadre di sostegno per l'asilo qualora si sia in presenza di violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi di protezione internazionale da parte dello Stato membro di natura grave o che possono persistere.[61] Una previsione simile è contenuta anche nel regolamento istitutivo di FRONTEX ed ha portato, il 27 gennaio 2021, alla conclusione (di parte) delle attività in Ungheria a seguito della sentenza della Corte di giustizia nella causa C-808/18.[62] Cionondimeno, l'Agenzia continua a sostenere le autorità ungheresi nell'esecuzione dei rimpatri, nonostante l'invito a ritirarsi del *FRONTEX Scrutiny Working Group* istituito presso la Commissione LIBE.[63]

In altre occasioni, invece, a fronte di inadempimento da parte degli Stati membri degli obblighi derivanti dal diritto dell'UE, FRONTEX e l'EUAA, anziché attivare la procedura appena sopra descritta, hanno ristretto il perimetro delle loro operazioni. Questa, almeno, è la lettura che si dà alla sospensione dell'emissione di pareri nelle procedure sull'ammissibilità da parte dell'EUAA a seguito della Decisione Ministeriale n. 42799 del 7 giugno 2021 e alla riduzione delle attività di FRONTEX in Lituania nel luglio 2022 alla luce della sentenza della CGUE del 30 giugno 2022.[64]

---

of EU law to which it contributed? Is the EU liable, for instance, to make good – partly – the damage caused by (…) *a Member State's unlawful rejection of an asylum application on account of its involvement in or influence over the national decision-making processes?* (…)".

[60] Si veda *infra* par. 3.3.2 di questo Capitolo.

[61] Art. 18, par. 6, lett. c) Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit.

[62] Corte di Giustizia, sentenza del 17 dicembre 2020, *Commissione europea contro Ungheria*, causa C-808/18. In dottrina si rimanda a: E. COLOMBO, *La Corte di giustizia condanna (nuovamente) l'Ungheria per l'inadeguatezza della normativa sull'asilo*, in *EUROJUS*, 6 Gennaio 2021; S. PROGIN-THEUREKAUF, *Defining the Boundaries of the Future Common European System with the Help of Hungary?,* in *European Papers*, Vol. 6, 2021, p. 7 ss. ; F. L. GATTA, *Between Rule of Law and Reputation Frontex's withdrawal from Hungary,* in *Verfassungs Blog*, 8 Febbraio 2021.

[63] Parlamento europeo, Risoluzione del Parlamento europeo del 14 dicembre 2023 su FRONTEX, sulla base dell'indagine conoscitiva condotta dal gruppo di lavoro della commissione LIBE per il controllo di FRONTEX, cit., para 16: "*Recalls that, although the Agency withdrew from operations in Hungary in January 2021 following a clear CJEU ruling in December 2020(15), it continues to support Hungarian authorities in carrying out returns; reiterates the FSWG's calls on the executive director to immediately suspend support for return-related operations from Hungary*".

[64] *Ibid*., para. 15: "*Welcomes the Agency's decision to scale down its activities in Lithuania in July 2022 in the light of the judgment of the Court of Justice of the European Union (CJEU) on 30 June 2022 as regards the Lithuanian law and decrees on asylum and migration; notes that the Agency still has officers on the ground supporting national authorities with border checks at selected border crossing points and assisting return-related activities in Lithuania; recommends that the Agency take a more proactive approach to protecting the Union's principles and values in line with CJEU rulings*". Tuttavia, il Parlamento, al para. 13 della Risoluzione esprime "(...) *severe concern regarding the serious and persistent allegations made against Greek authorities in relation to pushbacks and violence against migrants; is convinced that respect for the principles and values of the Union must be the condition sine qua non for Frontex to commit to a joint operation with a Member State; is further convinced that, should a Member State be unable to respect those principles and values, then*

2.1 Atti e comportamenti potenzialmente impattanti sui diritti delle persone migranti

Illustrato il quadro nel quale l'attività tecnica-operativa dell'Agenzia si inserisce e le tensioni che possono derivare da un'amministrazione europea sempre più integrata a quella nazionale, si vogliono ora approfondire le modalità con cui l'EUAA può incidere sui diritti delle persone richiedenti asilo. Tale analisi è funzionale a meglio definire i rimedi accessibili nell'ipotesi in cui l'azione dell'organismo in esame si estrinsechi nella lesione di tali diritti. In base al quadro giuridico e alla prassi di riferimento, le operazioni a cui partecipa il personale dell'Agenzia sono di natura complessa.[65] Diversi, infatti, sono gli attori che possono essere coinvolti in ciascuna fase afferente la procedura di riconoscimento della protezione internazionale:[66] FRONTEX, precedentemente l'avvio della procedura, può fornire assistenza durante le operazioni di selezione (*screening*), raccolta di informazioni (*debriefing*), identificazione e rilevamento delle impronte digitali e stabilire una procedura di *referral* e informazione inziale per le persone che necessitino protezione o intendano presentare domanda in tal senso.[67] Qualora la persona manifesti, in questa sede, volontà di chiedere asilo, la sua domanda potrà essere successivamente formalizzata da un funzionario EUAA o dall'Ufficio nazionale a ciò adibito (secondo la normativa italiana, l'ufficio di polizia di frontiera ovvero la questura competente per il luogo di dimora).[68] In tale frangente potrebbe aprirsi una procedura di determinazione dello Stato membro competente (c.d. procedura Dublino)[69] il cui svolgimento, come già illustrato *supra*, potrà essere preso in carico, quasi in toto, da personale dell'Agenzia.[70] Ancora, risorse dell'EUAA affiancano le autorità nazionali competenti per l'esame della domanda di protezione internazionale, per lo più conducendo colloqui ed emettendo pareri. Infine, avverso i provvedimenti adottati in primo grado è ammesso ricorso all'autorità giudiziaria che, a sua volta, potrà essere

the Agency should scale down and repurpose its operations towards monitoring activities in the light of Article 46 of its mandate, while maintaining its presence on the ground in order not to leave a vacuum; regrets that the Agency has so far refrained from scaling down or repurposing its operations in Greece".
Durante la riunione del Consiglio di amministrazione di FRONTEX del 20-21 giugno il Responsabile per i diritti fondamentali ha raccomandato di sospendere temporaneamente le operazioni dell'Agenzia in Grecia, si veda: POLITICO, *Frontex considers suspending activities in Greece: Report,* 24 giugno 2023, https://www.politico.eu/article/greece-migrant-tragedy-frontex-considers-suspending-activities/.

[65] Similmente a quanto si può dire per FRONTEX, in S. TAS, *Frontex actions: out of control? The complexity of composite decision-making procedure*, in *TARN Working Paper,* N. 3, 2020.

[66] G. LISI, M. ELIANTONIO, *op. cit.*, in *European Papers*, Vol. 4, N. 2, 2019, p. 592 ss.; S. TAS, *op. cit.*, in *TARN Working Paper*, N. 3, 2020, p. 15 ss.

[67] Art. 10, par. 1, lett. m) Regolamento (UE) n. 2019/1896, cit.

[68] Art. 26, par. 1, D. Lgs. 25/2008, cit.

[69] Art. 20, par. 1, Regolamento (UE) n. 604/2013, cit.: "La procedura di determinazione dello Stato membro competente è avviata non appena una domanda di protezione internazionale è presentata per la prima volta in uno Stato membro".

[70] Rispetto al ruolo dei funzionari dell'Agenzia nel contest della "procedura Dublino" si rimanda a quanto accadeva in Italia (Capitolo I, par. 3.2); si veda anche quanto riportato in AIDA, *Country Report: Malta*, cit., p. 45: "*The EUAA deployed staff is in charge of examining which asylum applications are subject to a Dublin procedure or not, drafting take charge/back requests or info requests for applications in a Dublin procedure and drafting the decision documents or office note following the final reply from Member States. The staff is also in charge of drafting submissions at the appeal stage.* (…) *EUAA personnel deployed at the Dublin Unit is also responsible for notifying the applicant of the Dublin transfer decision, drafting the transfer exchange form, creating their laissez passer, and updating the internal records*".

affiancata da funzionari dislocati dall'Agenzia i quali, tra le altre, si occupano di supportare il giudice nell'interpretazione linguistico-culturale delle audizioni dei richiedenti asilo.
La composita cornice che emerge comporta problemi di chiara attribuzione di poteri e competenze, impedendo così un controllo efficiente delle operazioni;[71] l'individuo la cui procedura di riconoscimento della protezione internazionale sia caratterizzata da una tale eterogeneità "*will not know about who to complain, and to whom*".[72]
Lo scenario si complica ulteriormente a fronte del fatto che, quando l'EUAA fornisce assistenza ad uno Stato membro, *ex* art. 16 del suo statuto, il suo operato si concretizza, per lo più, in comportamenti-condotte fattuali che possono avere un determinante impatto negativo sui diritti delle persone interessate.[73] Invero, i pareri emessi a seguito del colloquio con il richiedente protezione internazionale, e indirizzati alla competente autorità amministrativa, sono gli unici atti (endoprocedimentali) che l'Agenzia adotta.
Svariati, invece, sono gli esempi di comportamenti/attività di funzionari delle Squadre di sostegno per l'asilo che, pur non concretizzandosi in atti, di fatto hanno la capacità di incidere su diritti di persone richiedenti asilo.[74] In questa prospettiva, la Corte EDU, nella sentenza *S.H. v. Malta* del 20 dicembre 2022, descriveva la valutazione riguardante l'esame di una domanda di protezione internazionale condotta da un funzionario dell'Agenzia come "*disconcerting*" e afflitta da "*rampant incongruence*".[75] Può accadere, inoltre, che i colloqui

---

[71] M. FINK, op. cit., in *Common Market Law Review*, Vol. 56, N. 5, 2019, p. 1227 ss.
[72] S. TAS, op. cit., in *TARN Working Paper*, N. 3, 2020, p. 3.
[73] A. VOLPATO, *Unchecked action of AFSJ agencies: an issue for delegation of powers*, in *EU Law Live*,18 ottobre 2023.
[74] In questo senso anche E. L. TSOURDI, *op. cit.*, in *German Law Journal*, Vol. 21, Special Issue 3, 2020, p. 521: "(…) *another set of challenges is of an administrative nature. Here, I am referring to the compatibility of these practices with procedural standards and guarantees enshrined in primary and secondary EU law*. (…) *The processes described are part of the asylum procedure, and applicants should enjoy the full array of rights foreseen by EU law no matter who is conducting the interview; the fact that the EU level is operational cannot lead to a diminution of procedural rights. On the ground, however, there is uncertainty as to the procedural rights available, with civil society organizations reporting shortcomings* (…)".
[75] AIDA, *Country Report: Malta*, cit., p. 33; Corte europea per i diritti dell'uomo, Seconda Sezione, *S.H. v. Malta*, 20 dicembre 2022, para. 84 e para. 94. A questo proposito si veda anche Decisione della Mediatrice europea nel CASO 735/2017/MDC, cit., para. 36 e ss. e para. 46 ove si riporta: "Il Mediatore riconosce che vi sono reali preoccupazioni circa la qualità dei colloqui di ammissibilità e l'equità procedurale del modo in cui vengono condotti (…)" e Decisione della Mediatrice europea nel CASO 1139/2018/MDC, cit., para. 2, 3: "*On 25 April 2018, the complainant sent three letters to the head of operations of the European Asylum Support Office (EASO). In the first letter, it criticised the behaviour of several EASO interviewers* (…) *with asylum seekers in Greece since 2016. It claimed the interviewers had been abusive and/or poorly prepared*. (…). *The third letter concerned the conduct of the EASO expert who carried out the interview with Mr X and who, according to the lawyer, «conducted the interview in a hostile and adversarial manner, appeared confused about the facts and ignorant on issues related to sexual orientation and gender identity, and at times impatient, aggressive and insensitive with [Mr X]». In the lawyer's view, the interview was conducted «outside the bounds of EASO's standards of professionalism»*". Si veda quanto riportato anche in AIDA, *Country Report: Cyprus*, 2022 Update, p. 38: "*As regards EUAA experts,* (…) *in 2021 and 2022, the Cyprus Refugee Council received reports of interviews lacking in terms of quality, including in cases of vulnerable persons or complex cases, such as applicants with a sexual orientation or gender identity related claim*.(…) *there seems to be a lack of understanding regarding specific issues that might affect LGBTIQ+ persons outside of Europe. As a result, applicants were found to be non-credible including in cases where they were in the process of contracting civil partnership with their partner or had arrived in the country with their partner who was granted refugee status*" in: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/04/AIDA-CY_2022update.pdf. Denuncia presentata

riguardanti l'ammissibilità e il merito delle domande di protezione internazionale non siano conformi al principio di equità secondo cui il richiedente deve avere accesso alle stesse informazioni di cui dispone il decisore.[76] Sono stati riscontrati, poi, casi in cui membri delle Squadre di sostegno per l'asilo non hanno assicurato il diritto all'assistenza e alla rappresentanza legale come sancito dagli art. 22 e 23, par. 1 e par. 3, della direttiva UE 2013/32.[77]

Nella prassi si riscontrano anche notevoli problemi per quanto concerne la qualità del servizio di interpretariato fornito dall'EUAA, sia durante le procedure di primo grado sia in fase di ricorso.[78] Infine, diverse ONG che operano nel settore segnalano carenze relative alle

---

alla Mediatrice europea da una ONG Greca, CASO 172/2023/EIS (documento in possesso dell'A. a seguito di richiesta accesso agli atti Ares (2024) 76422): "*The manner the interview was conducted further breached Art. 14 of EUAA's Code of Conduct, on the prohibition of all forms of harassment. Although the applicant was evidently severely stressed, confused, in pain and crying throughout the interview, no consideration was given to her emotional situation. Conversely, the interviewer pressed for the continuation of the interview and conducted the interview in an intimidating for the applicant matter*".

[76] Mediatore europeo, decisione nel CASO 735/2017/MDC, cit., para. 37: "*The complainant contended that the interviews do not comply with the principle of fairness, as set out in EASO Guidelines, which provide that the applicant has access to the same information that the decision-maker has*". Art. 12, par. 1, lett. d) Direttiva 2013/32/UE, cit.: "In relazione alle procedure di cui al capo III, gli Stati membri provvedono affinché tutti i richiedenti godano delle seguenti garanzie: (…) d) il richiedente e, ove del caso, i suoi avvocati o altri consulenti legali conformemente all'articolo 23, paragrafo 1, abbiano accesso alle informazioni di cui all'articolo 10, paragrafo 3, lettera b), e alle informazioni fornite dagli esperti di cui all'articolo 10, paragrafo 3, lettera d), se l'autorità accertante ha preso in considerazione tali informazioni al fine di prendere una decisione sulla domanda".

[77] Denuncia presentata da un ONG Greca alla Mediatrice nel Caso 172/2023/EIS, cit.: "*In view of the extremely limited timeframe for interview preparation, together with the lack of information regarding the scope of the interview, the retroactive application of the very recent JMD (only issued* (…) *days before) or the content of the Opinion of the Head of the Asylum Service that underpinned it, the undersigned lawyer provided the complainant with a written application in Greek, to be submitted to the EASO interviewer (Annex 5- application for postponement/information). As per the application, the complainant's lawyer requested: 1. A short postponement of the interview in order to properly inform the applicant of the new scope of the interview and prepare her accordingly. 2. To be informed about the content of certain documents in relation to the examination of Turkey as a safe third country for* (…) *nationals in general* (…). *It should be noted that information about the content of the abovementioned documents was crucial for the provision of accurate legal information and representation of the complainant. Nevertheless, the EASO interviewer refused to receive the document and to provide the complainant with any information whatsoever*". Si veda anche E.K. SARANTI, D. PAPACHRISTOPOULOU and M. N. VAKOULI, *EASO's Operation on the Greek Hotspots. An overlooked consequence of the EU-Turkey Deal*, cit., p. 4: "(…) *the conduct of the interview in English raises concerns in relation to the representation of the applicant by a lawyer, a right enshrined in Law 4375/2016. Greek lawyers are expected to exercise their rights of representation in English, which is not their native language, and which, in turn, has an impact on the quality of the legal aid provided to the applicants. Moreover, the written statement produced by the lawyer in support of the claim, which has to be in Greek in order to have legal value, cannot be assessed by the caseworker. Thus, an important piece of evidence is never taken into consideration*".

[78] Con riferimento all'operato dell'Agenzia in Grecia, si rimanda alla Decisione della Mediatrice europea nel Caso n. 1139/2018, cit., para. 2, 3 e a AIDA, *Country Report: Greece*, 2022 Update, cit., p. 60 e alla denuncia nel Caso 172/2023/EIS, cit.: "(…) *In particular, as it transpires from her interview transcript (Annex 6- Interview Transcript) the complainant made it clear already from the outset of the interview that she did not understand the interpreter's (internal EASO code:* …) *accent*". Problemi simili sono stati sollevati da un'avvocata e un avvocato italiani durante un'intervista svolta nel contesto del progetto di ricerca; questi riportano quattro casi di audizione di fronte alle Sezioni specializzate alla presenza di mediatori forniti

modalità di valutazione della vulnerabilità dei richiedenti protezione internazionale o al riconoscimento di garanzie procedurali particolari per coloro che sono riconosciuti tali, in violazione dell'art. 24 della direttiva 2013/32.[79]

Tali condotte fattuali (ma lo stesso si può dire per il parere emesso dall'Agenzia durante la procedura) non producono, di per sé sole, effetti giuridici nei confronti di terzi data la loro natura;[80] eppure, anche se non determinano un cambiamento definitivo della posizione giuridica della parte interessata, una volta adottato il provvedimento conclusivo della procedura a cui ineriscono, hanno una qual certa influenza su elementi della stessa.[81] Ricevere una mediazione adeguata corrisponde ad un obbligo imposto agli Stati membri, ai sensi della direttiva 2013/32, di selezionare "un interprete idoneo a garantire una comunicazione appropriata fra il richiedente e la persona incaricata di condurre il colloquio";[82] l'audizione, poi, è un momento cruciale in punto di valutazione della credibilità e, in presenza di un interprete non in grado di svolgere la propria funzione, la narrazione risulterà stereotipata o, comunque, non verrà assicurata al richiedente "una congrua

---

dall'Agenzia non in grado di svolgere la loro funzione. Si tenga conto che solo alcune Sezioni specializzate usufruiscono del servizio di mediazione fornito dall'Agenzia, si veda AIDA, *Country Report: Italy*, 2022 Update, p. 64: "*As far as cultural mediation in the hearing is concerned, only some courts allow the presence of cultural mediators provided by EUAA, while others never use this service and rely on voluntary interpreters identified and brought by the appellant; others make use of the EUAA cultural mediators service only for cases with a high level of complexity*", in https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-IT_2022-Update.pdf. Si rimanda anche a quanto riportato in: AIDA, *Country Report: Cyprus*, cit., p. 38: "*Caseworkers of the Asylum Service or the EUAA often conduct interviews in English, even if Greek is their mother tongue, and use interpretation where needed.* (…) *However, this often affects the quality of interviews where the caseworker would arguably be more comfortable using Greek instead of English. The language barrier is often visible in the interview transcript and recommendation, which often have several grammar, spelling and syntax mistakes. As such, statements may be misunderstood or passages poorly drafted or unclear*". Per quanto riguarda, invece, le operazioni dell'Agenzia a Malta, si riportano problemi simili ma che, in questo caso, riguardano la conoscenza della lingua inglese da parte del personale EUAA, si veda: AIDA, *Country Report: Malta*, cit., p. 34: "(…) *Interviews are generally carried out by EUAA staff who are not native English speakers and have various levels of proficiency in English. It was reported by lawyers that this oftentimes leads to transcription issues where the caseworker does not understand the applicant (if the interview is in English) or the interpreter. Lawyers reported having to sometimes spell words for the caseworkers or request a readback of the transcript during the interview. The quality of the written transcript is generally impacted by this lack of proficiency in English with some transcript being full of mistakes, truncated sentences, and not faithful to the applicant's statements*".

[79] Denuncia presentata alla Mediatrice europea da una ONG greca, Caso 172/2023/EIS, cit.: "*The applicant, a recognized vulnerable asylum seeker in need of special procedural guarantees, was not provided with adequate support, in contravention of Art. 24 APD* (…), *Art. 6 (b) of EUAA's Code of Conduct,8 and EUAA's practical guide on personal interviews*". ECCHR, *EASO's involvement in Greek Hotspot exceeds the agency's competence and disregards fundamental rights*, cit., p. 3.

[80] Sul tema si veda: N. XANTHOULIS, *Administrative factual conduct: Legal effects and judicial control in EU law*, in *Review of European Administrative Law*, N. 1, 2019, p. 39 ss.; A. VOLPATO, *Unchecked action of AFSJ agencies: an issue for delegation of powers,* cit.; T. RADEMACHER, *Factual Administrative Conduct and Judicial Review in EU Law*, in *European Review of Public Law*, Vol. 29, N. 2, 2017, p. 399 ss.

[81] G. LISI, M. ELIANTONIO, *op. cit.*, Vol. 4, N. 2, 2019, p. 589 ss., p. 597, 598: "*Indeed, as EASO exercises shared decision-making powers by being involved in the initial admissibility analysis, which heavily influences the content of the final measure issued by the national authorities* (…) *an error in the assessment of asylum re-quests made by EASO leads the national authorities to force individuals to return to their country of origin when they would have preliminarily fulfilled all the requirements to obtain international protection*".

[82] Art. 12, par. 1, lett. b) e art. 15, par. 3, lett. c) Direttiva 2013/32/UE, cit.

possibilità di presentare gli elementi necessari a motivare la domanda (…) nel modo più completo possibile"[83] né, tanto meno, questo avrà "l'opportunità di spiegare l'eventuale assenza di elementi e/o le eventuali incoerenze o contraddizioni delle sue dichiarazioni".[84] Potersi avvalere di un'interprete, inoltre, assicura il diritto, *ex* art. 41, par. 2, della Carta, ad essere ascoltati prima che venga adottato un provvedimento individuale che possa recare pregiudizio.

Ancor più, le condotte di EASO descritte nella denuncia presentata alla Mediatrice europea nel 2017, secondo cui "*EASO interviewers do not inform the applicant about the aim, framework and structure of the interview, and do not provide an opportunity to clarify any inconsistency*"[85] violano quanto prescritto dall'art. 12, par. 1, lett. a), della direttiva UE 2013/32.[86]

Infine, in alcuni casi, gravi errori riguardanti le tecniche di intervista o la raccolta di elementi necessari alla valutazione di ammissibilità o del merito delle domande di protezione internazionale da parte di personale dell'Agenzia, possono contribuire al rigetto della domanda di protezione internazionale e al rimpatrio verso il Paese di origine.[87]

Brevemente, le attività dell'EUAA riguardanti l'esecuzione di compiti operativi si materializzano spesso sotto forma di pareri o condotte fattuali e non comportano l'adozione di atti capaci di produrre, di per sé soli, effetti giuridici.[88] Eppure, tali condotte, ma anche gli atti endoprocedimentali dell'EUAA - che si possono tradurre nel mancato rispetto di specifiche disposizioni nazionali e dell'UE - concorrono alla formazione della decisione assunta dalle autorità dello Stato nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale.[89]

3. I rimedi e le diverse forme di tutela attivabili

A fronte dell'eterogeneità di condotte messe in atto dal personale dell'Agenzia e delle determinanti ripercussioni che queste - e il parere dell'EUAA emesso durante la procedura

[83] Art. 16 Direttiva 2013/32/UE, cit.

[84] *Ibid*.

[85] Mediatore europeo, Decisione nel CASO 735/2017/MDC, Para. 37.

[86] Art. 12, par. 1, lett. a), Direttiva 2013/32/UE, cit.: "In relazione alle procedure di cui al capo III, gli Stati membri provvedono affinché tutti i richiedenti godano delle seguenti garanzie: a) il richiedente è informato, in una lingua che capisce o che è ragionevole supporre possa capire, della procedura da seguire e dei suoi diritti e obblighi durante il procedimento, nonché delle eventuali conseguenze di un mancato adempimento degli obblighi e della mancata cooperazione con le autorità. È informato in merito ai tempi e ai mezzi a sua disposizione per adempiere all'obbligo di addurre gli elementi di cui all'articolo 4 della direttiva 2011/95/UE, nonché delle conseguenze di un ritiro esplicito o implicito della domanda. Tali informazioni sono fornite in tempo utile affinché il richiedente asilo possa far valere i diritti sanciti dalla presente direttiva e conformarsi agli obblighi descritti nell'articolo 13".

[87] Mediatrice europea, Decisione nel Caso 1139/2018, cit., para 13: "*As set out in the Ombudsman's request for a reply in this case, the errors identified by EASO may have contributed to the fact that Mr X was deported.* (…) "; si veda anche E.L. TSOURDI, *op. cit.*, in *German Law Journal*, Vol. 21, Special Issue 3, 2020, p. 529: "(…) *procedural rights are intrinsically linked with the absolute prohibition of refoulement, as the rejection of (or refusal to process) an application could lead to the return of the individual to third countries or the country of origin*".

[88] Similmente per FRONTEX si veda: M. FINK, *The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable,* in *German Law Journal*, N. 21, 2020, p. 533.

[89] M. FINK, *op. cit.*, in *Common Market Law Review*, Vol. 56, N. 5, 2019, p. 1228 ss.

- possono avere sul provvedimento conclusivo, nelle pagine che seguono si darà spazio ad un'analisi dei rimedi e dei sistemi di tutela messi a disposizione degli individui colpiti dall'operato dell'Agenzia.

Questi, per semplicità, possono esser distinti in strumenti di tutela amministrativa e giurisdizionale. I primi, a loro volta, si suddividono in rimedi interni all'Agenzia, quale il meccanismo di denuncia, ed esterni, quale il ricorso al Mediatore europeo. Certamente, la tutela assicurata da quest'ultimi resta pur sempre attenuata per diverse ragioni: *in primis*, in entrambi i casi le misure di *follow-up* sono poco incisive; ove, infatti, il Mediatore accerti un caso di cattiva amministrazione può solo inviare al Parlamento europeo e all'Agenzia una relazione corredata di raccomandazioni, cui però né l'uno né l'altra sono tenuti a dar seguito.[90] Per quanto concerne il meccanismo di denuncia, questo è volto ad assicurare agli individui che presentano reclami "risultati" e un "seguito appropriato" grazie all'applicazione di misure disciplinari – quali l'allontanamento immediato dell'esperto dalle attività dell'Agenzia;[91] tuttavia, come si avrà modo di vedere meglio *infra* (par. 3.1), questo meccanismo "(…) *did not provide for a systematic, prompt, thorough, and expeditious follow-up of complaints received by the FRO*".[92]

In secondo luogo, è decisivo tenere a mente che la *ratio* dei rimedi di natura amministrativa non consiste nel fornire una tutela alle persone coinvolte dalle attività dell'Agenzia, bensì nel prevenire, accertare e correggere casi di cattiva amministrazione o violazioni di diritti fondamentali imputabili a funzionari dell'EUAA e assicurare che le attività poste in essere da questi rispettino il quadro giuridico di riferimento.[93] D'altro canto, a fronte della difficoltà per gli individui colpiti dall'operato dell'EUAA (ma lo stesso si potrebbe dire per FRONTEX) di accedere a rimedi effettivi, i reclami alla mediatrice europea e il meccanismo di denuncia vengono identificati – o, in alcuni casi, si auto-identificano, secondo dinamiche su cui più avanti si tornerà[94] – non quali strumenti di denuncia nell'interesse pubblico quanto, piuttosto, di tutela dei diritti umani a disposizione dell'individuo.[95] Ciò, ad esempio, emerge chiaramente in quella dottrina che immagina di affidare al Responsabile per i diritti

---

[90] R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea,* Terza Edizione, Torino, 2020, p. 238.

[91] Art. 51, par. 9, Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit.

[92] M. STEFAN, L. DEN HERTOG, *Frontex, 'Great powers but not appeal'*, in M. ELIANTONIO, M. CHAMON, A. VOLPATO (eds.), *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford, 2022, p. 159.

[93] Si veda *supra* Capitolo II, par. 3.4 e par. 3.1 di questo Capitolo. *Ibid.*, p. 163; S. TAS, *op. cit.*, in *TARN Working Paper*, N. 3, 2020, p. 14: "*The mechanism* (…) *also does not allow for the agency to be renderd liable, thereby ineffectively protecting FR. More specifically, individuals cannot get reparation for damages, and can only hope that administrative and disciplinary measures are taken against the staff member concerned*".

[94] Si veda meglio *infra*, con riferimento alla Mediatrice europea, par. 3.2 di questo Capitolo.

[95] E. MITZMAN, *I rimedi amministrativi nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia,* in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, N. 6, 2016, p. 1716, secondo cui: "(…) la progressiva diffusione di strumenti di controllo interni e di rimedi amministrativi sembra costituire un tentativo di risposta a tali esigenze [assicurare che non si realizzino vuoi di tutela], finalizzato, non soltanto a rendere l'operato delle amministrazioni europee più conforme agli standard di tutela dei diritti fondamentali, ma anche a farla apparire più credibili e affidabili, legittimandole agli occhi del pubblico (…). Gli obbiettivi di tutela e gli obbiettivi di legittimazione sembrano quindi sovrapporsi. (…) Nell'area di libertà, sicurezza e giustizia (…) i rimedi amministrativi vengono introdotti in chiave suppletiva e surrogatoria, a fronte dei limiti riscontrati sul piano delle tutele giurisdizionali".

fondamentali la competenza a risarcire gli individui per eventuali danni, assegnando allo stesso un bilancio speciale per l'indennizzo.[96]

In relazione alla tutela giurisdizionale, tra le diverse vie di ricorso diretto per il controllo sul comportamento dell'organismo in esame, non verrà sottoposta a disamina l'azione di annullamento ai sensi dell'art. 263 TFUE. Gli atti degli esperti inviati dall'Agenzia sul territorio degli Stati membri - cioè, i pareri consultivi indirizzati alle autorità amministrative nazionali nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale - non soddisfano, anche volendo applicare l'approccio sostanzialistico fatto proprio dalla Corte,[97] la definizione di "atto impugnabile" ai fini di tale azione in quanto non destinati a produrre effetti giuridici vincolanti nei confronti dei terzi.[98] Accanto all'analisi delle potenzialità del rinvio pregiudiziale di validità e interpretazione (par. 3.3.1) verranno, quindi, vagliate - quali strumenti di ricorso diretto - l'azione di risarcimento danni (par. 3.3.2) e in carenza (par. 3.3.3).

3.1 Il meccanismo di denuncia

Sia FRONTEX, con il regolamento 2016/1624,[99] che l'EUAA, con il regolamento 2021/2303, hanno visto l'istituzione di nuovi meccanismi interni di accertamento della responsabilità istituiti presso i loro Uffici per i diritti fondamentali. Il meccanismo di denuncia previsto per l'EUAA consiste in un rimedio amministrativo a cui hanno accesso gli individui (o coloro che li rappresentano) che siano direttamente interessati dalle azioni (non anche dalle omissioni) di un esperto che partecipa a una Squadra di sostegno e che ritengano di esser stati oggetto di una violazione dei loro diritti fondamentali a seguito di tali azioni.[100]

La mediatrice, già nel 2018, constatato che l'allora Ufficio di sostegno non dava atto di registrare e gestire i reclami presentati, sollecitava l'istituzione di un meccanismo di denuncia e "(…) *encourages EASO to treat this as a priority*".[101] Tale invito veniva

---

[96] S. NICOLOSI, *op. cit.*, in *Rivista di Diritti Comparati*, N. 2, 2020 p. 234. D. FERNANDEZ-ROJO, S. NICOLOSI, *Out of control? The case of the European Asylum Support Office*, in M. SCHOLTEN, A. BRENNINKMEIJER (eds.), *Controlling EU Agencies, The Rule of Law in a Multijurisdictional Legal Order*, Cheltenham (UK), Northampton (USA), 2020, p. 194.

[97] Corte di Giustizia, sentenza del 25 ottobre 2017, *Romania c. Commissione*, causa C-599/15 P, punto 48 e sentenza del 20 febbraio 2018, *Belgio c. Commissione*, C-16/16 P, punto 32.

[98] Corte di Giustizia, sentenza del 20 febbraio 2018, *Belgio c. Commissione*, cit., punto 31, e sentenza del 26 marzo 2019, *Commissione c. Italia*, causa C-621/16 P, punto 44 e la giurisprudenza citata.

[99] Art. 72 Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, cit.

[100] Art. 51 Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit.

[101] Mediatore europeo, Decisione nel Caso 1139/2018, cit., para 29. Nella lettera (disponibile in https://www.ombudsman.europa.eu/it/doc/correspondence/it/125885), datata 31 gennaio 2020, di *Follow-up* alle raccomandazioni formulate dalla mediatrice europea nella decisione sul Caso 1139/2018, l'Ufficio di supporto riportava: "(…) *the Agency in the process of establishing a Complaint Mechanism computerised solution for implementation followin the adoption of the Regulation for establishing the European Union Agency for Asylum ('EUAA').* (…) *EASO is conducting a feasibility study for the establishment and implementation of the computerised solution for the reception, registration, storage, monitoring and reporting of complaints* (…)". Tuttavia, a seguito di una richiesta di accesso agli atti formulata dall'A. (id. N. 000155), l'Agenzia, nella sua risposta del 31/08/2022, ammetteva che a causa dell'entrata in vigore del regolamento istitutivo dell'EUAA (risalente a gennaio 2022) "(…) *the afore-mentioned review and envisaged revision of*

rinnovato, nel 2019, sempre dalla Mediatrice in un caso relativo l'Agenzia e riguardante una richiesta di accesso a tutte le denunce ricevute dall'EASO da parte di individui, ONG o organizzazioni della società civile in merito al supporto operativo fornito alle autorità greche e italiane competenti in materia di asilo.[102]

Un percorso simile si è visto con FRONTEX per cui, nel 2012, a fronte della costante mancanza di meccanismi che consentissero alle persone di lamentare la violazione di diritti fondamentali durante le operazioni, il Mediatore europeo lanciava un'indagine d'ufficio che si concludeva con una raccomandazione all'Agenzia ad istituire "*a mechanism for dealing with complaints about infringements of fundamental rights in all FRONTEX-labelled joint operations*".[103]

Tuttavia, tale meccanismo, pur essendo stato introdotto per l'EUAA all'art. 51 del regolamento 2021/2303, a fine 2023 non risulta esser stato ancora implementato. Sulla questione, nel 2022, è (re)intervenuta d'ufficio la Mediatrice europea riportando come problematico il fatto che tale strumento non sia, fino ad ora, stato istituto. Invero, il sempre più alto numero di piani operativi conclusi con gli Stati membri aumenta, a sua volta, la possibilità che vengano in essere questioni relative la tutela di diritti fondamentali che potrebbero dar origine a potenziali denunce.[104]

Una volta in funzione, sarà il FRO l'organo competente per la gestione delle denunce e per un primo loro esame di ammissibilità: saranno irricevibili, ad esempio, denunce non comprovate, anonime, futili, improprie, vessatorie, ipotetiche, imprecise, presentate in malafede o che impugnino una decisione di un'autorità nazionale su singole domande di protezione internazionale.[105] Qualora la denuncia sia irricevibile, il denunciante dovrà essere

---

the existing standard operating procedures (SOP) on reports of violations of the EASO Code of Conduct for persons participating in the Agency's operational activities has not yet materialised. For similar reasons, the afore-mentioned feasibility study for the establishment and implementation of a computerised solution for the reception, registration, storage, monitoring and reporting of complaints has also become somewhat outdated as well".

[102] Mediatore europeo, Decisione nel CASO 2213/2019/DL, cit., para. 32, 33.

[103] Mediatore europeo, Special Report of the European Ombudsman in own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning Frontex Case OI/5/2012/BEH-MHZ. Si veda anche M. STEFAN, L. DEN HERTOG, *op. cit.*, in M. CHAMON, M. ELIANTONIO, A. VOLPATO (eds.), *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford, 2022, p. 158; F. BATTAGLIA, *op. cit.*, Bari, 2020, p. 308 ss.; PRO ASYL FUNDATION ET AL., M. JAEGER, A. FOTIADIS, E. GUILD, L. VIDOVIĆ, *Feasibility Study on the setting up of a robust and independent human rights monitoring mechanism at the external borders of the European Union*, 4 Maggio 2022, p. 37 ss.

[104] Mediatore europeo, Decisione nel Caso SI/4/2022/MHZ, cit., para. 14. Mentre per quanto concerne l'adozione di una Strategia per i diritti fondamentali l'EUAA forniva alla Mediatrice un termine temporale di massima, passando all'implementazione del meccanismo di denuncia la risposta alla Mediatrice riportava, più genericamente, che "(…) *The Agency is finalising its consultations with internal and external stakeholders with a view to submitting its proposal for the consultation of the fundamental rights officer and the consultative forum. The establishment of the complaints mechanism is envisaged to follow shortly thereafter. Until then the Agency continues to apply the procedures currently in place to ensure that all complaints and expression of concern received from stakeholders and individuals in relation to its operational activities are properly followed up"* in EUAA/ED/2023/259, del 30 giugno 2023, *Strategic initiative SI/4/2022/MHZ concerning how the EU Agency for Asylum complies with its fundamental rights obligations and ensure accountability for potential fundamental rights violations.*

[105] Art 51, par. 3, Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit.

informato dei motivi e ricevere, ove possibile, informazioni sulle soluzioni alternative per affrontare il problema.[106]

In conformità con il diritto ad una buona amministrazione, se, invece, un reclamo verrà ritenuto ammissibile, al denunciante sarà data notizia della sua registrazione,[107] del conseguente avvio della valutazione e del fatto che riceverà una risposta non appena sarà disponibile.[108] Successivamente, il Responsabile dei diritti fondamentali invierà al direttore esecutivo le denunce concernenti il personale dell'Agenzia, mentre quelle riguardanti un esperto di uno Stato membro, compresi gli esperti nazionali distaccati, verranno inoltrate alle competenti autorità nazionali, responsabili per la decisione di merito.[109]

Nel primo caso, il direttore esecutivo assicurerà un seguito appropriato alla denuncia – ad esempio indicando misure disciplinari da destinare al funzionario dell'Agenzia interessato – e riferirà al FRO, entro un termine stabilito, in merito ai risultati della denuncia. Il *follow-up* dato al reclamo, nel caso dell'EUAA, sarà quindi deciso dal direttore esecutivo *in consultazione* con il Responsabile dei diritti fondamentali.[110] Diversamente, il FRO di FRONTEX ha la facoltà di raccomandare al direttore esecutivo proposte di misure disciplinari o l'avvio di procedimenti di giustizia penale o civile.[111]

Nell'ipotesi di denuncia riguardante un esperto di uno Stato membro, compresi gli esperti nazionali distaccati, sarà, invece, la competente autorità dello Stato di origine ad assicurare un rimando appropriato e riferire al FRO in merito ai risultati e il seguito dato alla denuncia entro un determinato periodo. Solo nel caso in cui l'Agenzia non riceva alcuna informazione in proposito dallo Stato membro di origine, allora, sostituendosi a questo, potrà dare seguito alla questione.[112] Anche in questo caso lo statuto di FRONTEX, prevedendo meccanismi di

---

[106] *Ivi,* Art. 51, para. 5. Differentemente da quanto previsto per l'EUAA, il Regolamento (UE) n. 2019/1896, cit., all'art. 111, par. 5, ultimo capoverso prevede, se il caso è stato dichiarato irricevibile o infondato dal FRO, che questo lo possa riesaminare qualora il denunciante presenti nuove prove. Si veda anche M. STEFAN, L. DEN HERTOG, *op. cit.*, in M. CHAMON, M. ELIANTONIO, A. VOLPATO (eds.), *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford, 2022, p. 161.

[107] Sull'importanza di registrare le denunce si veda quanto affermato relativamente il meccanismo di denuncia previsto in seno a FRONTEX in J. PIRJOLA, *Complaint mechanism during Frontex return flight,* Londra, 2020, p. 226: "*The body receiving complaints should keep a record of complaints that have been dealt with in a specific register. Such a register would include the names of the complainants, the type of complaints, the outcome of the complaint procedure and of any appeal procedure, follow-up action taken to remedy the situation complained of* (…). *These records should serve as a management tool. For instance, it may be the case that many of the complaints relate to the same member of staff. If the data are correctly gathered and analysed, this will make it possible to identify trends and facilitate future decision making.*". Per quanto riguarda, invece, l'attuale prassi dell'EUAA in tema di registrazione delle denunce si rimanda a quanto riportato dalla decisione della Mediatrice europea nella sua decisione riguardante il Caso 2213/2019/DL, cit., para. 30, 33: "*Since a formal complaints mechanism is not in place, EASO does not have a standard procedure in place for the registration and storage of complaints it receives, Consequently, EASO contends that, hypothetically, it could be possible that not all complaints received in the previous year were duly stored.* (…) *The ombudsman agrees with the complainant that it is problematic that EASO cannot guarantee that all the complaints it received could be found.* (…) ".

[108] Inoltre, se la denuncia è stata trasmessa a un'autorità o organo nazionale, il denunciante ne riceve le informazioni di contatto, si veda: Art. 51, para. 5, Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit.

[109] *Ivi,* Art. 51, par. 4, lett. c) e d) e par. 6, 8.

[110] *Ivi,* Art. 51, par. 6.

[111] Art. 111, par. 6, Regolamento (UE) n. 2019/1896, cit.,

[112] Art. 51, par. 8, Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit.

soft follow-up, amplia, seppur di poco, l'azione del Responsabile dei diritti fondamentali che può "informare il direttore esecutivo e il consiglio di amministrazione dell'inottemperanza dello Stato membro di appartenenza all'obbligo di fornire un risposta completa sul seguito dato alla denuncia".[113]

Qualora, a conclusione della procedura, sia accertata la violazione di diritti fondamentali o obblighi di protezione internazionale, il direttore esecutivo allontanerà l'esperto dalle attività dell'Agenzia o, nell'ipotesi di personale inviato da uno Stato membro (o da questo distaccato) chiederà allo Stato membro di allontanare immediatamente il funzionario dalle attività dell'Agenzia.[114]

Ogni decisione dovrà esser redatta per iscritto ed esser motivata; il FRO dovrà riferire al direttore esecutivo e al consiglio d'amministrazione in merito ai risultati e al seguito dato alle denunce.

Molteplici sono le criticità racchiuse nel meccanismo appena descritto che, in assenza di prassi relativa ad EUAA, potranno esser meglio apprezzate se lo si confronta con l'attuale strumento di reclamo istituito con l'art. 111 del regolamento istitutivo di FRONTEX.[115] Anzitutto, quest'ultimo copre anche l'inazione (e quindi non solo l'azione) del personale che partecipa alle attività operative[116] e richiede all'Agenzia di attivarsi per facilitare l'accesso al meccanismo agli individui direttamente riguardati;[117] in tal senso, FRONTEX è tenuta ad elaborare un modulo standardizzato attraverso cui *possono* essere presentate le denunce,[118] deve provvedere a che le informazioni inerenti la possibilità di presentare denunce e la relativa procedura siano prontamente disponibili, anche per le persone vulnerabili, e assicurarsi che i denuncianti dispongano di ulteriori orientamenti e assistenza per l'accesso al meccanismo di reclamo.[119]

Per di più, gli elementi di somiglianza con la procedura prevista in seno a FRONTEX fanno sorgere analoghe questioni sulla sua efficacia e, di riflesso, sui limiti del Responsabile per i diritti umani a cui fa capo tale procedura.

In primo luogo, "*the procedure fell short of meeting the internationally recognized principles of (structural and functional) independence*",[120] poiché si basa in larga misura sul potere discrezionale di organi di controllo interni; il responsabile dei diritti fondamentali,

---

[113] D. VITIELLO, *op. cit.*, Bari, 2020, p. 306.

[114] Art. 51, par. 9, Regolamento (UE) n. 2021/2303.

[115] D. VITIELLO, *op. cit.*, Bari, 2020, p. 303 ss.

[116] Art. 111, par. 2, Regolamento (UE) n. 2019/1896, cit.

[117] J. PIRJOLA, *op. cit.*, Londra, 2020, p. 224, 225.

[118] Art. 111 par. 10, ultimo capoverso Regolamento (UE) n. 2019/1896, cit.: "Il responsabile dei diritti fondamentali prende in considerazione le denunce anche quando non sono state presentate mediante il modulo di denuncia standardizzato".

[119] *Ibid.*

[120] M. STEFAN, L. DEN HERTOG, *op. cit.*, in M. CHAMON, M. ELIANTONIO, A. VOLPATO (eds.), *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford, 2022, p. 159. Si veda anche D. FERNANDEZ-ROJO, S. NICOLOSI, *op. cit.*, in M. SCHOLTEN, A. BRENNINKMEIJER (eds.), *Controlling EU Agencies, The Rule of Law in a Multijurisdictional Legal Order*, Cheltenham, Northampton, 2020, p. 193; F. BATTAGLIA, *op. cit.*, Bari, 2020, p. 315; S. TAS, *op. cit.*, in *TARN Working Paper*, N. 3, 2020, p. 13.

infatti, è un dipendente dell'Agenzia,[121] tenuto a riferire al consiglio di amministrazione e, nell'ambito del meccanismo di denuncia, al direttore esecutivo nell'ipotesi in cui la denuncia sia ammissibile e riguardi personale dell'EUAA.[122] In altre parole, nel caso di denunce presentate contro il personale dell'Agenzia, l'organismo responsabile in ultima istanza della valutazione sulla responsabilità è il direttore esecutivo, che chiaramente manca di indipendenza. La stessa questione si pone nel caso di una denuncia riguardante un esperto di uno Stato membro (o funzionari nazionali distaccati) in quanto le autorità nazionali competenti ad assicurare un seguito appropriato appartengono, spesso, allo stesso "corpo" del funzionario destinatario della denuncia.

Il meccanismo di denuncia, poi, risulta carente sotto il profilo della trasparenza per diversi aspetti cui si potrebbe rimediare, ad esempio, pubblicando i risultati e le raccomandazioni del FRO una volta conclusa la procedura[123] e le regole di procedura interne, quali la *Fundamental Rights Due Diligence Procedure*.[124]

L'art. 51 del regolamento istitutivo dell'EUAA, inoltre, prevede la possibilità di attivare la procedura di reclamo per azioni di un membro del personale dell'Agenzia[125] o di un esperto di uno Stato membro, compresi gli esperti nazionali distaccati.[126] D'altro canto, come già illustrato *supra*,[127] le Squadre di sostegno per l'asilo sono composte non solo da queste tipologie di esperti ma anche (e soprattutto) da "altri esperti non impiegati dall'Agenzia"[128] che comprendono "*temporary agency workers, contracted personnel (such as interpreters and cultural mediators provided by a contractor under a public contract of services) and remunerated experts"*.[129] La questione è stata portata all'attenzione dell'EUAA dalla Mediatrice europea la quale ha raccomandato, dopo aver consultato il FRO, di includere, in

---

[121] Lo stesso vale per il Responsabile dei diritti umani di FRONTEX, si veda: PRO ASYL FUNDATION ET AL., M. JAEGER, A. FOTIADIS, E. GUILD, L. VIDOVIĆ, *Feasibility Study on the setting up of a robust and independent human rights monitoring mechanism at the external borders of the European Union*, cit., p. 35.

[122] S. CARRERA, M. STEFAN, *Human Rights Complaints at International Borders or During Expulsion Procedures,* in S. CARRERA, M. STEFAN (eds.), *Fundamental Rights Challenges in Border Controls and Expulsion of Irregular Immigrants in the European Union*, Londra, 2020, p. 271. J. PIRJOLA, *op. cit.,* Londra, 2020*,* p. 223.

[123] Parlamento europeo, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Working Document on Report on the fact-finding investigation on FRONTEX concerning alleged fundamental rights violations, 14 Luglio 2021, p. 15: "*The FSWG underlines the importance of publishing the findings and, if applicable, the recommendations of the FRO in individual complaints, once the individual procedures end" e p. 30 "Frontex should publish on its website* (…) *the FRO's closing decisions on complaints (so-called 'final reports'), if necessary after having anonymised their content*".

[124] Mediatore europeo, Decisione nel CASO OI/5/2020/MHZ, 15 Luglio 2021, Annex I, para. 21 e 22: "(…) *Moreover, the Ombudsman considers that a description of the Fundamental Rights Due Diligence Procedure should be published on the FRO's section of Frontex's website. This description should include the criteria on which the FRO bases negative opinions, as described in the Fundamental Rights Due Diligence Procedure, as well as the steps of the procedure*".

[125] Art. 51, par. 6, Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit.

[126] *Ivi,* Art. 51, par. 8.

[127] Rinvio al Capitolo II, par. 4.2.1.

[128] Art. 19, par. 1, lett. d) Regolamento (UE) n. 2021/2303.

[129] EUAA, Valletta Harbour, 30 Giugno 2023, EUAA/ED/2023/259, *European Union Agency for Asylum (EUAA)'s reply to the suggestions of the European Ombudsman on strategic initiative SI/4/2022/MHZ concerning how the EU Agency for Asylum complies with its fundamental rights obligations and ensures accountability for potential fundamental rights violations,* CASO SI/4/2022/MHZ.

ogni contratto stipulato direttamente con "altri esperti" o con le agenzie interinali che li assumono, disposizioni inequivocabili sulla responsabilità per la violazione di diritti fondamentali. Sul punto, l'EUAA specificava che i contratti conclusi con esperti esterni remunerati (già) contemplano l'onere di svolgere il servizio in modo appropriato e nel pieno rispetto delle disposizioni del contratto e del Codice di condotta (che comprende obblighi relativi il rispetto dei diritti fondamentali):[130] le violazioni del Codice di condotta, nonché casi di grave scorrettezza professionale, sono motivo di sospensione e/o risoluzione del contratto. Allo stesso modo, i contratti stipulati tra l'EUAA e le agenzie interinali prevedono clausole che obbligano tali soggetti a includere nei contratti con i propri dipendenti o collaboratori doveri di rispetto del Codice di condotta dell'Agenzia. Anche in tal caso, l'EUAA ha la possibilità di richiedere la sostituzione di un esperto in casi di cattiva condotta professionale.[131]

La Mediatrice, inoltre, suggeriva di dichiarare ammissibili le denunce inoltrate al FRO e riguardanti questa tipologia di funzionari e di chiarire, grazie a regole di procedura, "*how investigations concerning such experts should be carried out"*.[132] Pur nel silenzio del proprio statuto, l'EUAA confermava che le denunce contro le azioni di "altri esperti non impiegati dall'Agenzia" saranno ritenute ammissibili ai sensi dell'art. 51 del regolamento istitutivo e che, in caso di violazioni di diritti fondamentali, tali esperti verranno dichiarati responsabili. La questione di come garantire la gestione delle denunce riguardanti personale esterno o interinale è centrale anche alla luce del fatto che, ad oggi, una delle principali questioni che affligge il meccanismo di denuncia istituito in seno a FRONTEX consiste proprio nell'incapacità di questo di assicurare un seguito costante, tempestivo, approfondito e rapido dei reclami ricevuti.[133] Al FRO, infatti, non sono riconosciuti poteri utili a garantire *follow-up* efficaci né a livello dell'UE,[134] né a livello nazionale. In particolar modo nel secondo scenario, (numericamente più rilevante dato che, almeno fino al 2020, non si registravano

[130] EUAA, Code of Conduct, Giugno 2022, in https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-06/code_of_conduct_20220617.pdf.

[131] EUAA, Valletta Harbour, 30 Giugno 2023, EUAA/ED/2023/259, cit.

[132] *Ibid.*

[133] M. STEFAN, L. DEN HERTOG, *op. cit.*, in M. ELIANTONIO, M. CHAMON, A. VOLPATO (eds.), *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford, 2022, p. 159. A. PIRRELLO, M. ELIANTONIO, *A board of appeals for Frontex: panacea for violations or another patch in the incomplete system of accountability?*, in *European Law Review,* Vol. 49, N.1 , 2024, p. 57. Si vedano, a tal proposito, anche le raccomandazioni formulate dalla FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY (FRA), *The Revised European Border and Coast Guard Agency: Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights*, Vienna, 27 Novembre 2018, p. 8, 9.

[134] Si veda quanto riportato per FRONTEX in Parlamento europeo, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Working Document on Report on the fact-finding investigation on FRONTEX concerning alleged fundamental rights violations, cit., p. 11, nota 36: "(…) *since 2017, the FRO has filed 7 expressions of concern about fundamental rights related situations to which no response followed by the ED; submitted "Annual General Reports on Serious Incident Reports" to which no response followed by the ED; submitted at least 40 observations to OPLANs or FERs, to which no response followed by the ED; submitted 3 "Complaints Mechanisms Annual Reports" since 2017, to which no response followed by the ED; submitted 11 "Fundamental Rights Officer Reports to the MB", to which no response followed by the ED; on 8 occasions provided other types of formal opinions or observations, following MB decisions, procedures in Regulation 2020/1986 or the initiative of FRO, to only 2 of which a response followed by the ED*".

denunce riguardanti "*FRONTEX staff members*"),[135] l'Agenzia ha ammesso che "*in fairness to date there has been cooperation from FRONTEX with only limited issues*".[136]
La questione relativa la carenza di competenze volte ad assicurare un seguito adeguato alle denunce inoltrate è ben rappresentata da un caso, di cui subito si dirà, recentemente portato all'attenzione del FRO di FRONTEX. Date le somiglianze esistenti tra il meccanismo di denuncia istituito in seno a quest'ultimo e quello previsto dall'art. 51 del regolamento dell'EUAA, e vista l'assenza di prassi con riferimento a quest'ultimo, l'esame del caso fornisce elementi utili a comprendere il limitato margine di azione di cui, molto probabilmente, disporrà anche il FRO dell'EUAA.
Nel maggio 2020, il Responsabile per i diritti fondamentali di FRONTEX riceveva una denuncia da parte della rappresentante legale di un minore straniero non accompagnato (MSNA) arrivato, nel marzo dello stesso anno, su un'isola greca dell'Egeo orientale.[137] Durante la procedura di identificazione, avvenuta presso l'Ufficio dell'Agenzia collocato nel *Reception and Identification Centre* dell'isola,[138] pur avendo dichiarato la sua minore età, l'interessato era registrato come maggiorenne. Di conseguenza, non venivano adottate misure adeguate a garantire la sua protezione, cura e rappresentanza (compresa la nomina di un tutore e la sistemazione in un alloggio adeguato) in linea con il principio del superiore interesse del minore. Alla denuncia presentata al FRO si allegava il certificato di nascita - dal quale risultava l'effettiva minore età del denunciante - e una lettera del difensore civico greco che confermava come la registrazione di MSNA come adulti rappresenta(va) una prassi (illegittima e) sistematica.
Dopo aver dichiarato il reclamo ammissibile e aver constatato che non riguardava un membro del personale dell'Agenzia, il FRO inoltrava la denuncia al punto di contatto nazionale di FRONTEX[139] e alla polizia ellenica per il *follow-up*. Secondo quest'ultima, tuttavia, nel corso della procedura di identificazione il denunciante aveva dichiarato di essere maggiorenne e, perciò, era stato registrato e trattato come tale; la denuncia era, quindi,

[135] Mediatore europeo, CASO OI/5/2020/MHZ, cit., Annex I: the Ombudsman's detailed assessment, Functioning of the complaints mechanism, para. 3: "*To date, no complaint has been submitted against a Frontex staff member. As such, the Executive Director has not yet been required to deal with such a complaint*".
[136] *Ibid*, para. 31: "*The Ombudsman's inspection demonstrated that there have been problems with the cooperation between the FRO and national authorities. There have been delays in replying by national authorities, and so far, their replies have not included evidence on the substance of the case, even in cases where the FRO explicitly asked for evidence*".
[137] FRONTEX Fundamental Rights Officer, Final Report, Complaint CMP-2020-00013, 23 Maggio 2022. Documento in possesso dell'A.
[138] In linea con il Manuale "*of standard operating procedures applicable to the reception and identification centres*" in Grecia, la Polizia ellenica determina l'età dei cittadini di Paesi Terzi con il supporto dello *staff* dell'Agenzia, si veda: Ref. Ares(2018)1647575 - 26/03/2018, RECEPTION AND IDENTIFICATION SERVICE, *Manual of Standard Operating Procedures applicable to the Reception and identification centres (R.I.Cs),* 1 Dicembre 2017, disponibile in https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-03/Standard%20Operating%20Procedures%20applicable%20to%20Greek%20hotspots_en.pdf, p. 19: "*The Identification and Nationality Assessment Unit, which shall be staffed by personnel made available by the HP, shall proceed to an assessment of the identity, age and nationality of third country nationals with the assistance of FRONTEX staff. The HP [*Hellenic Police*], in cooperation with FRONTEX officers, shall be responsible for checking the travel documents possessed by TCNs* [Third Country Nationals]".
[139] Art. 13 Regolamento (UE) n. 2019/1896, cit.

dichiarata infondata e veniva accertato che non si era in presenza di una violazione di diritti fondamentali.
Tuttavia, il FRO, nel suo report finale, datato 23 maggio 2022, formulava una serie di osservazioni e raccomandazioni che si discostavano dalla decisione di cui appena sopra. Ai sensi dell'art. 15 della decisione 19/2022 del consiglio di amministrazione,[140] infatti, il Responsabile dei diritti fondamentali, dopo aver ricevuto la decisione dello Stato membro e prima di procedere alla chiusura del caso, prepara una relazione finale (c.d. *Final Report*), che può includere eventuali osservazioni e raccomandazioni. Il FRO, nel *Report* conclusivo, considerava le allegazioni del denunciante plausibili e formulava diverse raccomandazioni sia alle competenti autorità elleniche che all'Agenzia; tra queste ricordava che, se durante la procedura di registrazione una persona dichiara di essere minore, anche in assenza di documenti comprovanti l'età, i funzionari devono considerare la persona come tale e che durante tutta la procedura gli agenti devono garantire il rispetto della presunzione di minore età. Infine, il Responsabile dei diritti fondamentali sottolineava che, se le istruzioni impartite dalle autorità elleniche al personale inviato dall'Agenzia e riguardanti la registrazione dei MSNA non dovessero essere linea con il diritto nazionale, europeo e internazionale applicabile, i partecipanti alle attività dell'Agenzia sono obbligati a segnalare la possibile violazione di diritti fondamentali.
Questo caso illustra chiaramente il limitato potere del Responsabile dei diritti fondamentali (di FRONTEX, concretamente, di quello dell'EUAA, presumibilmente) in relazione ad un inadeguato *follow-up* delle competenti autorità nazionali. Al fine di arginare il proliferare di risposte insoddisfacenti da parte di quest'ultime, la Mediatrice ha suggerito l'inserimento di disposizioni di attuazione del meccanismo di denuncia più chiare per quanto riguarda il seguito dei reclami a livello nazionale, in particolare fornendo un modello per le risposte da darsi al FRO. Quest'ultimo, inoltre, qualora lo Stato membro non ottemperi all'obbligo di riferire sul seguito dato al reclamo*,* dovrebbe poter deferire la questione ai difensori civici nazionali e/o al consiglio di amministrazione.[141] Poiché la Commissione europea siede nel Consiglio di amministrazione, "*this could be an additional means for ensuring compliance*".[142]
Inoltre, le relazioni annuali redatte dal FRO (o la relazione annuale sulla situazione dell'asilo nell'Unione nel caso dell'EUAA) dovrebbero includere una sezione sulle azioni concrete

[140] FRONTEX, Management Board Decision 19/2022, Adopting the Agency's rules on the complaint mechanism*,* 16 Marzo 2022, in https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/mb-decision-19_2022-on-the-complaints-mechanism.pdf.
[141] Parlamento europeo, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Working Document on Report on the fact-finding investigation on FRONTEX concerning alleged fundamental rights violations, cit., p. 15. Fundamental Rights Agency (FRA), *The Revised European Border and Coast Guard Agency: Opinion of the European Union Agency for Fundamental Righs*, cit., p. 9.
[142] Mediatore europea, Decisione nel Caso OI/5/2020/MHZ, cit., Annex I: The Ombudsman's detailed assessment, Functioning of the complaint mechanism, para. 31, 32. È stato suggerito, anche, di attribuire al responsabile dei diritti fondamentali il potere di avviare indagini *ex officio* sul seguito dato alle denunce, si veda: D. VITIELLO, *op. cit.*, Bari, 2020, p. 307.

intraprese dall'Agenzia e dagli Stati membri sulla base delle osservazioni e raccomandazioni formulate dal Responsabile dei diritti fondamentali.[143]
Sebbene quindi, l'istituzione del meccanismo di denuncia, ai sensi dell'art. 51 del regolamento istitutivo, sia da salutarsi con favore considerato che incentiverà un controllo *bottom-up* sull'Agenzia, d'altra parte, pur avendo la Mediatrice europea sollecitato l'EUAA a guardare alle suggestioni dalla stessa formulate e concernenti la tutela dei diritti fondamentali durante le operazioni di FRONTEX, si teme che si riproporranno le medesime questioni.[144]

3.2 Il Mediatore europeo quale Human Rights Ombudsman

Secondo l'art. 67 dello statuto dell'EUAA, le attività dell'Agenzia sono soggette alle indagini del Mediatore europeo ai sensi dell'art. 228 TFUE il quale dispone, a sua volta, che tale figura è abilitata a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione.[145] La prassi del Mediatore europeo, sviluppatasi dalla sua istituzione fino ad oggi, ha determinato un'estensione tale del concetto di buona amministrazione per cui, da un canto, questo si intreccia con il principio di legalità, dall'altro ricomprende una serie di regole che non producono effetti giuridici vincolanti.[146] La compresenza di questi due aspetti è stata descritta efficacemente dall'*ex* Mediatore europeo Diamandouros, il quale, nel 2006, affermò che "(…) *the fact that a public authority has acted lawfully does not preclude the possibility that it may have failed to comply with the principles of good administration*".[147]
Negli anni, accanto ad una funzione marcatamente volta a tutelare tale principio, il mediatore, parallelamente, si è ritagliato un ruolo sempre più importante in materia di tutela dei diritti umani: i difensori civici, invero, "*can be better placed than the courts to work with the Administration towards human rights compliance* (…)".[148] Così, in un numero sempre maggiore di casi, il mediatore ha fatto uso di un approccio orientato ai diritti umani, andando ben oltre le sue funzioni di guardiano del principio di buona amministrazione.[149] Come fatto notare da altri, sebbene il linguaggio utilizzato non sia quello dei diritti fondamentali, ciò non significa che l'*European Ombudsman* non svolga un ruolo nel sostenere gli obblighi dell'Unione in materia di diritti fondamentali.[150]
Anche con riguardo all'impatto delle operazioni (prima dell'EASO e poi) dell'EUAA nel contesto dell'assistenza tecnica e operativa fornita agli Stati membri emerge chiaramente

[143] Parlamento europeo, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Working Document on Report on the fact-finding investigation on FRONTEX concerning alleged fundamental rights violation, cit., p. 30.
[144] Mediatore europeo, Decisione nel CASO SI/4/2022, cit.
[145] M. BUSUIOC, *European Agencies: Law and Practices of Accountability*, Oxford, 2013, p. 222.
[146] F. BATTAGLIA, *op. cit.*, Bari, 2020, p. 83.
[147] *Ivi*, p. 83, nota 74.
[148] Mediatore europeo, Thematic paper, The respect for and pursuit of fundamental rights, 17 Gennaio 2017.
[149] F. BATTAGLIA, *op. cit.*, Bari, 2020, p. 334.
[150] E. L. TSOURDI, *op. cit.*, in *German Law Journal*, Vol. 21, Special Issue 3, 2020, p. 527; J. BAST, F. von HARBOU, J. WESSELS, *Human Rights Challanges to European Migration Policy,* Baden-Baden, 2022, p. 137.

come la Mediatrice O'Reilly abbia agito in veste di *Human Rights Ombudsman*. Tuttavia, tale tendenza reca con sé risvolti non solo favorevoli al denunciante; sembrerebbe, invero, che ad una crescente sensibilità del Mediatore al rispetto dei diritti fondamentali corrisponda un allentamento con riguardo all'accertamento di violazioni del principio di buona amministrazione. Nei casi che si prenderanno in analisi il Mediatore parrebbe far dipendere tale accertamento dalle conseguenze che l'azione dell'organismo comporta in capo all'individuo colpito da questa, nel senso che è stata riscontrata cattiva amministrazione nei casi in cui l'attività (o inazione) dell'Agenzia comportava violazione di diritti fondamentali altri da quello assicurato all'articolo 41 della Carta.

Si fa riferimento, rispettivamente, alle decisioni nei casi 735/2017/MDC, 1139/2018/MDC e SI/4/2022/MHZ; mentre l'ultimo consisteva in un'indagine avviata di propria iniziativa dalla Mediatrice, i primi due casi seguivano denunce presentate da due ONG (*European Centre for Constitutional and Human Rights* – ECCHR – e *Advocates Abroad*), e un loro sunto ha il pregio di metter in luce storture del sistema che possono conseguire alla funzione, sempre più importante, che il Mediatore ha nell'ambito della tutela dei diritti umani.

La denuncia presentata dall'ECCHR, riguardante il ruolo dell'allora EASO negli *hotspot* greci durante la procedura di riconoscimento della protezione internazionale, sollevava sia profili costituzionali che di tipo amministrativo: l'organizzazione, invero, sosteneva che l'EASO agisse al di fuori del suo mandato ai sensi del diritto dell'UE[151] e che, nel condurre i colloqui con i richiedenti asilo, non rispettasse le disposizioni sul "diritto ad essere ascoltati" *ex* art. 41 della Carta, nonché le linee guida dell'EASO stesso.

Per quanto concerne il primo aspetto, la Mediatrice confermava che l'Ufficio di sostegno, a causa del suo coinvolgimento nel trattamento delle domande di asilo presso gli hotspot greci, agiva *ultra vires*[152] ma, ciò nonostante, non constatava l'incompatibilità delle azioni dell'EASO con il suo mandato in vista del fatto che "*it is likely that EASO's founding Regulation will be amended in the near future to provide explicitly for the type of activity in which EASO is currently engaged, thus resolving the issue of EASO possibly operating outside of its statutory brief"*.[153]

Nella seconda parte della denuncia l'ONG affermava che il modo in cui i funzionari EASO conducevano colloqui non consentiva una valutazione equa dei singoli casi e impediva un'indagine approfondita dei profili di vulnerabilità dei richiedenti protezione internazionale. Le audizioni, inoltre, non rispettavano il principio di equità, come stabilito nelle linee guida dell'EASO, secondo cui il richiedente doveva aver accesso alle stesse informazioni di cui disponeva l'organo decisionale. Secondo il denunciante, i funzionari dell'Agenzia non informavano il richiedente sull'obiettivo, il quadro e la struttura del colloquio, non gli offrivano l'opportunità di chiarire eventuali incongruenze né seguivano le

[151] E. L. TSOURDI, *op. cit.*, in *German Law Journal*, Vol. 21, Special Issue 3, 2020, p. 528: "*To substantiate the constitutional level of its complaint, the ECCHR referred both to the limitations of EASO's mandate as set out in its founding Regulation, and in the practice on the ground to argue that EASO's involvement amounted at least to an indirect decision-making power on the admissibility of claims and on the vulnerability of individual applicants*".

[152] *Ibid*. Mediatore europeo, Decisione nel CASO 735/2017/MDC, cit., para. 32, 33.

[153] *Ivi*, para. 34.

Linee guida sull'uso di tecniche di intervista specifiche per poter identificare esigenze procedurali particolari.[154]

In risposta alle questioni sollevate, la Mediatrice esprimeva preoccupazioni sulla qualità dei colloqui e sulla loro equità procedurale; tuttavia, metteva in luce come i pareri dell'Ufficio di sostegno, in quanto atti meramente consultivi, permettevano al Servizio greco per l'asilo di discostarsene e che, ad ogni modo, il richiedente asilo aveva la possibilità di presentare ricorso presso le *Appeal Committees* ove eventuali carenze dell'esame in prima istanza potevano essere meglio affrontate.[155]

Così, dopo un'indagine preliminare, la Mediatrice riteneva non giustificata un'indagine più approfondita.

Nel secondo caso, che si inseriva nella stessa cornice fattuale – ossia il coinvolgimento dell'EASO durante i colloqui di ammissibilità – *Advocates Abroad* sollevava argomenti relativi errori durante lo svolgimento delle audizioni con EASO e violazioni di diritti procedurali di un richiedente asilo che, sulla base della decisione del Servizio greco per l'asilo che recepiva il parere del funzionario dell'Agenzia, veniva espulso e si temeva fosse morto.[156]

Nella risposta formulata nel settembre 2018 e indirizzata alla Mediatrice,[157] l'Agenzia ammetteva che il caso del richiedente asilo rimpatriato era stato esaminato nel contesto del suo sistema di "*Quality Feedback Report"* che era volto a vagliare la qualità di casi specifici nell'ambito del supporto operativo dell'EASO in Grecia.[158] Alcuni estratti del *Quality Feedback Report n. 23* evidenziavano chiaramente come anche il Dipartimento di EASO, che si era occupato della redazione del report, aveva sollevato perplessità relative il rapporto tra l'intervistatore EASO e l'interprete[159] e riconosciuto diversi errori di giudizio[160] che

---

[154] *Ivi,* Para. 36, 37.

[155] *Ivi*, Para.45, 46.

[156] Madiatore europeo, Decisione nel CASO 1139/2018MDC, para. 2, 3: "*On 25 April 2018, the complainant sent three letters to the head of operations of the* (…) *Agency. In the first letter, it criticised the behaviour of several EASO interviewers and interpreters in interviews with asylum seekers in Greece since 2016. It claimed the interviewers had been abusive and/or poorly prepared. It also took issue with the lack of a complaint mechanism for asylum seekers who wish to complain about the behaviour of interviewers or interpreters. The complainant also criticised the fact that asylum seekers do not always receive transcripts of their interviews. 3.* (…) *The second letter criticised a number of irregularities by the Arabic interpreter during the interview. The third letter concerned the conduct of the EASO expert who carried out the interview with Mr X and who, according to the lawyer*, «*conducted the interview in a hostile and adversarial manner, appeared confused about the facts and ignorant on issues related to sexual orientation and gender identity, and at times impatient, aggressive and insensitive with [Mr X]»* (…)".

[157] Mediatore europeo, Corrispondenza nel CASO 1139/2018/MDC – EASO, *Failure to reply to correspondence alleging misconduct of EASO staff when conducting interviews with asylum seekers in the Greek hotspot*, Valletta, 20.09.2018, EASO/ED/2018/293.

[158] *Ivi,* p. 10.

[159] *Ibid*.: "(…) *during the interview the applicant was asked to speak in his own accent and the interpreter was asked if he/she could recognizs it. An interpreter should however not be asked for his or her opinion on the origin of the accent or dialect of the applicant.* (…)".

[160] *Ivi*, p. 11: "(…) *the material fact, in this case, should be the fact of having had sexual intercourse with men and not simply his sexual orientation which was wrongly identified as material fact. The case officer questions the applicant as well directly about his sexual desires, which led to awkward situations during the interview.* (…). *Furthermore, the case officer confuses the terms transgender, transsexual and transvestite* (…). *EASO acknowledges that the case officer has made a sever error of judgement when dealing with case (...). The*

portavano ad ammettere che "*this case should never have passed the quality control of the team leader*".[161]

Nonostante, grazie al *Quality feedback report*, fossero emersi questi errori, l'Agenzia non avvertiva le autorità greche, a cui il parere dell'operatore EASO era indirizzato, di queste irregolarità procedurali. Inoltre, anche a fronte della lettera in cui si evidenziavano tali errori inviata, il 25 aprile 2018, all'Agenzia da *Advocates Abroad* e della richiesta inoltrata dalla Mediatrice, il 23 luglio dello stesso anno, in cui la stessa sollecitava EASO a rispondere ai rappresentanti dell'ONG,[162] il direttore esecutivo dava un riscontro solo il 20 settembre del 2018, ovverosia lo stesso giorno in cui il richiedente asilo oggetto della denuncia veniva rimpatriato nel Paese di origine.[163]

Dopo aver esaminato la risposta dell'Ufficio di sostegno e le osservazioni del denunciante, diversamente dal caso *supra* esposto (735/2017/MDC), la Mediatrice decideva di svolgere ulteriori indagini nel merito della denuncia[164] e, nelle sue osservazioni finali, evidenziava come sebbene i pareri emessi da EASO non fossero vincolanti per il Servizio greco per l'asilo, essi contribuivano a informare la decisione finale. Conseguentemente, gli errori identificati nel *Quality feedback Report n. 23* potevano esser stati determinanti ai fini dell'espulsione del richiedente asilo.[165] Perciò, una volta individuati tali errori, l'Ufficio di sostegno avrebbe dovuto fare il possibile per porvi rimedio. Anche se non aveva il potere di chiedere alle autorità nazionali di intraprendere azioni specifiche, secondo la Mediatrice "*EASO could seek to inform the national authorities, immediately and systematically, when significant errors are identified*".[166] Pertanto, l'incapacità dell'Ufficio di sostegno di affrontare in modo adeguato e tempestivo i gravi errori commessi costituiva un caso di cattiva amministrazione.[167]

---

continuous misunderstanding from the side of the case officer, drove the interview into an awkward line of questioning that should never occur. (…)".

[161] *Ivi*, p. 4, p. 16. Secondo la struttura di supervisione prevista dall'allora Ufficio di sostegno i *Team Leaders* erano incaricati di assicurare un primo controllo della qualità del supporto di EASO durante l'esame delle domande di protezione internazionale. Si trattava di funzionari esperti che dovevano possedere le capacità di dare indicazioni e consigli agli altri funzionari. Ogni *Team Leader* supervisionava un gruppo di 4-6 *Case Officers*. Per assicurarsi che siano state poste tutte le domande pertinenti, prima che il richiedente lasciasse l'area in cui veniva condotto il colloquio, ogni caso doveva esser discusso dal *team leader* con il relativo *case officer*. Inoltre, il *team leader* aveva il compito di rivedere ogni bozza di parere prima che venisse condivisa con il Servizio greco per l'asilo.

[162] Mediatore europeo, Corrispondenza nel CASO 1139/2018/MDC, *European Ombudsman's further inquiry letter to the European Asylum Support Office (EASO) following its response to the Ombudsman's inquiry on the alleged misconduct of EASO staff when conducting interviews with asylum seekers in the Greek 'hotspots'*, 8 marzo 2019.

[163] Mediatore europeo, Decisione nel CASO 1139/2018/MDC, para. 13: "(…) *The Ombudsman also expressed her concern in that request about the fact that EASO sent its (delayed) reply to the complainant and the Ombudsman the very day Mr X was deported*".

[164] Mediatore europeo, Corrispondenza nel Caso 1139/2018/MDC, *European Ombudsman's further inquiry letter to the European Asylum Support Office (EASO) following its response to the Ombudsman's inquiry on the alleged misconduct of EASO staff when conducting interviews with asylum seekers in the Greek 'hotspots'*, cit.

[165] Mediatore europeo, Decisione nel CASO 1139/2018/MDC, para. 13, 14.

[166] *Ivi*, Para 16.

[167] *Ivi*, Conclusion.

Tutto ciò premesso, pare interessante notare, nel caso del 2018, l'accento posto dalla Mediatrice sulle conseguenze della condotta del funzionario dell'Agenzia, ovverosia l'espulsione (e possibile morte) del richiedente asilo interessato dalle azioni del funzionario stesso.[168] Nello specifico, l'*European Ombudsman* dichiarava: " (…) *In my decision on complaint 735/2017/MDC, I noted that any shortcomings in the interview process (and in decisions of the Greek Asylum Service) are best addressed in the course of individual appeals, rather than in the context of an Ombudsman inquiry. Given, however, that Mr X has been deported, I find it important to follow up in this particular case to determine what lessons might be learned for the future*".[169] In altre parole, nel caso del 2018 sembrerebbe esser stata riscontrata una violazione del principio di buona amministrazione alla luce non tanto degli evidenti errori commessi dall'Agenzia (simili a quelli rilevati nel caso del 2017) quanto, piuttosto, sulla base delle conseguenze che tali errori hanno provocato.
Similmente, la decisione di non proseguire le indagini – presa nel caso 172/2023/EIS – veniva giustificata anche sulla base del fatto che, nel frattempo, la denunciante aveva ricevuto il riconoscimento dello *status* di rifugiata in sede di ricorso.[170]
Tutto ciò premesso, al contrario di ciò che sembrerebbe emergere da un confronto tra il caso 735/2017/MDC e il Caso 1139/2018/MDC e dalle conclusioni della Mediatrice nel Caso 172/2023/EIS, l'accertamento di cattiva amministrazione in capo ad un organismo dell'UE dovrebbe prescindere dal fatto che l'attività posta in essere si sia ripercossa (in termini di violazione) sui diritti fondamentali della persona coinvolta dall'operato dell'Agenzia stessa. Se, quindi, è certamente da accogliersi con favore una sempre maggiore attenzione del mediatore alla tutela di tali diritti, d'altro canto è importante tenere a mente che l'obbiettivo perseguito da questo non consiste nell'accertamento della violazione di diritti umani (attività demandata agli organi giudiziari), quanto, piuttosto, si sostanzia nel persuadere le istituzioni e gli organismi ad adottare prassi che offrano maggiori tutele agli individui.[171] In questa prospettiva, ai fini di quelle che sono le competenze del Mediatore, non dovrebbe esser decisivo per dichiarare che un caso abbia comportato un esempio di cattiva amministrazione, il fatto che gli individui colpiti dall'operato dell'Agenzia abbiano (o meno) la possibilità di

---

[168] Mediatore europeo, Corrispondenza nel Caso 1139/2018/MDC, *European Ombudsman's further inquiry letter to the European Asylum Support Office (EASO) following its response to the Ombudsman's inquiry on the alleged misconduct of EASO staff when conducting interviews with asylum seekers in the Greek 'hotspots'*, cit.: "(…) *These errors by EASO may have contributed to the fact that Mr X was deported (this occurred in the course of the Ombudsman's inquiry). The information provided by the complainant suggests that EASO sent its (delayed) reply to the complainant in this case the very day Mr X was deported. If true, this is a cause for concern.* (…) 2. *What action can be taken in a case such as this one, where serious errors have been identified but the asylum seeker has been deported? For example, can EASO do anything to facilitate the asylum seeker's return so that he can be interviewed anew?*". Si veda anche: Mediatore europeo, Decisione nel CASO 1139/2018/MDC, para. 13, para. 17 e para. 20.

[169] Mediatore europeo, Corrispondenza nel CASO 1139/2018/MDC, *European Ombudsman's further inquiry letter to the European Asylum Support Office (EASO) following its response to the Ombudsman's inquiry on the alleged misconduct of EASO staff when conducting interviews with asylum seekers in the Greek 'hotspots'*, cit.

[170] Mediatore europeo, Decisione nel CASO 172/2023/EIS, 19/12/2023: "(…) *In view of the above, and given the fact that you did not make any comments on the reply and* you have in the meantime received refugee status, *we consider that no further inquiries are justified into the case*", doc. in possesso dell'A. in seguito a richiesta accesso agli atti Ares (2024) 76422.

[171] F. BATTAGLIA, *op. cit.*, Bari, 2020, p. 315.

attivare rimedi giurisdizionali di fronte alle *Appeal Committes* elleniche come, invece, sembra emergere in diversi punti delle decisioni *supra* analizzate.[172] Benché, in parte, tale argomentazione risulta comprensibile in quanto coerente con l'approccio generale di alcune istituzioni,[173] tuttavia non convince alla luce del fatto che le Commissioni di appello greche non hanno, certamente, competenza ad accertare casi di cattiva amministrazione nell'azione dell'organismo in esame.

Sempre in tema di tutela di diritti fondamentali, la Mediatrice europea, nel luglio 2022, dopo l'entrata in vigore del regolamento istitutivo dell'EUAA, lanciava un'iniziativa strategica – sul modello di quella indirizzata a FRONTEX[174] – che, sostanzialmente, si traduceva in uno scambio di lettere e comunicazioni tra la stessa e l'Agenzia.[175] L'obbiettivo era quello di verificare che l'EUAA avesse sufficientemente anticipato eventuali sfide "*relating to accountability and its fundamental rights obligations deriving from its expanded mandate"* sollecitando, allo stesso tempo, l'Agenzia *"to give full and meaningful effect to these obligations"*.[176]
Parte delle questioni sollevate riguardavano, quindi, l'operatività del Responsabile per i diritti fondamentali, l'adozione della Strategia sui diritti fondamentali, il meccanismo di denuncia, l'eventuale adozione di un codice di condotta per il personale che partecipa alle Squadre di sostegno per la gestione della migrazione,[177] le modalità con cui gli "altri esperti

[172] Mediatore europeo, Decisione nel CASO 735/2017/MDC, para. 46: "(…) *Moreover, under Greek law, if a claim is considered inadmissible, the applicant can appeal GAS's decision to the relevant Appeals Committees. The Ombudsman considers that any shortcomings in the interview process (and in GAS's decisions) are best addressed in the course of individual appeal, rather than in the context of an Ombudsman inquiry. She therefore considers that no further inquiries into this aspect of the complaint are warranted*". Mediatore europeo, Decisione nel CASO 1139/2018/MDC, para. 17, nota 6 e para. 28.
[173] La Commissione europea, ad esempio, fa uso delle sue *Task Forces* anche al fine di decentralizzare la corretta attuazione del diritto dell'UE rafforzando meccanismi di tutela nazionali, si veda: L. PRETE, B. SMULDERS, *The Age of Maturity of Infringement Proceedings*, in *Common Market Law Review,* Vol. 58, 2021, p. 299: "(…) *The Action Plan created a joint task force of the Commission and Member States to strengthen cooperation in the enforcement of internal market rules. The Commission, for its part, announced it would follow its well-established approach of, on the one hand, supporting national and local authorities in their efforts to implement EU law correctly* (…)". Minutes, Meeting of the Eu Law Network, 18 December 2020, documento in possesso dell'A.: "*The joint Single Market Enforcement Task-Force (SMET), composed of Member States and Commission, was set up to assess the state of compliance of national law with single market rules and to follow up on the implementation of the action plan*". Comunicazione della Commissione COM (2020) 94 def., del 10 marzo 2020, Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico, p. 4. Sia permesso rinviare a M. COMETTI, *La Task Force Migration and Management della Commissione europea: un nuovo attore nel controllo dell'attuazione del diritto UE?,* in , p. 528 ss., in *Quaderni AISDUE*, Sezione "Atti convegni AISDUE", n. 23, 21 giugno 2023.
[174] Mediatore europeo, Decisione nel CASO OI/4/2021/MHZ, 17 Gennaio 2022.
[175] Come sottolineato da F. BATTAGLIA, *op. cit.*, Bari, 2020, p. 169, l'attuale mediatrice europea, Emily O'Reilly, "ha ulteriormente intensificato il ricorso alle indagini strategiche e, a tal fine, ha anche istituito all'interno del suo ufficio la figura del coordinatore delle indagini di propria iniziativa. (…) Tale strumento ha assunto un ruolo centrale e di primaria importanza nell'ambito delle attività svolte dal mediatore europeo".
[176] Mediatore europeo, CASO SI/4/2022/MHZ, Corrispondenza, *How the EU Asylum Agency complies with its fundamental rights obligations and ensures accountability for potential fundamental rights violations*, 11/07/2022.
[177] Art. 21 Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit.

non impiegati dall'Agenzia"[178] potevano essere perseguiti in caso di presunte violazioni di diritti fondamentali e, infine, i criteri sulla base dei quali il direttore esecutivo dovrebbe sospendere o concludere, totalmente o in parte, l'invio di Squadre di sostegno per l'asilo qualora si sia in presenza di violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi di protezione internazionale da parte dello Stato membro che sono di natura grave o possono persistere.[179]
Dopo quasi un anno, delle varie raccomandazioni formulate dalla Mediatrice nel febbraio 2023, l'unica ad esser stata recepita riguarda la nomina del FRO.[180] Infatti, l'estremo ritardo della nomina del Responsabile per i diritti fondamentali ha comportato, contrariamente a quanto auspicato dalla Mediatrice,[181] la mancata implementazione del meccanismo di denuncia e adozione della strategia in materia di diritti fondamentali.[182] Inoltre, non risulta esser stato adottato né il codice di condotta destinato agli esperti EUAA che parteciperanno alle Squadre di sostegno per la gestione della migrazione,[183] né, tanto meno, le disposizioni interne relative la sospensione o cessazione delle attività operative dell'Agenzia.[184]
Sarà, poi, solo con la conclusione dei futuri piani operativi tra l'EUAA e gli Stati membri che si potrà verificare se verrà accolta la suggestione della Mediatrice sulla necessaria consultazione del Responsabile per i diritti fondamentali;[185] ancor più, soltanto una volta attivato il meccanismo di denuncia sarà possibile "testare" la predisposizione dell'Agenzia

---

[178] *Ivi,* Art. 19, par. 1, lett. c).

[179] *Ivi,* Art. 18, par. 6, lett. c).

[180] Mediatore europeo, CASO SI/4/2022/MHZ, Corrispondenza, *Closing note on the Strategic Initiative concerning how the EU Agency for Asylum complies with its fundamental rights obligations and ensures accountability for potential violations*, 23/02/2023, Para. 11: "*The fundamental rights officer should be appointed as a matter of urgency, and the Ombudsman will make a suggestion to this end*". EUAA Press release, European Union Agency for Asylum appoints its first Fundamental Rights Officer, 16 maggio 2023. Con una richiesta indirizzata all'Agenzia l'A. (n. 003004) ha chiesto l'accesso alla Strategia per i diritti fondamentali, ex art. 57, par. 3, reg. 2021/2303, al codice di condotta destinato agli esperti EUAA che parteciperanno alle Squadre di sostegno per la Gestione della Migrazione, e alle disposizioni interne relative la sospensione o cessazione delle attività operative dell'Agenzia ex art. 18, par. 6, lett. c) reg. 2021/2303. In data 8 gennaio 2024, l'Agenzia ha risposto confermando che "*the EUAA does not hold any relevant documents falling thereunder*".

[181] *Ivi*, para. 14: "*The fact that the complaints mechanism has not yet been established is clearly problematic*. (…) *The Ombudsman is aware that the complaints mechanism cannot be established without the fundamental rights officer being operational, which makes her suggestion to this end all the more important*", e para 16: "*As with the complaints mechanism, the Fundamental Rights Strategy cannot be adopted until the fundamental rights officer is in place. This makes her suggestion to this end all the more important*".

[182] Art. 51 e art. 57, par. 3, Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit.

[183] Mediatore europeo, CASO SI/4/2022/MHZ, Corrispondenza, cit., para. 22: "*The Ombudsman also takes the view that the EUAA should adopt a separate code of conduct for its experts participating in the migration management support teams. This code and the standard operating procedure for following up on reports of violations of the code should make clear how the members of the EUAA's asylum support teams should react to violations of fundamental rights by the members of teams of other agencies or national authorities, of which they become aware*".

[184] *Ivi*, para. 23 e para. 26: "*The EUAA has not yet drawn up rules on the suspension/termination of deployment due to violations of fundamental rights of a serious nature or which are likely to persist. [32] This will be done once the fundamental rights officer becomes operational and can be involved in the drafting process. (…) The Ombudsman welcomes the EUAA's readiness to make public the rules on suspension/termination due to violations of fundamental rights. She urges the EUAA to adopt these rules as soon as possible given their importance*".

[185] *Ivi*, para. 11: "*The Ombudsman will also make a suggestion with a view to taking into account the need to consult the fundamental rights officer on the operational plans with Member States*".

a recepire le raccomandazioni della Mediatrice sulla presentazione di reclami riguardanti violazioni dei diritti fondamentali da parte di "altri esperti" e la previsione di disposizioni chiare sulle modalità di svolgimento delle relative indagini.[186]

3.3 Tutela giurisdizionale

3.3.1 Il rinvio pregiudiziale

Il carattere composito delle procedure, la loro opacità[187] e la specificità del contesto operativo in cui l'EUAA si trova ad agire rendono impervio l'accesso a rimedi giurisdizionali che permettano di constatare la responsabilità dell'Agenzia in relazione alle attività compiute.[188] Tra queste, quelle che possono avere un impatto più "immediato" sull'individuo si concretizzano nella predisposizione del parere formulato dall'EUAA e riguardante l'ammissibilità o il merito di una domanda di protezione internazionale.[189] Grazie ad un caso studio che verrà subito esposto, si sonderà la praticabilità del rinvio pregiudiziale (di validità e interpretazione) quale rimedio utile a sindacare l'operato dell'Agenzia quanto fornisce assistenza operativa e tecnica a uno Stato membro.
Successivamente, cambiando il punto di vista, il rinvio pregiudiziale verrà preso in considerazione quale via attraverso cui portare all'attenzione della Corte di giustizia altri atti di *soft law* – quali l'analisi comune e le note di orientamento – emessi dall'EUAA al di fuori del sostegno fornito ai Paesi dell'UE.

Si dia il caso, che sovente occorre nella prassi in diversi Stati membri,[190] che in Italia siano presenti Squadre di sostegno per l'asilo EUAA e che, secondo il piano operativo concluso con lo Stato membro, il personale dell'Agenzia si occupi anche della registrazione delle domande di protezione internazionale, di effettuare il colloquio sul merito delle domande, di fornire il servizio di interpretariato e formulare pareri sul merito di tali richieste di protezione

---

[186] *Ivi*, para. 20, 21: "*The Ombudsman is concerned about how the EUAA will ensure accountability for fundamental rights violations by members of the asylum support teams, in particular by 'other experts' who are neither EUAA nor Member State authority staff*. (…) *The Ombudsman will make a suggestion addressing this situation, including the need to allow for complaints concerning alleged fundamental rights violations by other experts and clear provisions on how investigations should be carried out*".

[187] J. BAST, F. von HARBOU, J. WESSELS, *op. cit*., Baden-Baden, 2022, p. 122, 124. Si veda anche quanto sostenuto per FRONTEX da S. TAS, *op. cit.*, in *TARN Working Paper*, N. 3, 2020, p. 2.

[188] E.L. TSOURDI, *op. cit.*, in *German Law Journal*, Vol. 21, Special Issue 3, 2020; G. LISI, M. ELIANTONIO, *op. cit.*, , in *European Papers*, Vol. 4, N. 2, 2019, p. 589 ss.; C. ZIEBRITZKI, *op. cit.*, in M. KOTZUR, D. MOYA, U. S. SÖZEN, A. ROMANO (eds.), *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies*, Baden-Baden, 2020, p. 253 ss.

[189] E.K. SARANTI, D. PAPACHRISTOPOULOU, M. N. VAKOULI, *EASO's Operation on the Greek Hotspots. An overlooked consequence of the EU-Turkey Deal*, cit., p. 3: "*EASO's Opinion includes a summary of the applicant's statements (usually in bullet points); an assessment of the possible vulnerability; a summary of the material facts identified; an assessment of credibility; and, finally, an assessment of the risk of persecution/serious harm. The conclusion of this Opinion is a recommendation of whether the concept of 'safe third country' may be applied to the particular case (admissibility Opinion) and whether the application should be accepted with regard to refugee status or subsidiary protection (eligibility Opinion*)". E.L. TSOURDI, *op. cit.*, in *German Law Journal*, Vol. 21, Special Issue 3, 2020, p. 519; G. LISI, M. ELIANTONIO, *op. cit.*, in *European Papers*, Vol. 4, N. 2, 2019, p. 596.

[190] Rinvio a Capitolo II, par. 4.2.

- fatta salva la competenza dell'autorità nazionale ad adottare il provvedimento finale.[191] Supponiamo, poi, che il provvedimento emesso dalla Commissione Territoriale competente, secondo quanto suggerito dal parere formulato dall'Agenzia, sia una decisione di rigetto (ovverosia di non riconoscimento della protezione internazionale) e che, a conclusione dell'audizione personale a seguito della quale tale provvedimento è stato adottato, il funzionario EUAA non abbia consegnato copia della trascrizione del colloquio in lingua italiana, così come previsto dall'art. 14 D.Lgs. n. 25/2008.[192] A seguito di una richiesta di accesso agli atti inviata all'autorità nazionale, il rappresentante legale del richiedente entra in possesso del verbale di audizione dal quale risulta che, come accaduto in un caso reale durante operazioni dell'Agenzia in Grecia, il funzionario "*has made a sever error of judgement when dealing with case* (…) *the continuous misunderstanding from the side of the case officer, drove the interview into an awkward line of questioning that should never occur*",[193] che vi è stato un utilizzo del tutto arbitrario del criterio della credibilità intrinseca delle dichiarazioni rese dal richiedente e che è stata omessa la valutazione della documentazione depositata, di cui non si dà conto nel provvedimento finale.

Occorre, anzitutto, chiarire a quali diritti sul piano procedurale i richiedenti protezione internazionale accedono durante il colloquio con il personale dell'EUAA.[194] Sicuramente i funzionari che compongono le Squadre di sostegno saranno tenuti a rispettare le garanzie procedurali previste dall'art. 12 della direttiva 2013/32 e ulteriormente specificate nel Capo II, agli art. 14-26 e 29-30.[195] I Piani operativi firmati con gli Stati membri riconoscono, poi, che le attività dell'Agenzia sono disciplinate dal diritto dell'UE integrato, *se del caso*, dal diritto nazionale dello Stato membro ospitante e che qualsiasi persona che contribuisca alle attività dell'Agenzia e partecipi all'attuazione del piano deve rispettare il diritto internazionale applicabile, il diritto dell'UE e il diritto nazionale dello Stato membro ospitante.[196]

---

[191] E.K. SARANTI, D. PAPACHRISTOPOULOU, M. N. VAKOULI, *EASO's Operation on the Greek Hotspots. An overlooked consequence of the EU-Turkey Deal*, cit., p. 2, 3: "*Specifically, EASO staff are currently responsible for conducting the registration of the asylum application, where the applicant's personal data, information about family members in other European countries, vulnerability and reasons of flight from the country of origin are recorded. The EASO staff set the atmosphere of the interview, explain the procedure to the applicant and control the interview and the interpreter; EASO formulates and asks the questions and applies the interview techniques they consider necessary for the examination of the asylum claim; the EASO caseworkers confront possible contradictions and they keep the transcript, which, in the absence of audio recording, is usually the only record of the articulated claim; they request and collect the relevant evidence; (…). Hence, EASO is in full control of the asylum interview, which is considered to be at the very heart of the asylum procedure. After the interview, EASO staff prepare the relevant Opinion (also known as 'Concluding Remarks') and recommend a decision to GAS*".

[192] Art. 14 co. 4 D. Lgs. 25/2008, cit.

[193] Mediatore europeo, CASO 1139/2018/MDC, Corrispondenza, *Reply of the European Asylum Support Office (EASO) to the European Ombudsman's inquiry on the alleged misconduct of EASO staff when conducting interviews with asylum seekers in the Greek 'hotspot',* 20 settembre 2018. Si veda par. 3.2 di questo Capitolo.

[194] S. F. NICOLOSI, *op. cit.*, in *Rivista di Diritti Comparati*, N. 2, 2020, cit., p. 228.

[195] S. AMADEO, F. SPITALERI, *op. cit.*, Torino, 2020 p. 244.

[196] Si rimanda, sul tema, a C. ZIEBRITZKI, *op. cit.*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 26 Luglio 2016: "*Neither the EASO Regulation nor the "rules of conduct" of the Operating Plans contain procedural rights. Article 52 (2) to (7) of Law 4375 grant the right to translation, the right to be interviewed by a female officer if needed, the right to be given an adequate opportunity to explain etc. These rights coincide with*

Ciò premesso, in un caso simile a quello ora in esame, la mediatrice europea, constatato che "(…) *EASO's role in terms of processing asylum application is a supporting role*", riportava come "*all applicants* (…) *have the possibility to raise any issues encountered during the personal interview, which they feel have negatively impacted their application, during the appeal stage*".[197]

Infatti, la possibilità di adire l'autorità giurisdizionale (nel caso in esame il Tribunale ordinario) impugnando l'atto finale assicura una tutela giurisdizionale piena al richiedente asilo in quanto l'art. 46, par. 3, della direttiva 2013/32, con riferimento alla modalità e alla portata del controllo giurisdizionale, impone agli Stati membri di assicurare che il ricorso preveda l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto pertinenti.[198] La Corte di Giustizia, a tal proposito, ha chiarito che la fase giurisdizionale è, in via di principio, autonoma rispetto a quella amministrativa e che il giudice è tenuto ad esaminare sia gli elementi di cui l'autorità accertante ha tenuto o *avrebbe potuto tenere conto* sia di quelli che sono intervenuti dopo l'adozione della decisione amministrativa.[199] Con riguardo all'ordinamento italiano, il Capo V della Direttiva procedure è stato recepito al Capo V del D. Lgs. n. 25/2008, il cui art. 35, c. 1, dispone che "avverso i provvedimenti adottati dalla Commissione territoriale e avverso i provvedimenti adottati dalla Commissione nazionale (…) è ammesso ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria". Tale opposizione non costituisce un'impugnazione tecnicamente intesa: invero, il sindacato del giudice dell'opposizione avverso il diniego alla domanda di protezione avanzata dallo straniero non è un sindacato sul provvedimento amministrativo che ha respinto (in tutto o in parte) la domanda di protezione, ma sul diritto assoluto dello straniero ad ottenere la forma di protezione che l'ordinamento vigente gli riconosce in base alla sua condizione individuale e alla situazione del suo Paese di provenienza.[200]

---

information given by the Asylum Service upon request. It is unclear whether the view of the Asylum Service is that national procedural rules have to be respected by EASO staff. According to the view of EASO Chios, Greek Law is not applied by EASO – indeed, Law 4375 is considered by some EASO officers a "side issue" which is basically not needed since all staff are "very experienced asylum experts". The question remains legally unresolved".

[197] Mediatore europeo, Decisione nel CASO 1139/2018/MDC, cit., para. 22.

[198] Anche la Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, cit., presentata il 23 Settembre 2020 e ancora pendente, riporta al par. (18) "gli articoli 53 e 54 sono sostituiti dai seguenti: Articolo 53, (…) par. 29. Il ricorso effettivo ai sensi del paragrafo 1 prevede l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto, almeno dinanzi al giudice di primo grado, compreso se del caso l'esame del bisogno di protezione internazionale ai sensi del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento qualifiche]".

[199] S. AMADEO, F. SPITALERI, *op. cit.*, Torino, 2020, p. 292.

[200] P. GATTARI, *Il giudizio di impugnazione davanti al Tribunale del provvedimento sulla protezione internazionale dello straniero*, in *Melting Pot Europa*, 1 dicembre 2011. I. PAGNI, *La tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale tra regole del processo ed effettività del diritto alla protezione,* in *Questione Giustizia*, 8 Febbraio 2021, p. 5.

Anche in quegli ordinamenti in cui il giudice annulla l'atto adottato dall'autorità amministrativa competente a decidere sulla domanda di protezione internazionale e rinvia a quest'ultima affinché adotti la decisione, l'art. 46, par. 3, della direttiva procedure "sarebbe privo di effetto utile se si ammettesse che, dopo la pronuncia di una sentenza con la quale il giudice di primo grado ha proceduto, conformemente a tale disposizione, a una valutazione completa ed *ex nunc* delle esigenze di protezione internazionale del richiedente in forza della direttiva 2011/95, *l'organo succitato [potesse] adottare una decisione contrastante con tale valutazione* (…)", Corte di Giustizia, sentenza del 25 luglio 2018, *Serin Alheto contro Zamestnik-predsedatel na Darzhavna*

Per queste ragioni, sembra difficile immaginare che il giudice competente a decidere del ricorso avverso la decisione dell'autorità nazionale possa proporre alla Corte di Giustizia un rinvio pregiudiziale d'interpretazione o di validità riguardante l'attività dell'Agenzia durante la procedura di primo grado. Con riguardo al rinvio di validità, parte della dottrina - sostenendo che un controllo di legittimità di una misura dell'UE può essere esperito solo dalla Corte, la quale può controllare anche la validità di atti non vincolanti - ha visto nella competenza pregiudiziale l'ultima via di accesso indiretto alla Corte al fine di contestare il parere formulato dall'EUAA.[201]

Diversamente, vi è chi ipotizza che, attraverso un rinvio d'interpretazione, si possa interpellare la Corte sullo "*scope of the review*" del giudice competente a decidere del ricorso; tale rinvio sarebbe volto quindi a comprendere se, in considerazione del diritto ad

---

agentsia za bezhantsite, causa C-585/16, punto 147. In altre parole, anche in questi casi l'autorità giurisdizionale è chiamata non semplicemente ad annullare l'atto amministrativo, bensì a valutare, *ex nunc*, le esigenze di protezione internazionale del ricorrente; ed invero, l'autorità amministrativa a cui poi il giudice eventualmente rinvia – nel caso in cui l'ordinamento non gli attribuisca il potere di sostituirsi all'amministrazione – deve conformarsi alla valutazione del giudice.

La questione è stata, per altro, ripresa dalla Corte di Giustizie nel caso Torubarov (Corte di Giustizia, sentenza del 29 luglio 2019, *Alekszij Torubarov contro Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, causa C-556/17), ove, a fronte delle particolarità che contraddistinguevano la causa principale, la Corte ha statuito che "al fine di garantire al richiedente protezione internazionale una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'articolo 47 della Carta (…) il giudice nazionale investito del ricorso è tenuto a riformare la decisione dell'organo amministrativo o quasi giurisdizionale (…) non conforme alla sua precedente sentenza, e a sostituire alla stessa la propria decisione sulla domanda di protezione internazionale dell'interessato, disapplicando, se necessario, la normativa nazionale che gli vieterebbe di procedere in tal senso". Nel caso di specie, invero, l'organo amministrativo, chiamato a decidere sulla richiesta di protezione internazionale, non aveva rispettato la sentenza del giudice nazionale investito del ricorso e il giudice si trovava nella situazione di essere privo di *qualsiasi mezzo* che gli consentisse di far rispettare la propria sentenza. In dottrina si veda: F. SPITALERI, *La tutela giurisdizionale effettiva dei singoli settori dell'immigrazione e dell'asilo*, in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo Speciale n. 1/2024, Atti del V Convegno nazionale Padova 2/3 novembre 2023, p. 18 ss.

[201] E. L. TSOURDI, *op. cit.*, in *German Law Journal*, Vol. 21, Special Issue 3, 2020, p. 525, 526: "*A final avenue would be having indirect access to the CJEU, through a reference for a preliminary ruling by a national court. This would entail that an applicant challenging the final decision by the Greek Asylum Service before the Appeals Committees or the Greek administrative courts (third instance) would raise the issue of procedural failings in EASO's advisory opinion, and that the national court would refer a question on the validity of EASO's act (see TFEU art. 267, al.1(b). According to CJEU case law, only the CJEU can review the legality of an EU measure, see Case C-314/85, Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost, E.C.R. 4199 (1987). The CJEU can review the validity of non-binding acts such as recommendations (Case C-322/88, Salvatore Grimaldi v. Fonds des Maladies Professionnelles, E.C.R. 4407 (1989), para. 8.) However, this indirect route means that the national courts need to make such a reference, which in practice is far from certain*". Sulla diversa interpretazione data dalla dottrina alla giurisprudenza *Grimaldi* si rimanda a J. ALBERTI, *Un atto non vincolante può essere dichiarato invalido? Le* Guidelines *di EBA dinanzi alla Corte di giustizia*, in *DUE*, N. 2, 2022, p. 439 ss.

Riguardo alla possibilità di contestare la validità del parere formulato dall'EUAA attraverso un rinvio pregiudiziale di validità si veda anche G. LISI, M. ELIANTONIO, *op. cit.*, in *European Papers,* Vol. 4, N. 2, 2019, p. 599: "(…) *Secondly, even resort to an indirect challenge is not straightforward. Challenging the lawfulness of the actions of the concerned EU agency would indeed depend on an action brought against the final measure before the national courts and on the discretion of the national courts to ask a preliminary question on the validity of the EU measure and to formulate the question in accordance with the applicant's claims. The range of measures which can be challenged indirectly through a question of validity under Art. 267 TFEU is wider than those which are amenable to judicial review in direct actions since it is held to include "all acts of the institutions without exception"* (…)".

un ricorso effettivo, il sindacato del giudice nazionale - qualora il rigetto di una domanda di asilo da parte di un'autorità dello Stato membro si basi in modo preponderante su un parere redatto dall'EUAA - si possa estendere anche all'atto dell'Agenzia.[202]
Tuttavia, la possibilità di sindacare la validità del parere dell'EUAA attraverso un accesso indiretto alla Corte non pare praticabile non tanto per il fatto che le giurisdizioni nazionali – ad eccezione degli organi giurisdizionali avverso cui le decisioni non possa proporsi ricorso di diritto interno – sono libere di non effettuare il rinvio,[203] né in quanto l'atto dell'EUAA dovrebbe essere chiaramente discernibile da quello imputabile all'autorità nazionale.[204] Piuttosto, questa strada sembra difficilmente percorribile perché il sindacato del giudice nazionale, come visto appena *supra*, non riguarda il provvedimento amministrativo – né, tanto meno, il parere che può aver contribuito al formarsi di questo – quanto l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95.[205]

Da un'altra prospettiva, si potrebbe sostenere che la violazione di diritti procedurali o la scarsa qualità delle interviste condotte da alcuni funzionari che compongono le Squadre di sostegno per l'asilo e, più in generale, la difficoltà di accertamento di responsabilità per questi profili è un problema che l'Agenzia condivide con le amministrazioni nazionali competenti in materia. La questione viene in rilievo soprattutto a fronte della possibilità per il giudice di non svolgere nuovamente l'audizione del richiedente asilo "qualora a questi sia garantita la facoltà di rendere le proprie dichiarazioni davanti alla Commissione territoriale e sia disponibile il verbale ovvero la trascrizione del colloquio".[206] Sussiste, in tal caso, un concreto rischio che il giudizio di non credibilità delle dichiarazioni del ricorrente fatto proprio dalla Commissione territoriale nella fase amministrativa si riversi anche nell'ambito giurisdizionale.
Per arginare, almeno parzialmente, simili violazioni o "inclinazioni" sia l'EUAA che, ad esempio, la Commissione nazionale per il diritto di asilo (CNA) si sono dotate di sistemi di

[202] K. GALICZ, *op. cit.*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Vol. 7, N. 1, 2023, p. 123-125: "(…) *national courts may rely on the preliminary ruling mechanism set forth in Art. 267 TFEU.* (…). *What shall be concluded, then? Concerning proceedings in which the Agency is involved, national courts shall conduct a full examination of what has happened in the administrative stage, e.g., who has interviewed the applicant, to what extent the final decision is built on opinions drafted by EUAA or it relies also on other sources. If procedural irregularities are revealed, national courts may either rule upon the final decision of the Member State authority, leaving aside EUAA's preparatory acts, or refer preliminary questions to the Court of Justice regarding the scope of review.* [Nota 88: *It may be allowed to suggest an example: Must Art. 46 of Directive 2013/32/EU, read in light of Art. 47 of the Charter, be interpreted as meaning that, where the rejection of an asylum application by a Member State authority is overwhelmingly based on an expert opinion drafted by the European Union Agency for Asylum, the review of the final decision by the national court shall be extended to the preparatory act?*] *However, one shall be aware that it depends on the discretion of national courts to raise a preliminary question*".
[203] E. L. TSOURDI, *op. cit.*, in *German Law Journal*, Vol. 21, Special Issue 3, 2020., p. 526; G. LISI, M. ELIANTONIO, *op. cit.*, in *European Papers*, Vol. 4, N. 2, 2019, p. 599; K. GALICZ, *op. cit.*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Vol. 7, N. 1, 2023, p. 125.
[204] E. L. TSOURDI, *op. cit.*, in *German Law Journal*, Vol. 21, Special Issue 3, p. 526 e G. LISI, M. ELIANTONIO, *op. cit.*, in *European Papers*, Vol. 4, N. 2, 2019, p. 599.
[205] Art. 46, par. 3, Direttiva 2013/32/UE, cit. Si rinvia a quanto già detto in Nota n. 200 di questo Capitolo.
[206] S. AMADEO, F. SPITALERI, *op. cit.*, Torino, 2022, p. 294 ss.; L. PERILLI, *op. cit.*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, N. 1, 2023, p. 151, 152.

monitoraggio della qualità delle interviste e dei pareri-provvedimenti adottati. Un dipartimento dell'Agenzia, infatti, effettua mensilmente revisioni dettagliate di un gruppo di dieci casi anonimizzati. Si tratta di un controllo a posteriori, dopo che il parere è stato supervisionato dal *Team leader* e condiviso con la competente autorità nazionale. Ogni caso viene rivisto e discusso da almeno due membri del Dipartimento. I *report* che restituiscono un riscontro sulla qualità sono indirizzati a tutti i *Team leader*, mirano a migliorare la qualità complessiva della procedura e contengono esempi concreti "*of what want right during the interviews/opinions and what went wrong*".[207]
Parallelamente, in Italia, l'Unità Qualità della Commissione Nazionale per il diritto di asilo, assistita da funzionari dell'UNHCR e dell'EUAA, monitora l'andamento delle procedure di protezione internazionale seguendo la metodologia sviluppata dal gruppo di lavoro congiunto CNA-UNHCR-EUAA. Il monitoraggio, in questo caso, riguarda i colloqui personali, le riunioni collegiali e un certo numero di decisioni emesse dalla Commissione territoriale oggetto del controllo. Il rapporto conclusivo evidenzia punti di forza e di miglioramento della qualità e descrive possibili aree di intervento.

Benché il rinvio pregiudiziale non sia uno strumento utile a contestare i pareri che l'Agenzia formula nel contesto delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale, questo potrebbe, d'altro canto, rappresentare una via di accesso indiretto alla Corte con riguardo ad altri atti – quali l'analisi comune e le note di orientamento sui Paesi di origine – emessi dall'EUAA al di fuori dell'assistenza tecnico operativa prestata agli Stati membri.[208]
Recentemente, con la sentenza della Grande Sezione del 15 luglio 2021 nel caso *FBF*[209] e con la precedente del 25 marzo 2021 nella causa C-501/18,[210] la Corte di Giustizia si è pronunciata sulla possibilità di sindacare la validità di un atto non vincolante in sede di rinvio pregiudiziale. La prima causa traeva origine da un rinvio esperito dal *Conseil d'Etat* che sollevava tre quesiti pregiudiziali alla Corte di Giustizia, dei quali i primi due riguardavano il rapporto tra il rinvio pregiudiziale di validità e l'azione di annullamento. Precisamente, il giudice nazionale chiedeva se gli orientamenti adottati da un'autorità europea di vigilanza (nel caso di specie EBA)[211] potessero essere oggetto di ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE e, in caso di risposta negativa, se tali *guidelines* potessero essere portate all'attenzione della Corte attraverso rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 del TFUE.
Rispondendo alle questioni i giudici del Kirchberg, in breve, sostenevano l'impossibilità di esercitare un'azione di annullamento nei confronti delle *guidelines* di EBA in quanto atti

[207] Mediatore europeo, CASO 1139/2018/MDC, Corrispondenza, *Reply of the European Asylum Support Office (EASO) to the European Ombudsman's inquiry on the alleged misconduct of EASO staff when conducting interviews with asylum seekers in the Greek 'hotspot'*, cit., p. 5 e p. 9 ss. Si veda anche Mediatore europeo, Decisione nel CASO 2213/2019/DL, cit., para. 24.
[208] Si rimanda al Capitolo II, par. 4.1.
[209] Corte di Giustizia, sentenza del 15 luglio 2021, *Fédération bancaire française (FBF) contro Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*, causa C-911/19.
[210] Corte di Giustizia, sentenza del 25 marzo 2021, *BT c. Balgarska Narodna Banka*, causa C-501/18.
[211] Atti adottati ai sensi dell'art. 16 del Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce un'autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), che modifica la decisione n. 716/2009/CE e che abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione.

giuridici non vincolanti;[212] tuttavia, si dichiaravano competenti, in sede di rinvio, a valutare la validità degli orientamenti contestati, nonostante la loro natura non vincolante.
La Granze Sezione della Corte argomentava la possibilità di valutare, a seguito di rinvio da parte del giudice nazionale, la validità di atti non vincolanti dell'UE riferendosi, anzitutto, al dato letterale dell'art. 19, par. 3, lett. b) del TUE e dell'art. 267, co. 1, lett. b) del TFUE dal quale non si deduce - diversamente da quanto accade per il 263 TFUE -[213] alcuna eccezione o specificazione rispetto alla competenza dei giudici di Lussemburgo a statuire sulla validità degli atti adottati da istituzioni, organi e organismi dell'UE.[214] Per suffragare ulteriormente tale approccio, la Corte richiamava la sua precedente sentenza, del 25 marzo 2021, nella causa C-501/18, nella quale aveva già avuto occasione di riconoscere la propria competenza a statuire, in via pregiudiziale, sulla validità di una raccomandazione dell'EBA priva di effetti giuridici vincolanti.[215]
Pur riferendosi, i giudici, unicamente agli atti controversi nella causa nazionale, "il tenore argomentativo sembra suggerire una presa di posizione a favore di una generale competenza su tutti gli atti simili ad essi, ergo almeno tutte le *guidelines* di EBA, ESMA ed EIOPA ma, con ogni probabilità, a tutti gli atti *soft* dell'Unione europea".[216]
A questo proposito, nel contesto delle politiche d'asilo la pronuncia potrebbe assumere valore con riferimento alla *Common analysis* e *Guidance notes* pubblicate dall'EUAA contenenti informazioni sui Paesi Terzi e che devono essere considerate dagli Stati membri durante l'esame delle domande di protezione internazionale. Sebbene, ad oggi, non si possa arrivare ad assimilare tali atti, relativamente i loro effetti sulle amministrazioni nazionali, alle linee guida emanate dalle agenzie in materia bancaria e finanziaria, il cui impatto sulla

[212] Corte di Giustizia, sentenza del 15 luglio 2021, *Fédération bancaire française (FBF) contro Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*, punti 45, 46 e 49. Per una esaustiva ricostruzione della pronuncia, si rinvia a: J. ALBERTI, *op. cit.*, in *DUE*, N. 2, 2022, p. 433 ss.
[213] L'art. 263, comma 1, TFUE, invero, prevede che "La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo *destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi*. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione *destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi*".
[214] Corte di Giustizia, sentenza del 15 luglio 2021, *Fédération bancaire française (FBF) contro Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*, punti 53 e 54.
[215] *Ivi* punto 56. Anche nella causa C-501/18 *Balgarska Banka* la Corte si esprimeva in senso favorevole alla possibilità di sindacare la validità di un atto non vincolante ma, diversamente dalla pronuncia nella causa *FBF,* venivano qui in rilievo atti endoprocedimentali, ovverosia raccomandazioni adottate *ex* art. 17, par. 3 del regolamento istitutivo di EBA, che ricordano quelle trasmesse dall'EUAA allo Stato membro durante la procedura di monitoraggio ai sensi dell'art. 15 del regolamento 2303/2021 (sul meccanismo di monitoraggio si veda *supra* Capitolo II, par. 4.3.1.). In entrambi i casi, a seguito di indagini, le Agenzie, dopo aver interpellato l'autorità nazionale competente o lo Stato membro interessato, possono trasmettere a quest'ultime raccomandazioni in cui è illustrata l'azione necessaria per conformarsi al diritto dell'UE o vengono delineate le misure che lo Stato membro dovrà attuare per affrontare le carenze o i problemi individuati. Se l'autorità competente o lo Stato membro non si conformano a quanto delineato nelle raccomandazioni, interviene la Commissione esprimendo un parere formale – nel caso di EBA – o adottando, a sua volta, delle raccomandazioni – secondo lo statuto dell'EUAA.
[216] J. ALBERTI, *op. cit.*, in *DUE*, N. 2, 2022, p. 439.

regolazione dei mercati è sempre più riconosciuto e tangibile,[217] d'altro canto, in ottica evolutiva conviene tenere a mente la pronuncia della Corte nella causa C-911/19.
Allo stesso modo, la sentenza potrebbe acquisire rilevanza a fronte del ruolo consultivo riconosciuto in capo all'EUAA in tema di Paesi sicuri dalla proposta di regolamento procedure presentata dalla Commissione nel 2016 e poi rivista con il Nuovo Patto nel settembre del 2020, oggi ancora in fase di discussione.[218]

L'osservazione, più da vicino, delle implicazioni del quadro normativo attualmente applicabile può, per altro, fornire ulteriori spunti di riflessione sul ruolo che, in questo contesto, potrebbe esercitare il rinvio pregiudiziale d'interpretazione. Quest'ultimo, per vero, consentirebbe al giudice nazionale di adire la Corte al fine di meglio comprendere il valore delle note di orientamento e dell'analisi comune pubblicate dall'EUAA e la correlazione tra queste ed eventuali altre indicazioni di segno contrario adottate a livello nazionale.
Come già visto *supra,*[219] il tema si pone rispetto a quanto statuito dall'art. 11, par. 3 del regolamento istitutivo dell'EUAA secondo cui gli Stati membri tengono conto («*shall take into account*») dell'analisi comune e delle note di orientamento nell'esaminare le domande di protezione internazionale, ferma restando la loro competenza a decidere in merito alle singole domande. Può accadere, infatti, che alcuni Stati membri designino dei Paesi quali Paesi sicuri adottando degli elenchi nazionali che, tuttavia, contengono indicazioni contrastanti con quelle risultanti dalle fonti EUAA appena citate. La Nigeria, ad esempio, è stata inserita, dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con i Ministri dell'Interno e della Giustizia, nella lista dei Paesi di origine sicuri adottata, il 17 marzo 2023, con decreto di aggiornamento periodico.[220] La *Common analysis* and *Guidance Note* sulla Nigeria redatta dall'EUAA, invece, nella parte relativa l'esame

[217] J. ALBERTI, *op. cit.*, in M. BUSCEMI, N. LAZZERINI, L. MAGI, D. RUSSO (a cura di), *Legal Sources in Business and Human Rights,* 2020, p. 302 ss. e M. VAN RIJSBERGEN, *Legitimacy and Effectiveness of ESMA's Soft Law*, cit., p. 220 ss.
[218] Per approfondimenti si rinvia al Capitolo II par. 4.1.1. Art. 46 e art. 48 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, cit.
[219] Capitolo II, par. 4.1.
[220] Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Decreto 17 marzo 2023, Aggiornamento periodico della lista dei Paesi di origine sicuri per i richiedenti protezione internazionale, *cit.* Pur prevedendo il legislatore italiano (art. 2-*bis*, comma 2, d.lgs. 25 del 2008) la possibilità di designare un Paese sicuro limitatamente a determinate porzioni di territorio o a determinati gruppi di individui, il decreto interministeriale contenente la lista di Paesi d'origine sicuri, nel caso di inserimento nell'elenco di un Paese non *interamente* sicuro, non fa riferimento alle esclusioni relative alle parti del territorio non ritenute tali o alle categorie di persone considerate a rischio. Pertanto, pur indicando la Scheda della Nigeria situazioni di particolare criticità, rischi di involuzione della situazione e che nella regione del Nord-Est, la situazione di sicurezza e le condizioni umanitarie risultano gravemente compromesse, la Nigeria si ritiene Paese di origine sicuro nel suo complesso, senza esclusioni di sorta. Si veda: ASGI, *Accesso civico ASGI: le schede dei Paesi di origine "sicuri*", in https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/accesso-civico-asgi-le-schede-dei-paesi-di-origine-sicuri/, 18 maggio 2023.

della situazione di violenza indiscriminata nel Paese rivela in modo chiaro come vaste aree sono caratterizzate da elevata insicurezza.[221]
Il giudice o l'autorità amministrativa compente si trova, quindi, di fronte due atti – uno nazionale, l'altro dell'UE – contenenti indicazioni contrastanti tra loro; del secondo, però, "deve tener conto" in forza di una disposizione (ovverosia l'art. 11, par. 3) di un Regolamento dell'UE, in quanto tale direttamente applicabile nell'ordinamento nazionale.
Quale è, pertanto, l'ampiezza di quel «*shall take into account*» e quali le ripercussioni sul processo decisionale nazionale?
Diverse sono, infatti, le conseguenze che derivano dalla provenienza da Paese sicuro: la procedura diverrà da ordinaria ad accelerata e il richiedente asilo soffrirà un onere di allegazione aggravato a cui corrisponde un onere motivazionale attenuato per la pubblica amministrazione. L'art. 9, co. 2 bis del d.lgs. 25/2008 riporta, invero, che la decisione con cui è rigettata la domanda presentata da un richiedente proveniente da un Paese di origine sicura è motivata dando atto esclusivamente che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese designato di origine sicuro in relazione alla situazione particolare del richiedente stesso. In altre parole, la Commissione territoriale a seguito, supponiamo, di un colloquio personale con un richiedente asilo nigeriano, potrà emanare un provvedimento di manifesta infondatezza della domanda, in quanto la Nigeria è considerato Paese di origine sicuro, limitandosi a dare una motivazione non individualizzata, giustificando la decisione con un semplice riferimento al mancato adempimento dell'onere probatorio configurabile in capo all'interessato.[222]
D'altro canto, qualora il richiedente provenga da una zona della Nigeria che la *Country Guidance* dell'EUAA non ritiene sicura, questo onere di motivazione attenuato in capo all'amministrazione rimarrà tale? Oppure, il fatto che l'art. 11, par. 3, del regolamento EUAA richiede all'autorità competente di "tenere conto" della *Coutry Guidance* sulla Nigeria comporta che l'autorità stessa dovrà dare atto del motivo per cui ritiene sicura la zona della Nigeria ritenuta non sicura dalla fonte EUAA? Infatti, se si ammettesse che l'art. 11, par. 3 comporta un onere di motivazione nel caso in cui l'autorità nazionale si discosti dall'atto di *soft law* di diritto dell'UE per conformarsi a quello nazionale, ciò farebbe automaticamente venire meno la presunzione di sicurezza che è, invece, prevista ai sensi dell'art. 9, co. 2 bis del d.lgs. 25/2008.[223] Tale presunzione, per altro, potrebbe a sua volta porre problemi di compatibilità, con riferimento al provvedimento della Commissione territoriale, con quanto statuito dall'art. 11, par. 2, della direttiva procedure secondo cui è espressamente previsto un obbligo di motivazione in fatto e in diritto del provvedimento di rigetto della domanda di protezione internazionale.[224]

---

[221] Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del massimario e del ruolo, Servizio civile e penale, *Relazione su novità normativa n. 84*, Roma, 22 novembre 2023, p. 73 e EUAA, *Guidance Note: Nigeria*, Ottobre 2021, p. 30 ss., in: https://euaa.europa.eu/publications/country-guidance-nigeria-october-2021.
[222] Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del massimario e del ruolo, Servizio civile e penale, *Relazione su novità normativa n. 84*, cit., p. 71.
[223] Art. 9, co. 2-bis D. Lgs. 25/2008: "La decisione con cui è rigettata la domanda presentata dal richiedente di cui all'articolo 2-bis, comma 5, è motivata dando atto esclusivamente che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese designato di origine sicuro in relazione alla situazione particolare del richiedente stesso".
[224] Art. 11, par. 2, Direttiva 2013/32/UE, cit..

Tutto quanto premesso, il giudice che si dovesse confrontare con un ricorso, presentato da un cittadino nigeriano proveniente da una zona ritenuta non sicura dall'EUAA, avverso una decisione di rigetto della Commissione la cui motivazione, non individualizzata, faccia un mero riferimento al mancato adempimento dell'onere probatorio configurabile, *ex* art. 9 co 2 bis d. lgs 25/2008, in capo all'interessato, potrà sollevare alla Corte di Giustizia un rinvio d'interpretazione. Il giudice del rinvio potrebbe, ad esempio, chiedere alla Corte, *in primis,* se l'art. 11, par. 2 della direttiva 2013/32 debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, quale l'art. 9, co. 2 bis, d. lgs. 25/2008, che prevede che la decisione con cui è rigettata la domanda presentata dal richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicuro, è motivata dando atto esclusivamente del fatto che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese designato di origine sicuro in relazione alla situazione particolare del richiedente stesso. Con un secondo quesito il giudice *a quo* potrebbe, poi, interrogare la Corte con riguardo all'art. 11, par. 3 del regolamento 2303/2021, chiedendo se questo debba essere interpretato nel senso che, qualora l'autorità nazionale accertante non segua le indicazioni contenute nell'analisi comune e nelle note di orientamento, essa è tenuta a fornire adeguate motivazioni di una tale scelta.

Così, seppur vero che il rinvio pregiudiziale potrebbe costituire una via di accesso indiretto alla Corte al fine di contestare la validità di alcuni atti non vincolanti emessi dall'organismo in esame o valutarne la loro portata, rimane un *vulnus* non tanto con riferimento alla tutela dell'individuo colpito dal suo operato quanto, piuttosto, con riguardo all'accertamento di responsabilità rispetto l'azione dell'Agenzia nel contesto delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale. Infatti, in tal caso, i pareri emessi dall'EUAA – di cui, per altro, non si trova alcun riferimento nel testo del suo statuto – [225] non possono neppure esser oggetto di ricorso di annullamento *ex* art. 263 TFUE in considerazione del fatto questi non producono effetti giuridici vincolanti nei confronti dei terzi.[226]

[225] Diversamente la Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, cit., riportava: "*Articolo 16 bis,* Assistenza rafforzata nella procedura di protezione internazionale e nella procedura Dublino, 1. (…) h) preparano le decisioni in merito alle domande di protezione internazionale e trasmettono tali decisioni alle autorità nazionali competenti che saranno incaricate di adottare le decisioni sulle singole domande conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie previsti dal regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sulla procedura di asilo]".

[226] G. LISI, M. ELIANTONIO, *op. cit.*, in *European Papers*, Vol. 4, N. 2, 2019, p. 11; K. GALICZ, *op. cit.*, , in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Vol. 7, N. 1, 2023, p. 123. E. L. TSOURDI, *op. cit.*, in *German Law Journal*, Vol. 21, Special Issue 3, 2020, p. 525 riporta, invece: "(…) *The main contentious element would be whether the acts by EASO-deployed experts (i.e., the non-binding advisory opinions) fulfil the definition of a "reviewable act" for the purposes of an action for annulment, that is, whether they are "intended to have legal effects." In my analysis above, I have posited that it is arguable that the advisory opinions produce such legal effects (hence, I found them to fall under what I termed acts that entail executive discretion). The opposite has also been argued, namely that "EASO's activities will not be considered a reviewable act before the EU courts, because they are not capable of affecting an individual's legal sphere, but constitute mere preparatory actions for the purposes of taking the final decisions on the admissibility of an asylum claim.* [Gaia Lisi & Mariolina Eliantonio, The Gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Requests in the Hotspots, 4 EUR. PAPERS 589], 599 (2019)]. *Given the shifting practices on the ground, and the de facto character of these developments from the perspective of EU law, it seems that this is a question that necessitates further empirical research in order to be answered fully*". Si veda anche, con riguardo alle attività di

3.3.2 L'Azione di risarcimento danni

Ai sensi dell'art. 66, par. 4, del regolamento 2303/2021, in materia di responsabilità extracontrattuale l'EUAA risarcisce, secondo i principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri, i danni causati dai suoi servizi o dal suo personale nell'esercizio delle loro funzioni. Sebbene la disposizione stabilisca chiaramente che la condotta del personale dell'Agenzia darà luogo a responsabilità di quest'ultima, nella pratica è spesso difficile accertare se e in che misura il suo personale sia stato coinvolto in una specifica violazione di diritti fondamentali.

Eppure, con riferimento alla gestione integrata delle frontiere esterne dell'UE, l'azione di danni è stata definita in dottrina quale "*makeshift fundamental rights remedy*".[227] Il contenzioso strategico recentemente avviato di fronte alla Corte di giustizia dell'UE nei confronti di FRONTEX,[228] infatti, ha fatto dell'art. 340, par. 2, TFUE lo strumento per garantire l'accesso alla tutela giurisdizionale in casi in cui gli organismi dell'UE agiscano in modo non formalmente vincolante e attraverso condotte fattuali.[229] La dichiarazione di ammissibilità del ricorso nella causa T-600/21 ha dimostrato che l'azione per risarcimento può essere uno strumento utile per le vittime che lamentino violazioni dei diritti fondamentali commesse da FRONTEX.[230] Tuttavia, pur se per differenti ragioni, i ricorsi sono stati respinti nel merito dal Tribunale mancando i presupposti utili ad accertare la responsabilità aquiliana dell'Unione (precisamente, l'illiceità del comportamento contestato, l'esistenza di un danno e un nesso di causalità tra quest'ultimo e il comportamento contestato), in particolare non essendo stato sufficientemente provato il nesso di causalità (in *WS. e al. c. FRONTEX*) o il danno effettivo asserito (in *Hamoudi c. FRONTEX*).[231]

FRONTEX, D. VITIELLO, *Poteri, accountability e accesso alla giustizia nella gestione delle frontiere dell'UE*, in *Quaderni AISDUE*, n. 10, 2023, p. 239: "L'assenza di contenzioso *ex* art. 263 TFUE per violazione dei diritti fondamentali nell'ambito delle attività coordinate dall'Agenzia è giustificata dalla natura operativa delle stesse, che non consente la riconduzione nell'alveo degli atti giuridici vincolanti, ai sensi dell'art. 263 TFUE, né delle condotte fattuali del personale, né dell'attività istruttoria svolta a supporto delle autorità nazionali. (…) tale circostanza limita fortemente la giustiziabilità delle condotte operative del personale di FRONTEX, ancorché rivolte ai singoli".

[227] C. ZIEBRITZKI, *op. cit.,* in *Verfassungs Blog*, 13 Ottobre 2023; sull'azionabilità del ricorso per responsabilità extracontrattuale in caso di violazione di diritti fondamentali da parte di FRONTEX si veda anche: M. FINK, *op. cit.,* in *German Law Journal*, N. 21, 2020, p. 532 ss. e D. VITIELLO, *op. cit.*, Bari, 2020, p. 286 ss.

[228] Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 6 settembre 2023 *WS e a./ Frontex*, cit.; Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 13 dicembre 2023, *Hamoudi/ Frontex*, causa T-136/22.

[229] Si rimanda alla Dottrina citata in Nota 10 di questo Capitolo.

[230] Tribunale dell'Unione europea, Sentenza del 6 settembre 2023 *WS e a./ Frontex*, cit., para. 19 ss. Nella causa *Hamoudi c. FRONTEX*, causa T-136/22, il Tribunale si è pronunciato con ordinanza motivata ex art. 126 del regolamento di procedura, secondo cui: "Quando è manifestamente incompetente a conoscere di un ricorso o quando il ricorso è manifestamente irricevibile o manifestamente infondato in diritto, il Tribunale, su proposta del giudice relatore, può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata, senza proseguire il procedimento".

[231] Secondo giurisprudenza assolutamente costante, si ha responsabilità extracontrattuale dell'Unione ove si accerti la contestuale presenza delle seguenti condizioni: illiceità della condotta, danno attuale e l'esistenza di un nesso causale tra la condotta e il danno, si veda Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 13 dicembre 2023, *Hamoudi/ Frontex*, cit., para. 19-24 e Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 6 settembre 2023 *WS e a./ Frontex*, cit., para. 52-55.

In attesa di conoscere l'esito dell'impugnazione di fronte alla Corte di Giustizia della sentenza nel caso *WS e al. c. FRONTEX*, si può ragionare sulle ripercussioni che questa pronuncia potrebbe avere in situazioni in cui il danno di cui si richiede il risarcimento derivi (anche) da una condotta dell'EUAA. Prendendo come riferimento il caso 1139/2018MDC presentato alla mediatrice europea dalla ONG *Advocates Abroad* e descritto precedentemente,[232] possiamo immaginare che, successivamente la decisione del 30 settembre 2019 in cui si riscontravano estremi di cattiva amministrazione, il migrante rimpatriato nel suo Paese di origine – nei confronti del quale il Servizio greco per l'asilo aveva emesso una decisione di rigetto della sua domanda di protezione internazionale sulla base del parere emesso dall'Agenzia – proponga un'azione di danni al Tribunale dell'UE.
Partendo dalla disamina delle condizioni che devono sussistere per l'accertamento di responsabilità, secondo consolidata giurisprudenza, la condotta illecita in questione deve configurarsi come sufficientemente grave e tale gravità dipende dal grado di discrezionalità di cui gode l'organismo, dalla chiarezza della linea di demarcazione tra condotta lecita e illecita e dal superamento di tale linea nel caso specifico.[233] Concretamente, come chiarito da Fink nella *expert opinion* relativa al caso T-600/21,[234] ciò significa che la responsabilità dell'Agenzia dipenderà, in ultima analisi, dalla misura in cui aveva la possibilità di adottare misure per rispondere allo specifico rischio di violazione dei diritti fondamentali in questione. Di norma, quanto più evidente e persistente è una violazione dei diritti fondamentali, tanto più ci si può aspettare che l'organismo attui misure per prevenirla o fermarla: chiaramente, se non adotta alcuna misura, è probabile che si tratti di una violazione sufficientemente grave dei suoi obblighi di tutela dei diritti fondamentali e di rispetto delle garanzie procedurali, che rende l'Agenzia responsabile. Al contrario, sarà necessario valutare se un'autorità che agisce ragionevolmente avrebbe considerato le misure adottate dall'organismo in questione appropriate e sufficienti per rispondere alle violazioni in questione.
Nel caso in esame, si potrebbe ritenere soddisfatto il presupposto della condotta illecita sufficientemente grave date le modalità con cui è stato condotto il colloquio del richiedente asilo, l'immobilità del Dipartimento di sostegno per l'asilo dell'Agenzia dopo aver accertato i gravi errori occorsi durante l'esame della domanda di protezione internazionale, il mancato riscontro da parte dell'*Head of operations* a fronte della denuncia presentata da *Advocates*

[232] Si rinvia al par. 3.2 di questo Capitolo.
[233] Corte di Giustizia, sentenza del 28 aprile 1971, *Alfons Lütticke GmbH contro Commissione delle Comunità europee*, causa C-4/69, para. 10; Corte di Giustizia, sentenza del 26 marzo 1996, *British Telecommunications*, causa C-392/93, para. 42; Corte di Giustizia, sentenza del 4 luglio 2000, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA e Jean-Jacques Goupil contro Commissione delle Comunità europee*, causa C-352/98P, punti 42-43. Sul criterio della discrezionalità per la valutazione della gravità della condotta illecita si v. Corte di giustizia, sentenza dell'8 ottobre 1996, *Dillenkofer e altri c. Bundesrepublik Deutschland*, cause riunite C-178, 179 e da 188 a 190/94, para. 25; Corte di giustizia, sentenza del 5 marzo 1996, *Brasserie du Pecheur SA contro Bundesrepublik Deutschland e The Queen contro Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e altri*, cause riunite C-46/93 e C-48/93, punti 43, 55; Corte di giustizia, sentenza del 23 maggio 1996, *The Queen contro Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, causa C-5/94, punto 28.
[234] M. FINK, *Expert Opinion: Case T-600/21 WS and Others v Frontex*, 3 febbraio 2022, par. 36 ss. (si tratta di un parere legale nella causa *WS and Others v Frontex* commissionato dal legale dei ricorrenti). In tema si rinvia anche a: D. VITIELLO, *op. cit.*, Bari, 2020, p. 295 ss.

Abroad[235] e il ritardo dell'Agenzia nel rispondere alla Mediatrice e al denunciante.[236] Non osservando l'EUAA i suoi obblighi di protezione dei diritti fondamentali (in particolare, del diritto di asilo e ad una buona amministrazione) e non rispettando le garanzie procedurali – come previsto dal suo statuto, dal codice di condotta, dal Piano operativo firmato con la Grecia e dalle *Standard Operating Procedures*– contribuiva al rimpatrio nel Paese di origine[237] e ai conseguenti danni materiali o morali subiti dal ricorrente.[238]
Ancor più, si giunge a tale conclusione se si prende come riferimento quella dottrina secondo cui, per quanto concerne i diritti fondamentali durante lo svolgimento di questo tipo di operazioni, ogni violazione deve essere considerata sufficientemente grave, data la natura stessa di questi diritti.[239]

Passando all'analisi sulla sussistenza di un nesso causale tra la condotta illecita e il danno, l'esame condotto dal Tribunale nella causa T-600/21, potendo ben applicarsi anche al caso di specie, presumibilmente comporterebbe il respingimento del ricorso. Invero, in *WS e al. c. FRONTEX,* il Tribunale anziché chiedersi se il comportamento di FRONTEX poteva esser stato causa del danno derivato al ricorrente, poneva la questione sotto un diverso profilo, interrogandosi su quale condotta aveva dato vita al danno di cui si chiedeva il risarcimento.[240] Constatando che l'Agenzia "*has no competence either as regards the assessment of the merits of the return decisions or as regards applications for international protection*" e che quindi "*the direct causal link alleged by the applicants between the damage allegedly suffered and the conduct of which FRONTEX is accused cannot be established* ",[241] indirettamente il Tribunale ammetteva che la causa diretta e immediata dei danni allegati dai ricorrenti fosse la decisione di rimpatrio adottata dallo Stato.[242]
Un tale ragionamento, *mutatis mutandis*, potrebbe valere anche con riguardo alla condotta dell'EUAA *supra* descritta. In questo caso, verrebbe a mancare il nesso di causalità diretto tra la condotta dell'Agenzia per l'Asilo e il danno conseguente (il rimpatrio del ricorrente): non è, infatti, competenza dell'EUAA adottare la decisione sulla domanda di protezione internazionale né quella di rimpatrio che, invece, rappresentano la causa determinante dei danni lamentati dal migrante.
A fronte di questa interpretazione del nesso causale è stato proposto dalla dottrina un diverso approccio alla questione consistente nel superare il "criterio della causa esclusiva" – secondo cui la domanda di risarcimento del danno può essere accolta solo se l'illecito dell'autorità

[235] Mediatore europeo, Decisione nel CASO 1139/2018/MDC, para. 2-4.
[236] *Ivi*, para. 13: "(…) *The Ombudsman also expressed her concern in that request about the fact that EASO sent its (delayed) reply to the complainant and the Ombudsman the very day Mr X was deported*".
[237] *Ibid*: "*As set out in the Ombudsman's request for a reply in this case, the errors identified by EASO may have contributed to the fact that Mr X was deported"*.
[238] Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 6 settembre 2023 *WS e a./ Frontex*, cit., punti 57-59.
[239] M. FINK, *Frontex and Human Rights: Responsibility in 'Multi-Actor Situations' under the ECHR and the EU Public Liability Law*, Oxford, 2018, p. 222 ss. e p. 307.
[240] C. ZIEBRITZKI, *op. cit.*, in *Verfassungs Blog*, 13 Ottobre 2023.
[241] Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 6 settembre 2023 *WS e a./ Frontex*, cit., punto 66.
[242] F. PASSARINI, *op. cit.*, in *EUROJUS*, 13 Novembre 2023, p. 81; M. FINK, J. RIJPMA, *op. cit.,* in *Eu Law Analysis,* 22 settembre 2023. A. PIRRELLO, M. ELIANTONIO, *op. cit.*, in *European Law Review,* Vol. 49, N.1 , 2024, p. 55, 56.

europea costituisce la causa esclusiva del danno – e nel riconoscere che più attori possono contribuire al danno.[243]

Anche se si prospettasse questa soluzione, rimarrebbero comunque aperte almeno due questioni: una ha a che vedere con la ripartizione della giurisdizione, in quanto il Tribunale si troverebbe a giudicare, indirettamente, sulla liceità della condotta dello Stato, su cui però non ha competenza; l'altra riguarderebbe la non vincolatività del parere formulato dall'Agenzia durante lo svolgimento della procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

Per tentare di risolvere (almeno) quest'ultimo ostacolo, potrebbe tornar utile, ai fini della valutazione della sussistenza del nesso di causalità, suddividere la condotta dell'Agenzia, che si suppone abbia concorso a causare il danno, in due differenti momenti, di cui il primo riguarda le modalità con cui è stata condotta l'intervista e il conseguente parere emesso e indirizzato al Servizio greco per l'asilo. La seconda "fase" del comportamento illecito ha, invece, a che vedere con la stasi dell'EUAA precedente il rimpatrio del richiedente asilo, a fronte delle risultanze del *Quality feedback report n. 23* del suo Dipartimento, della denuncia presentata da *Advocates Abdroad* al Capo delle Operazioni in Grecia e dell'ulteriore invito a rispondere delle accuse rivoltele inoltrato dalla Mediatrice europea.

A proposito della condotta del funzionario tenuta durante l'intervista e del conseguente parere emesso, la possibilità del Servizio greco per l'asilo (GAS, secondo l'acronimo inglese) di discostarsi da quest'ultimo potrebbe rappresentare un buon motivo per sostenere l'assenza di un nesso di causalità tra la condotta e il danno. Infatti, il GAS può motivare la decisione di prima istanza riferendosi al parere del personale EUAA*,* ma, sostanzialmente, *"it forms its own decision, and can to that effect formulate its own reasons for accepting or rejecting a claim*".[244] Inoltre, l'autorità nazionale può decidere, a propria discrezione e prima di emettere il provvedimento finale, di convocare nuovamente il richiedente asilo per un'ulteriore audizione.[245]

Sotto questo aspetto, è stato, d'altro canto, sostenuto che la vincolatività *formale* della condotta-atto dell'organismo dell'UE non è determinante per la sussistenza di un nesso di causalità essendo sufficiente, invece, che l'indirizzo impartito dall'Agenzia determini, *di*

---

[243] C. ZIEBRITZKI, *op. cit.*, in *Verfassungs Blog*, 13 Ottobre 2023: "*It will hence be for the Court of Justice to ask the right question, namely whether Frontex's participation in the process of deportation was causal for the damage resulting from the deportation, and to answer this question on the basis of an extensive case law analysis*"; M. FINK, J. RIJPMA, *op. cit.,* in *Eu Law Analysis,* 22 settembre 2023, ad esempio, fanno notare come: "*If Frontex is not accountable simply because a Member State may have acted unlawfully too, this appears to exclude any reasonable prospect of Frontex being held accountable for breaches of its obligations*"; E. COLOMBO, *op. cit.*, in *Quaderni AISDUE,* N. 1, 2024, p. 7 ss.; M. FINK, *op. cit.*, Oxford, 2018, p. 294 ss.

[244] Mediatore europeo, CASO 1139/2018/MDC, Corrispondenza, *Reply of EASO to European Ombudsman's further inquiry letter to EASO following its response to the ombudsman inquiry on the alleged misconduct of EASO staff conducting interview*, 22 maggio 2019, p. 1.

[245] Con riguardo a FRONTEX si rinvia a D. VITIELLO, *op. cit,* in *Quaderni AISDUE*, n. 10, 2023, p. 241: "(…) Al contempo, non pare agevole neppure approntare una tutela effettiva nel caso di condotte *ultra vires* del personale di FRONTEX, a supporto dell'adozione di decisioni, da parte dell'autorità statale, che incidano sulle posizioni giuridiche individuali. Nella misura in cui la responsabilità per la decisione finale è posta in capo alle autorità nazionali, e il supporto offerto dal personale di FRONTEX non è adeguatamente procedimentalizzato, l'incidenza dell'attività istruttoria svolta dall'Agenzia tende a sfuggire al sindacato in sede giurisdizionale".

fatto, il contenuto della decisione finale.[246] Ciononostante, risulta difficile immaginare che la Corte di Giustizia dell'UE possa interpretare la proposta di decisione dell'Agenzia come *de facto* vincolante per l'autorità amministrativa nazionale.

In futuro le autorità amministrative nazionali potrebbero avere minor margine per discostarsi da queste proposte di decisioni alla luce del "mantra" della Commissione, nel contesto del Nuovo Patto, dell'accelerazione e di un esame tempestivo delle domande di protezione internazionale basato su procedure più semplici e più brevi. D'altra parte, anche applicando l'approccio sostanzialistico e compiendo una valutazione caso per caso, alla luce del posizionamento della Corte rispetto la non vincolatività delle *Guidelines* di EBA,[247] risulta assai difficile immaginare una diversa conclusione per gli atti ora in esame che, per altro, presentano molte meno caratteristiche che farebbero propendere per la loro vincolatività.[248] Risulterebbe, perciò, meno tortuoso valutare l'esistenza del nesso di causalità tra il comportamento dell'organismo e il danno arrecato al ricorrente con riguardo a quello che è stato definito il "secondo momento" della condotta dell'Agenzia. L'art. 57, par. 1, del regolamento 2303/2022 richiede all'EUAA di garantire la tutela dei diritti fondamentali *nell'esecuzione dei suoi compiti* a norma del suo statuto e in conformità del diritto dell'Unione e del diritto internazionale pertinente; la disposizione, in altre parole, conferisce in capo ai singoli il diritto di ricevere tutela dei loro diritti fondamentali quando questi entrano in contatto con l'Agenzia *nell'esecuzione dei suoi compiti*. Conseguentemente, la violazione di tale onere potrebbe portare all'accertamento di una sua responsabilità se sussiste un nesso di causalità tra tale violazione e il danno occorso all'individuo. Nel caso di specie, si potrebbe sostenere che l'immobilità dell'EUAA a fronte di svariate sollecitazioni a prendere misure che avrebbero potuto prevenire il rimpatrio del ricorrente – ad esempio,

---

[246] C. ZIEBRITZKI, *op. cit.*, in *Verfassungs Blog*, 13 Ottobre 2023: "*The issue of causation is complex and requires delving into the CJEU's case law on the matter. A closer analysis – considering, among other things, the Court's judgement in KYDEP and its seminal ruling in Ledra - will show that formal bindingness is no longer a precondition for causation. Instead, the relevant conduct must only be 'de facto binding', and de facto bindingness in this sense can be established by financial pressure upon the host member state, superior technical expertise or an advantage in terms of information and knowledge on the part of the EU body*"; M. FINK, *op. cit.*, in *Common Market Law Review*, Vol. 56, N. 5, 2019, p. 1244 ss.; D. VITIELLO, op. cit., Bari, 2018, p. 292, 293; M. GKLIATI, *Frontex Before the Judge: The Road to the Judicial Accountability Before the CJEU, the ECtHR and National Courts*, in V. PERGANTIS (ed.), *EU responsibility in the international legal order: Human rights – comparative approaches – special issues*, Athens, Thessaloniki, p. 124, 125.

[247] J. ALBERTI, *op. cit.*, in *DUE*, N. 2, 2022, p. 433 ss. Peraltro, uno dei due argomenti riportati dalla Corte per sostenere l'incapacità delle *guidelines* di produrre effetti giuridici vincolanti riguarda "la possibilità, per i destinatari, di non conformarsi all'atto stesso".

[248] Nel regolamento istitutivo dell'Agenzia, invero, non si fa cenno a tali atti, diversamente da quanto era previsto nella proposta della Commissione avanzata nel 2018 ove si specificava, all'art. 16, par.2, lett. m): "L'Agenzia organizza e coordina la necessaria assistenza operativa e tecnica che può comportare una o più delle seguenti misure operative e tecniche nel pieno rispetto dei diritti fondamentali: (…) m) preparazione delle decisioni sulle domande di protezione internazionale fatta salva la competenza dell'autorità nazionale competente di prendere decisioni su singole domande". Diversamente, il punto 2 delle *Guidelines* di EBA impugnate nella causa (…) sancisce "che «le autorità competenti *sono tenute a conformarsi a detti orientamenti* integrandoli opportunamente nelle rispettive prassi di vigilanza (per esempio modificando il proprio quadro giuridico o le proprie procedure di vigilanza), anche quando gli orientamenti sono diretti principalmente agli enti». E, nel precedente punto 1, il concetto è espresso ulteriormente, affermando che «le autorità competenti e gli enti finanziari *compiono ogni sforzo per conformarsi* agli orientamenti»" in J. ALBERTI, *op. cit.*, in *DUE*, N. 2, 2022, p. 436, 437.

allertando il Servizio greco per l'asilo degli errori occorsi durante l'intervista – abbia concretizzato, in violazione dell'art. 57, par. 1, del regolamento 2303/2022, inerzia anti-doverosa a cui ha fatto seguito il danno lamentato dal migrante.

Integrate le condizioni sostanziali per il risarcimento del danno, rimarrebbe aperta la seconda questione, ovverosia quella relativa la ripartizione della giurisdizione, in quanto il Tribunale dell'UE si troverebbe a giudicare, indirettamente, sulla liceità della condotta dello Stato, che ha emesso il decreto di espulsione, su cui però non ha competenza. Viene in soccorso, a questo proposito, la giurisprudenza che ha fatto proprio il principio del "previo esaurimento", secondo cui la ricevibilità dell'azione di danni *ex* art. 268 TFUE "deve ritenersi subordinata all'esaurimento dei rimedi giurisdizionali interni esperibili ai fini dell'annullamento della decisione nazionale solo a condizione che tali rimedi garantiscano in maniera efficace la tutela dei singoli interessati, che si ritengono lesi dagli atti delle istituzioni dell'Unione".[249] Nel contesto del rimedio interno concorre a garantire una tutela efficace anche la dichiarazione d'invalidità dell'atto dell'Unione resa in via pregiudiziale dalla Corte.[250] Nel caso di specie, quindi, la ricevibilità del ricorso per risarcimento danni di fronte al Tribunale dell'UE deve ritenersi subordinata all'impugnazione del provvedimento di espulsione emesso a livello nazionale; tale rimedio, almeno con riferimento all'ordinamento italiano, è *potenzialmente* idoneo ad assicurare effettiva tutela giurisdizionale alla posizione che si ritiene lesa.[251] Tuttavia, si potrebbe argomentare che, trattandosi di un caso di responsabilità condivisa tra amministrazione dell'UE e nazionale, l'esperimento delle vie di ricorso nazionali non è *concretamente* idoneo ad assicurare effettiva tutela giurisdizionale all'individuo colpito dal decreto di espulsione, in quanto il danno lamentato da quest'ultimo deriva (anche) da inerzia anti-doverosa di un organismo dell'UE che, in quanto tale, non può esser colmata da una dichiarazione di invalidità in via pregiudiziale.[252] Secondo quest'interpretazione, ne deriverebbe la ricevibilità dell'azione di risarcimento danni proposta di fronte al Tribunale dell'UE non essendo applicabile la regola del previo esaurimento dei rimedi nazionali.

---

[249] M. CONDINANZI, *Commento all'art. 268 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea,* in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea,* Milano, 2014, p. 2126, 2127.

[250] *Ibid.*.

[251] La Corte Costituzionale ha riconosciuto, in caso di opposizione a provvedimenti di espulsione, la possibilità per il giudice di sospendere il decreto di espulsione in via cautelare (Corte Cost. 31 maggio 2000, n.161). Qualora il giudice ritenga che l'espulsione sia stata emessa in difetto dei presupposti di legge, accoglie il ricorso con decreto motivato e revoca il provvedimento impugnato.
Inoltre, il richiedente asilo avrebbe potuto, ancora prima di ricevere notifica del decreto di espulsione, presentare un ricorso all'autorità giudiziaria avverso il provvedimento di rigetto della sua domanda di protezione internazionale emesso sulla base del parere dell'EUAA, *ex* Art. 46, par. 3, Direttiva 2013/32/UE, cit.

[252] Art. 267 TFUE: "La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale (…) b) sulla validità (…) degli *atti compiuti* dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione". Si veda M. CONDINANZI, *op. cit.,* in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea,* Milano, 2014, p. 267, 268.

Tenuto conto dell'ampio numero di personale interinale e di consulenti esterni in regime di partita IVA che compongono le Squadre di sostegno per l'asilo,[253] rimarrebbe, però, aperta una questione centrale relativa all'attribuzione della condotta nei casi in cui questa è posta in essere da esperti non impiegati dall'Agenzia. Invero, né questa tipologia di personale, né, tanto meno, gli esperti degli Stati membri o quelli distaccati dagli Stati membri all'EUAA[254] integrerebbero "il rapporto organico richiesto dalla lettera dell'art. 340, par. 2, TFUE (…) come interpretata dalla Corte di giustizia".[255] Tale giurisdizione ha offerto un'interpretazione della nozione di condotta degli agenti dell'Unione nell'esercizio delle funzioni che include i "soli agenti che, in forza di un *rapporto interno e diretto*, costituiscono la necessaria appendice dei compiti che devono svolgere le istituzioni".[256] Rimarrebbero, quindi, escluse dal campo di applicazione dell'art. 340, par. 2, TFUE, le categorie di personale *supra* indicate.

3.3.3 L'azione in carenza a fronte della decisione di non sospendere o concludere l'invio di Squadre di Sostegno per l'Asilo

Infine, quale ultimo rimedio meritevole di attenzione per vagliare i margini di tutela giurisdizionale nei confronti degli atti o dei comportamenti di EUAA, occorre esaminare l'azione in carenza, che può venire in rilievo per sindacare l'inazione dell'Agenzia a fronte di violazioni, gravi o persistenti, dei diritti fondamentali o degli obblighi di protezione internazionale da parte di uno Stato membro in cui sono presenti Squadre di sostegno per l'asilo.

Sotto questo aspetto torna utile ripercorrere lo sviluppo e gli esiti dei ricorsi, proposti ai sensi dell'art. 265 TFUE, riguardanti FRONTEX, il primo dei quali si è concluso con ordinanza d'inammissibilità del 7 aprile 2022. L'azione proposta riguardava la mancata adozione da parte del Direttore esecutivo di FRONTEX di una decisione ai sensi dell'art. 46, par. 4, del regolamento 2019/1896.[257] Questa disposizione è riportata, quasi identica, nel testo dell'art. 18, par. 6, lett. c) dello statuto dell'EUAA e prevede che il direttore esecutivo, dopo aver

---

[253] Art. 19, par. 1, lett. d) Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit. D. FACCHINI, *Protezione altrove: ruolo e impatti dell'Agenzia europea per l'asilo,* in *Altreconomia,* N. 258, 2023, rispetto all'assistenza tecnica e operativa fornita dall'Agenzia all'Italia riporta: "Il personale impiegato al 28 febbraio di quest'anno [2023] - ci ha fatto sapere l'Agenzia- è pari a 193 unità: 86 lavorano con un contratto subordinato tramite agenzia interinale (Adecco), 80 sono consulenti esterni in regime di partita Iva (…), 26 sono i membri interni dello "staff" e infine un "esperto dello Stato membro". Si rinvia al par. 2.3.5 del Capitolo I e al par. 4.2.1 del Capitolo II.

[254] Riguardo questo caso specifico si veda quanto riportato con riguardo a FRONTEX da M. FINK, *op. cit.*, in *German Law Journal*, N. 21, 2020, p. 539, 540 e S. F. NICOLOSI, *Frontex e i rischi per la tutela dei diritti fondamentali dei migranti: "pratiche del passato" o ombre nel futuro?*, in M. SAVINO, D. VITIELLO, *Atti del V Convegno dell'Accademia di Diritto e Migrazioni*, Napoli, 2022, p. 53.

[255] D. VITIELLO, *op. cit.*, Bari, 2020, p. 290.

[256] *Ibid*. M. FINK, *op. cit.*, in *German Law Journal*, N. 21, 2020, p. 537 "*The person must be an actual staff member of a Union body and must objectively be carrying out tasks for that Union body in the course of which infringement occurs*".

[257] Tribunale dell'Unione europea, ordinanza del 7 aprile 2022, *SS e ST contro Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera*, causa T-282/21. S. F. NICOLOSI, *op. cit.*, in M. SAVINO, D. VITIELLO, *Atti del V Convegno dell'Accademia di Diritto e Migrazioni*, Napoli, 2022, p. 52 ss.; I. COHEN, S. EASY, O. SHATZ, *Who guards the guards? The legal responsibility of Frontex in the Aegen Sea under EU law*, cit., p. 22; D. VITIELLO, *op. cit.*, Bari, 2020, p.187 ss.; D. VITIELLO, *op. cit.*, in *Quaderni AISDUE*, n. 10, 2023, p. 240.

informato lo Stato membro ospitante e consultato il responsabile dei diritti fondamentali, sospenda o concluda, totalmente o in parte, l'invio di Squadre di sostegno per l'asilo se ritiene che si sia in presenza di violazioni di diritti fondamentali o degli obblighi di protezione internazionale da parte dello Stato membro. L'unica differenza rinvenibile riguarda le violazioni appena citate: nel caso di FRONTEX queste devono soddisfare due condizioni, ovverosia essere di natura grave o destinate a persistere e avere una correlazione con l'attività dell'Agenzia; al contrario, lo statuto dell'EUAA richiede il soddisfacimento del solo requisito della gravità o della persistenza. Data l'importante somiglianza tra le due disposizioni, ripercorrere le decisioni della Corte riguardanti l'art. 46, par. 4, del regolamento 2019/1896 può aiutare a comprendere la praticabilità di questa via di ricorso qualora l'Agenzia per l'Asilo fornisca assistenza ad uno Stato membro che violi, in modo grave e perdurante, diritti fondamentali e obblighi di protezione internazionale.

La fase precontenziosa della prima causa, T-282/21 *SS e ST c. FRONTEX*, si apriva con una lettera del 15 febbraio 2021 con la quale i ricorrenti - vittime di quattro respingimenti collettivi nella sezione di mare tra le isole greche dell'Egeo orientale e la Turchia - invitavano il direttore esecutivo di FRONTEX, Fabrice Leggeri, ad adottare una decisione che sospendesse o interrompesse le attività dell'Agenzia nella regione interessata, in conformità con gli obblighi previsti dall'art. 46, par. 4, del regolamento 2019/1896. Nella sua risposta del 23 marzo 2021, Leggeri provvedeva ad informare i ricorrenti che le condizioni per l'adozione di una decisione, ex art. 46, par. 4, non erano soddisfatte.[258] Non riconoscendo i ricorrenti la risposta del direttore esecutivo come "presa di posizione" alla messa in mora, questi presentavano un ricorso in carenza con cui chiedevano al Tribunale di dichiarare che l'Agenzia aveva illegittimamente omesso di agire (in quanto si era astenuta dal prendere una decisione con cui sospendere o cessare le attività nel Mar Egeo) e che questa non forniva giustificati motivi per non attuare la misura in questione.[259] Il convenuto sollevava, ai sensi dell'art. 130, par. 1, del regolamento di procedura del Tribunale, l'irricevibilità del ricorso. Riprendendo parzialmente le ragioni esposte da FRONTEX, il Tribunale dichiarava inammissibile il ricorso sostenendo che la lettera del direttore esecutivo del 23 marzo 2021 costituiva una presa di posizione dell'organismo *ex* art. 265, par. 2, TFUE;[260] inoltre, per inciso, si riportava come la contestata mancanza di chiarezza o

[258] Testo della lettera del direttore esecutivo ottenuta a seguito di una richiesta di accesso agli atti inviata dall'A. (richiesta del 21 settembre 2022, Case Id: PAD-2022-00365): "(…) *As the final report of the Management Board Working Group Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations (the "FRaLO WG final report") confirms, the wording of article 46(4) of the Regulation suggest that* (…) *this provision cannot be triggered based on isolated incidents.* (…) *the Agency's presence at the external borders* (…) *can be considered to have a de-escalating and preventive effect* (…)*, significantly contribute to compliance with fundamental rights obligations,* (…) *entails a supervisory role for the entities and units involved, within its mandate. It is important to note that incidents you refer to in the letter have been examined and clarified in the FRaLO WG report. None of the incidents included in the FRaLO WG report could substantiate fundamental rights violation. Therefore, the Agency has correctly observed the obligations it is under.* (…)".

[259] Il testo del ricorso è disponibile on-line (fd60d6_88edad3813d849abb6d7e61e96ed4591.pdf (front-lex.eu).

[260] Tribunale dell'Unione europea, ordinanza del 7 aprile 2022, *SS e ST contro Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera* , cit., para 31: "*It must be stated that, in its reply of 23 March 2021 to the letter of 15 February 2021, Frontex defined its position, within the meaning of Article 265 TFEU, on the invitation to act from Front-Lex and Legal Centre Lesvos. As is apparent from paragraphs 26 to 30 above, in that letter, Frontex explained in clear terms why it did not intend to suspend or to terminate its activities in the Aegean*

adeguata motivazione circa la posizione dell'Agenzia avrebbe potuto costituire la base di un ricorso in annullamento.[261]

Alla luce di questa pronuncia, il 26 settembre 2022, uno dei due ricorrenti destinatari dell'ordinanza appena descritta presentava un secondo ricorso con cui chiedeva al Tribunale di dichiarare, in via principale e ai sensi dell'art. 265 TFUE, che FRONTEX aveva illegittimamente omesso di adottare una decisione di sospensione o cessazione delle sue attività nel Mar Egeo e, in subordine, ai sensi dell'art. 263 TFUE, l'annullamento della lettera-decisione, in risposta alla messa in mora, della direttrice esecutiva *ad interim* che rifiutava di sospendere o terminare le operazioni.[262]

Anche in tal caso, con riguardo all'azione in carenza, il Tribunale dichiarava l'inammissibilità del ricorso in primo luogo perché il ricorrente non dimostrava di aver inviato a suo nome la lettera di messa in mora[263] e, in subordine, perché FRONTEX "*by the contested decision, defined its position on the invitation to act of 6 June 2022 before the action was brought*".[264] Veniva, poi, constatata dal Tribunale l'inammissibilità anche dell'azione di annullamento mancando un interesse ad agire: questo veniva individuato dal ricorrente nell'adozione della misura desiderata - vale a dire la sospensione o la cessazione delle attività dell'Agenzia nel Mar Egeo - che avrebbe potuto ridurre il rischio di esposizione, durante il suo imminente e inevitabile ulteriore tentativo di attraversamento del tratto di mare in questione,[265] alle violazioni dei diritti fondamentali commesse congiuntamente dalla Grecia e da FRONTEX nei confronti di richiedenti asilo come lui.

Il Tribunale, d'altro canto, faceva notare che il ricorrente non avrebbe tratto alcun beneficio dall'annullamento dell'atto impugnato venendo così a mancare un interesse personale, effettivo e non meramente ipotetico; invero, l'eventuale annullamento della decisione impugnata non avrebbe avuto l'effetto automatico di sospendere o concludere le attività di FRONTEX nel Mar Egeo quanto, piuttosto, quello di indurre l'Agenzia a riesaminare le condizioni per l'adozione di una decisione ai sensi dell'art. 46, par. 4, del regolamento 2019/1896. La probabilità che l'annullamento della decisione impugnata fornisse il

---

Sea region in accordance with Article 46(4) of Regulation 2019/1896. The applicants cannot therefore validly maintain that Frontex did not adopt a position on the invitation to act".

[261] *Ivi,* para 33: "*Furthermore, irrespective of whether the applicants' plea is well founded – their complaint that Frontex's position lacks clarity, is not sufficiently detailed and does not provide duly substantiated reasons, could, where appropriate, have formed the basis of an action for annulment under Article 263 TFEU – it must, however, be stated that the applicants did not intend to bring the present action under that article. It is only in the context of an action for annulment that they could, if necessary, and subject to being able to demonstrate standing and sufficient legal interest to bring proceedings against that decision, dispute the reasons provided by Frontex to justify its decision not to take the measures requested in the invitation to act*".

[262] Nella lettera, l'allora direttrice esecutiva Aija Kalnaja rimandava al contenuto della lettera inviata da Leggeri del 23 marzo 2021 e, in aggiunta, metteva in dubbio la legittimazione ad agire del ricorrente ai sensi dell'art. 265, par. 3. Nella lettera si riporta: "(…) *please note that the provision* [Article 46(4) of the EBCG Regulation] *in no way entails an obligation for FRONTEX to take any decision vis-à-vis* [the applicant] *specifically. That provision simply details the circumstances and the modalities for suspending any activity of the Agency on fundamental rights grounds. In other words,* [the applicant] *would neither be the addressee of an act adopted on the basis of Article 46(4) of the EBCG Regulation, nor would that act directly and/or individually concern him*", documento in possesso dell'A. a seguito di richiesta accesso agli atti.

[263] Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 28 novembre 2023, *ST/Frontex,* causa T-600/22, punto 15 ss.

[264] *Ivi,* punto 19.

[265] *Ivi,* punto 22.

vantaggio richiesto dal ricorrente non dipendeva, quindi, dall'esito del procedimento in questione, ma dall'adozione, a seguito di un riesame da parte della direttrice esecutiva, di una decisione di cessazione o sospensione delle attività in Grecia.[266]

Tutto ciò premesso, si può, certamente, immaginare che, a seguito di una lettera di messa in mora inviata all'EUAA, la "presa di posizione" dell'Agenzia, non contenendo una determinazione chiara in merito al provvedimento sollecitato nella diffida, non costituisca motivo di inammissibilità del ricorso;[267] ovvero, qualora il Tribunale statuisca sull'irricevibilità sostenendo che la lettera del direttore esecutivo rappresenta un atto di reazione come richiesto dall'art. 265, par. 2, TFUE, in fase di ricorso, si può ipotizzare un intervento della Corte di Giustizia che appuri il contrario, dato che la questione se una lettera inviata in risposta a un invito ad agire abbia posto fine o no all'asserita inattività dell'organismo è una questione di diritto che può essere esaminata in sede di impugnazione.[268]
Tuttavia, una volta superata la questione relativa la presa di posizione dell'organismo, rimangono altri ostacoli alla dichiarazione di ricevibilità dell'azione in carenza. L'Art. 265, par. 3, TFUE limita la legittimazione ad agire delle persone fisiche o giuridiche ai casi in cui l'organismo dell'Unione abbia omesso di emanare (a) nei suoi confronti (b) un atto che non sia una raccomandazione o un parere. Il ricorso per carenza, quindi, può essere proposto contro la mancata adozione di un atto giuridicamente vincolante per il ricorrente e in grado di incidere sugli interessi di quest'ultimo, determinando un netto cambiamento della sua posizione giuridica.[269] Il ricorrente, inoltre, deve dimostrare, *sub* a), di essere il destinatario

[266] *Ivi,* punto 28. Si vedano anche para. 30 e 31, ove riportato: "(…) *even if, in the event that the contested decision is annulled, Frontex were to take the decision sought by the applicant, that decision would not have the effect of facilitating his conditions of entry into Greece* (…). *Nor would that decision remedy the fundamental rights violations alleged by the applicant resulting from the expulsions to which he was subject following his crossing attempts, even if those violations were established*" e para. 32: "(…) *the advantage relied on by the applicant, even if established, is based on there being an imminent and inevitable further attempt to cross the Aegean Sea. However* (…) *an applicant may rely on an interest concerning a future legal situation only if the prejudice to that situation is already certain*".

[267] G. PALMISANO, *Commento all'art. 265 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea*, in A. TIZZANO (a cura di) *Trattati dell'Unione europea,* Milano, 2014, p. 2094, 2095: "(…) la giurisprudenza comunitaria ha invece adottato un approccio interpretativo meno rigido, riconoscendo talvolta tale idoneità ad atti di risposta non suscettibili d'impugnazione ai sensi dell'art. 263 TFUE. Più precisamente, considerando tale giurisprudenza nel suo insieme (…) si ricaverebbe quanto segue: a) per avere efficacia preclusiva di un ricorso per carenza, gli atti di reazione delle istituzioni diffidate, quale che sia l'aspetto formale e la natura giuridica da essi assunta o ad essi attribuibile, devono consistere in una manifestazione chiara della determinazione dell'istituzione in merito al provvedimento sollecitato nella diffida". In tema si veda anche A. H. TURK, *Judicial Review in EU Law*, Cheltenham, 2009, p. 186 ss. R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.,* Torino, 2020, p. 329: "(…) deve ritenersi che la reazione dell'istituzione in tanto sarà qualificabile come «presa di posizione» idonea a interrompere il termine e a precludere così il ricorso giurisdizionale, in quanto si traduca in un comportamento suscettibile (quale che ne sia la forma) di essere impugnato innanzi alla Corte attraverso un ricorso di annullamento".

[268] K. LENAERTS, K. GUTMAN, J. T. NOWAK, *EU Procedural Law (2nd edn),* Oxford, 2023, p. 425, nota 74 ove si rinvia alle sentenze della Corte di Giustizia, sentenza del 23 novembre 2017, *Bionorica and Diapharm v Commission*, cause C-596/15 P e C-597/15 P, punto 55; Corte di Giustizia, ordinanza del 16 giugno 2020, *CJ contro Corte di giustizia dell'Unione europea,* causa C-634/19 P, punto 29.

[269] K. LENAERTS, K. GUTMAN, J. T. NOWAK, *op. cit.*, Oxford, 2023, p. 419. G. PALMISANO, *op. cit.*, in A. TIZZANO (a cura di) *Trattati dell'Unione europea,* Milano, 2014, p. 2088, 2098.

o di essere individualmente e direttamente riguardato dall'atto che l'Agenzia ha omesso di adottare.[270] Infine, le persone fisiche e giuridiche devono dimostrare un interesse ad agire, ovverosia "*a present and vested interest in the action for failure to act, and its outcome is liable to procure an advantage for the applicant*".[271] Al contrario, quando l'accoglimento del ricorso per carenza non potrebbe arrecare soddisfazione al richiedente o riguarda una situazione futura e ipotetica, l'interesse è ritenuto carente e il ricorso è irricevibile.
Relativamente la condizione *sub* a) si potrebbe sostenere che, in assenza di destinatari esplicitamente indicati dall'art. 18, par. 6, lett. c) del regolamento 2303/2021, questi possono essere desunti dall'obiettivo della disposizione, ovverosia salvaguardare i diritti fondamentali durante le attività dell'Agenzia. La finalità della disposizione definirebbe, quindi, i destinatari della stessa, ovverosia i richiedenti asilo i cui diritti fondamentali (in particolare il diritto di asilo, *ex* art. 18 della Carta) potrebbero esser violati, qualora la direttrice esecutiva decidesse di non sospendere o concludere le operazioni a fronte di violazioni gravi e persistenti nello Stato membro in cui svolge attività di supporto tecnico-operativo.[272] Qualora non si concordi con tale ricostruzione che vede i richiedenti asilo quali destinatari della decisione di sospendere o concludere le operazioni, risulterà ancor più arduo provare che questa consiste in un atto che li riguarda direttamente e individualmente.[273]
Ancora, *sub* b), pare difficile ammettere che la decisione della direttrice esecutiva in questione possa, per certo, essere idonea a produrre effetti giuridici nella sfera del ricorrente. Da ultimo, sembrerebbe mancare anche un interesse ad agire: se la Corte accertasse che l'EUAA ha omesso, in violazione dei Trattati, di adottare una decisione che sospende o conclude l'invio di Squadre di sostegno per l'asilo in uno Stato membro, la direttrice esecutiva sarebbe tenuta a dar seguito alla sentenza sospendendo o concludendo le operazioni nello Stato membro. Ciò, però, non comporterebbe alcun vantaggio diretto nei confronti del ricorrente o, comunque, riguarderebbe una situazione futura e ipotetica. Come già chiarito dal Tribunale con la sentenza nel caso T-600/22, la decisione di sospendere o concludere le attività di FRONTEX non avrebbe l'effetto di agevolare l'ingresso del ricorrente nello Stato in questione né porrebbe alcun rimedio alle violazioni dei diritti fondamentali lamentate.[274]

---

[270] A. H. TURK, *op. cit.*, Cheltenham, 2009, p. 193 ss.
[271] K. LENAERTS, K. GUTMAN, J. T. NOWAK, *op. cit.*, Oxford, 2023, p. 420.
[272] Observation on the Plea of Inadmissibility, Article 130(4) of the Rules of Procedure of the General Court lodged by SS and ST (…) Applicants, in Case T-282/21 against The European Border and Coast Guard Agency, para. 61 ss., disponibile on-line.
[273] K. LENAERTS, K. GUTMAN, J. T. NOWAK, *op. cit.*, Oxford, 2023, p. 419: "(…) *although a literal reading of the wording of Art. 265 TFEU could appear to indicate that an action for failure to act can be brought by a natural or legal person only in relation to acts addressed 'to that person', under the case- law it has been regarded as sufficient for such person to be directly and individually concerned by the act which the Union institution, body, office, or agency failed to adopt and which was addressed to another person*".
[274] Il Tribunale, nella causa T-600/22, cit., riportava come il vantaggio invocato dal ricorrente si basava sull'imminenza e inevitabilità di un ulteriore tentativo di attraversamento del Mar Egeo per raggiungere la Grecia. Tuttavia, un ricorrente può far valere un interesse relativo ad una situazione giuridica futura solo se il pregiudizio rispetto a tale situazione è già certo. Nel caso di specie, constata il Tribunale, "*the prejudice to the legal situation referred to by the applicant is future and hypothetical*". Si vedano punti 29 ss. Tribunale dell'Unione europea, Sentenza del 28 novembre 2023, *ST/Frontex*, cit., e Formal Plea of Inadmissibility,

In presenza di violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi di protezione internazionale di natura grave o persistenti da parte di uno Stato membro in cui è presente l'Agenzia, potrebbe darsi l'ipotesi che sia il Parlamento europeo a proporre un'azione in carenza nei confronti di FRONTEX o dell'EUAA: in quanto ricorrente privilegiato non dovrebbe dimostrare alcun interesse ad agire e potrebbe contestare non soltanto l'omissione di atti produttivi di effetti giuridici definitivi, ma anche altri tipi di omissioni.[275]
Tuttavia, un ulteriore elemento decisivo ai fini dell'ammissibilità del ricorso riguarda l'atto di cui si contesta l'omissione; questo, a prescindere dalla forma e dalla natura dei suoi effetti, deve consistere in un provvedimento dovuto, che non rientri nell'ambito di un potere meramente discrezionale dell'organismo convenuto, ragion per cui la sua mancata adozione andrebbe considerata un comportamento illegittimo.[276] Nel caso che ci riguarda, durante l'attività istruttoria prevista dall'art. 46, par. 5, del regolamento 2019/1896,[277] al direttore esecutivo di FRONTEX è conferito un qual certo margine di apprezzamento rispetto l'accertamento della presenza di violazioni di diritti fondamentali o di obblighi di protezione internazionale gravi o destinati a persistere. Tale margine è, però, ridotto avendo il direttore esecutivo l'obbligo di consultare il Responsabile per i diritti umani – il quale, a sua volta, è tenuto a seguire la "*Due diligence procedure*" –[278] e di attenersi alle "*Standard Operating Procedure – mechanism to withdraw the financing of, or suspend or terminate, or not launch FRONTEX activities*".[279] Queste, tra le altre, determinano quali fonti il direttore esecutivo dovrebbero prendere in considerazione per identificare e valutare le potenziali violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi di protezione internazionale.[280] Secondo la

---

Article 130(1) of the Rules of Procedure of the General Court, lodged by the European Border and Coast Guard Agency (…) Defendant, in case T-282/21 submitted by (…) Applicants, para. 53 ss., disponibile on-line.

[275] Pur non rientrando nella questione affrontata in questo paragrafo, pare comunque importante, per stimolare ulteriori riflessioni sul punto, rilevare come anche la mancata istituzione di un meccanismo di denuncia, così come previsto dall'Art. 51 Regolamento (UE) 2021/2303, a ben due anni dalla sua previsione potrebbe costituire ragione di un'azione in carenza contro l'Agenzia.

[276] G. PALMISANO, *op. cit.*, in A. TIZZANO (a cura di) *Trattati dell'Unione europea,* Milano, 2014, p. 2088. K. LENAERTS, K. GUTMAN, J. T. NOWAK, *op. cit.*, Oxford, 2023, p. 413.

[277] Art. 46, par. 5, Regolamento (UE) n. 2019/1896, cit.: "Le decisioni di cui ai paragrafi 4 e 5 sono adottate sulla base di fondati motivi. Nell'adottare tali decisioni, il direttore esecutivo tiene conto delle informazioni pertinenti, per esempio il numero e il merito delle denunce registrate che non siano state risolte da un'autorità nazionale competente, delle relazioni relative a gravi incidenti nonché delle relazioni dei funzionari di coordinamento e di organizzazioni internazionali e istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'Unione pertinenti nei settori contemplati dal presente regolamento. Il direttore esecutivo informa il consiglio di amministrazione di tali decisioni e ne fornisce le motivazioni".

[278] Mediatore europeo, Decisione nel CASO OI/4/2021/MHZ, para 13 e ss. e Nota 51 ove si riporta che la "*Frontex Fundamental Rights Due Diligence Procedure*" è stata redatta il 4 gennaio 2021 e che FRONTEX ha classificato tale documento come riservato.

[279] FRONTEX, Decision of the Executive Director No R-ED-*2022-12 Standard Operating Procedure, Mechanism to withdraw the financing of, or suspend or terminate, or not launch Frontex activities,* 25/01/2022.

[280] *Ibid*: "(…) *the following sources* (…) *should be taken into consideration aiming to identify and assess the potential violations of fundamental rights or international protection obligations which are of serious nature or likely to persist: -The number and substance of registered complaints that have not been resolved by a national competent authority; -Reports of serious incidents, in particular the serious incidents of category 1 (Situations of potential violations of fundamental rights or international protection obligations) in accordance with the SOP; -Serious Incident Reporting; -Reports on incidents of the use of force when those concern failure*

raccomandazione della Mediatrice europea, inoltre, dovrebbe essere pubblicata sul sito di FRONTEX la decisione, motivata, del direttore esecutivo di non sospendere o concludere le operazioni dell'Agenzia nonostante una raccomandazione in tal senso del Responsabile per i diritti fondamentali.[281] Considerazioni simili valgono anche per l'EUAA, pur il suo statuto non contenendo una disposizione che ricalchi il contenuto dell'art. 46, par. 5 del regolamento 2019/1896.[282]

Malgrado l'esistenza di tale margine di apprezzamento, un'azione in carenza per la mancata sospensione o conclusione di operazioni dell'Agenzia potrebbe comunque esser esperibile, almeno da parte del Parlamento europeo. Come già dibattuto in dottrina con riguardo a un diverso tipo di conteziosi,[283] i margini di tale azione potrebbero, per vero, ampliarsi allorquando si interpretassero estensivamente i motivi di ricorso. Segnatamente, ricomprendendo anche lo sviamento di potere all'interno della nozione di "violazione dei trattati" riportata all'art. 265, par. 1, TFUE, si amplierebbero i casi in cui l'inerzia dell'istituzione o organismo può essere controllata dalla Corte di giustizia. Precisamente, si estenderebbe "la giurisdizione della Corte anche a valutare se i motivi dell'inazione sono coerenti con gli scopi per i quali i trattati hanno lasciato a dette istituzioni un margine di discrezionalità".[284]

Come motivo del ricorso si potrebbe quindi sostenere che l'omissione dell'Agenzia corrisponde ad uno sviamento di potere, ovverosia che i motivi dell'inazione di FRONTEX (cioè, l'essersi astenuta dall'adottare una decisione di sospensione o conclusione delle sue attività in Grecia) non sono coerenti con gli scopi per i quali, *ex* art. 46 dello statuto, è stato riconosciuto un margine di apprezzamento al direttore esecutivo. Infatti, come per la discrezionalità riconosciuta alla Commissione dal regolamento condizionalità, il margine di apprezzamento in capo al direttore esecutivo è utile a permettere allo stesso di "raccogliere quante più informazioni possibili sia sulla situazione di fatto, *ergo* sul merito delle violazioni, sia sulle modalità per contrastare le medesime".[285] Se questo è lo scopo, allora, è possibile affermare che l'inazione dell'Agenzia (quindi, concretamente, il fatto che FRONTEX sia ancora presente in Grecia e non abbia terminato o sospeso le operazioni nel Mar Egeo) non è legata alla necessità di raccogliere informazioni sulla violazione di diritti fondamentali o degli obblighi in materia di protezione internazionale o, ancora, sull'indicazione di diverse modalità per contrastare tali violazioni. È chiaro, infatti, che,

---

to comply with respect for fundamental rights; (…)*. The list is not exhaustive, and it is at the Executive Director's discretion to consider other sources of information*".

[281] Mediatore europeo, Decisione nel CASO OI/4/2021/MHZ, para. 23

[282] Mediatore europeo, Corrispondenza nel caso SI/4/2022/MHZ, *European Union Agency for Asylum (EUAA)'s reply to the European Ombudsman on strategic initiative SI/4/2022/MHZ concerning how the EU Agency for Asylum complies with its fundamental rights obligations and ensures accountability for potential fundamental rights*, 27 Ottobre 2023, risposta alla domanda n. 16.

[283] Invero, in dottrina - riferendosi alla discrezionalità della Commissione nell'attivare la procedura di sospensione dei fondi (prevista dal c.d. regolamento condizionalità)[283] e i possibili rimedi giurisdizionali esercitabili in caso di inerzia – si propone di interpretare i motivi di ricorso esperibili nell'azione in carenza in termini espansivi, si veda: J. ALBERTI, *Così Antico, Così moderno*. *Una lettura del "Regolamento condizionalità" alla luce del potere di sospensione dei fondi comunitari ex art. 88 del Trattato CECA,* in *Osservatorio sulle fonti*, N. 1, 2022, p. 25 ss. S. CAZET, *Le recours en carence en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, 2012, p. 186-191.

[284] J. ALBERTI, *op. cit.,* in *Osservatorio sulle fonti*, N. 1, 2022, p. 25 ss., p. 28.

[285] *Ivi,* p. 29.

attualmente, questa tipologia di informazioni sono nella disponibilità dell'Agenzia e constatano, tutte, la presenza in Grecia di violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi in materia di protezione internazionale di natura grave o destinate a persistere correlate all'attività in questione.[286]
In altre parole, si è in presenza di un'inazione che corrisponde a sviamento di potere in quanto l'originale scopo per cui si è lasciata discrezionalità in capo al direttore esecutivo viene "piegato" ad altri fini: i motivi dell'inazione di FRONTEX non corrispondono ad un utilizzo della discrezionalità finalizzato ad accertare le violazioni, quanto, piuttosto risiedono nella convinzione che la presenza dell'Agenzia ai confini esterni abbia un "*de-escalating and preventive effect*" e "*significantly contribute to compliance with fundamental rights obligations* (…) [and] *entails a supervisory role for the entities and units involved, within its mandate*".[287]
Evidentemente, questa ricostruzione ben potrebbe non trovare il favore dei giudici di Lussemburgo: la sua sostenibilità dipende, quindi, da un discostamento della Corte di giustizia da una propria giurisprudenza consolidata che, per altro, avrebbe effetti decisivi anche in altri ambiti alquanto delicati, quali le infrazioni e la tutela dello Stato di diritto.
Ancor più, tale approccio presenta limiti anche con riferimento alla posizione della parte ricorrente, alla quale sarebbe richiesta una *probatio diabolica* (ovverosia dimostrare che la discrezionalità è usata per fini diversi da quelli per cui è stata attribuita) per il successo di un ricorso che rischia di avere, sull'attuale situazione, un impatto minimo benché, comunque, migliorativo in quanto al risalto che si darebbe a certi comportamenti dell'EUAA (e di FRONTEX) sotto il profilo giuridico-contenzioso.

4. Quale soluzione prospettabile?

Nelle pagine precedenti si è passato in disamina lo *status quo* e le possibili evoluzioni d'istituti e organismi di tutela ad oggi esistenti e si è preso atto degli ostacoli che, pur se si riformassero moderatamente tali sistemi, si incontrerebbero in termini di accesso ad una tutela effettiva (giurisdizionale e non).
Di seguito verrà, invece, delineata una soluzione che, anziché limitarsi ad innovare l'esistente, immagina la creazione di una sorta di Comitato (*Board*), in seno all'Ufficio del FRO dell'EUAA, che prende le mosse da un modello esistente, ovverosia il Meccanismo per il trattamento dei reclami istituito in seno alla Banca europea per gli investimenti (BEI).[288] Dopo aver illustrato lo scopo e il novero dei legittimati che potranno attivare il

[286] Sia consentito rimandare a M. COMETTI, *op. cit.*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies,* N. 4, 2022, p. 175-210. FRONT-LEX, *Preliminary Action Pursuant to Article 265 TFUE, Letter of Formal Notice Before Action,* 6 Giugno 2022, p. 9 ss., doc. in possesso dell'A.
[287] Risposta del direttore esecutivo, Fabrice Leggeri, del 23 marzo 2021 alla lettera di messa in mora ex art. 265 TFUE inviata da Front-lex e Lesvos Legal Centre, documento in possesso dell'A. a seguito di richiesta accesso atti.
[288] A. KULA, *The European Investment Bank Complaints Mechanism: Its Potential and Limitations,* in *Journal of World Investment & Trade*, Vol. 24, N. 6, 2023, p. 907 ss.; N. ASHRAF, K. KARAKI, S. BILAL (on the behalf of ECDPM), *Enhancing complaints mechanisms of European Development Finance Institutions,* Settembre 2023; N. HACHEZ, J. WOUTERS, *A Responsible Lender? The European Investment Bank's Environmental, Social and Human Rights Accountability,* in *Common Market Law Review,* Vol. 49, N. 1, p. 85 ss.

Meccanismo di denuncia di cui sarà responsabile il *Board*, seguirà una descrizione per sommi capi dello svolgimento della procedura e dei suoi possibili esiti. Infine, verrà proposta una nuova configurazione del rapporto tra tale "apparato di reclamo" e la possibilità – prevista dall'art. 228 TFUE – di rivolgersi al Mediatore europeo; quest'ultimo potrebbe configurarsi quale sorta di organo di appello per l'impugnazione delle decisioni emesse dal Comitato.

Competente per la gestione di questo nuovo sistema di denuncia, il *Board* dovrebbe esser composto da tre membri nominati dal consiglio di amministrazione dell'Agenzia, per un mandato di cinque anni e sulla base di un elenco di candidati proposto dalla Commissione. Pur essendo parte della struttura dell'EUAA i componenti del *Board* non dovrebbero ricevere alcuna istruzione dagli organi di governo della stessa e norme rigorose dovrebbero essere redatte al fine di evitare conflitti di interesse.[289]
Il meccanismo di denuncia sarebbe inteso ad assicurare che i diritti fondamentali, compreso il diritto ad una buona amministrazione *ex* art. 41 della Carta, siano rispettati in tutte le attività dell'Agenzia e, a differenza di quello attuale, una sua disciplina dettagliata dovrebbe esser prevista dal testo del regolamento istitutivo dell'EUAA. Regole di procedura potrebbero, invece, essere contenute in un atto successivo dell'Agenzia sulla falsa riga della decisione del direttore esecutivo di FRONTEX sulle "*Rules on the complaints mechanism*" o sul modello delle *Rules of Procedures* riguardanti il meccanismo di denuncia istituito dalla BEI.[290]
Si immagina un meccanismo in cui saranno legittimate a presentare denunce le persone direttamente interessate dalle azioni o inazioni di un esperto che partecipa a una Squadra di sostegno per l'asilo e che ritengano di essere state oggetto di una violazione dei loro diritti fondamentali, o un terzo che rappresenta tale persona. Sarebbe, d'altro canto, essenziale ampliare il novero dei soggetti attualmente legittimati ad agire ricomprendendo qualsiasi persona fisica o giuridica, indipendentemente dal requisito della residenza o della sede sociale in uno Stato membro.[291] In cotal guisa si permetterebbe anche alle persone migranti che, per diverse ragioni, non soddisfano i requisiti di residenza e ad enti interessati ad agire

[289] Per questi profili si rimanda all'esperienza dei *Boards of Appeal* istituiti presso alcune delle Agenzie dell'UE ai sensi dell'art. 265, par. 5, TFUE; in dottrina si veda: M. CHAMON, A. VOLPATO, M. ELIANTONIO (eds.), *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford, 2022; J. ALBERTI, *op. cit.,* Milano, 2018, p. 219 ss.; P. CHIRULLI, L. DE LUCIA, *Specialized Adjudication in EU Administrative Law: The Boards of Appeal of EU Agencies*, in *European Law Review,* Vol. 40, 2015, pp. 832 ss.

[290] Banca europea per gli investimenti, Complaint Mechanism Procedures*,* Novembre 2018, in: https://www.eib.org/attachments/strategies/complaints_mechanism_procedures_en.pdf e FRONTEX, Management Board Decision 19/2022, Adopting the Agency's rules on the complaint mechanism, cit.

[291] Il requisito della residenza o della sede legale nel territorio dell'UE, previsto dall'art. 228, par. 1 del TFUE per il mediatore europeo, non è richiesto né per il contenzioso dinanzi alle commissioni di ricorso delle Agenzie dell'UE (J. ALBERTI, *op. cit.*, Milano, 2018, p. 225 ss.) né dal meccanismo di denuncia istituto in seno alla BEI (Banca europea per gli investimenti, Complaint Mechanism Policy, Novembre 2018, in https://www.eib.org/attachments/strategies/complaints_mechanism_policy_en.pdf e Banca europea per gli investimenti, Complaint Mechanism Procedures*,* cit.).

nell'interesse pubblico, quali ONG che operano nel settore delle politiche per l'asilo, la possibilità di presentare denunce relative l'operato dell'Agenzia.[292]
Una volta ricevuto il reclamo, il *Board* avrebbe competenza ad esaminare l'ammissibilità delle denunce e a registrare quelle ricevibili (entro un termine ragionevole fissato dallo statuto dell'EUAA).[293] Se il caso dovesse esser dichiarato irricevibile o infondato, il Comitato dovrebbe riesaminarlo qualora il denunciante presenti nuove prove. Ove una denuncia, invece, fosse ritenuta ricevibile, il denunciante dovrebbe esser informato del fatto che la denuncia è stata registrata, che è stata avviata una valutazione e che riceverà una risposta non appena sarà disponibile e, comunque, entro un termine ragionevole.
All'organismo dovrebbe essere garantito il potere di iniziare un'inchiesta anche di propria iniziativa e, diversamente dal corrente sistema, una volta ritenuta la denuncia ricevibile e sufficientemente giustificata, il *Board* dovrebbe poter entrare nel merito della stessa (venendo così a mancare l'onere di trasmissione del reclamo al direttore esecutivo - o allo Stato membro di origine per le denunce riguardanti un esperto dello Stato membro o distaccato presso l'Agenzia).
Precisamente, se il reclamo attiene azioni od omissioni di un esperto che partecipa a una Squadra di sostegno per l'asilo, esso potrebbe avere ad oggetto un'azione (od omissione) di tale esperto o, altrimenti, riguardare il parere emesso dall'Agenzia nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. In quest'ultimo caso, nell'ipotesi in cui il reclamo sia presentato da un richiedente asilo o da un suo legale rappresentante questo potrebbe esperire un ricorso alla competente autorità giurisdizionale nazionale avverso la decisione finale dell'autorità amministrativa e, simultaneamente, presentare una denuncia al *Board* dell'EUAA per quanto attiene la raccomandazione su cui tale decisione, presumibilmente, si basa. Si può ipotizzare che, qualora quest'ultimo accerti la violazione di diritti (anche procedurali) concretizzatesi nel parere oggetto della denuncia, trasmetta la decisione al giudice nazionale di fronte cui pende il ricorso, all'autorità amministrativa che, si suppone (anche) sulla base di quel parere, adottava il provvedimento di non riconoscimento della protezione internazionale e a organismi di monitoraggio dell'operato dell'autorità in questione, qualora esistenti.
Con la decisione conclusiva del *Board* potrebbero, inoltre, essere imposte sanzioni – quali la rimozione immediata – indirizzate al personale coinvolto.[294]
Qualora le denunce riguardino funzionari di uno Stato membro o personale nazionale distaccato presso l'Agenzia, si può immaginare che, anche in questi casi, il Comitato esamini nel merito la denuncia grazie ad un'attività di indagine congiunta con difensori civici nazionali. La possibilità di avviare "indagini parallele" è già, invero, prevista quale attività della rete dei mediatori europei come strumento di cooperazione per esaminare questioni che interessano sia l'UE, sia le amministrazioni nazionali.[295] La decisione che chiuderà la procedura dovrà esser trasmessa all'autorità nazionale cui appartiene l'esperto oggetto della denuncia affinché siano adottate le opportune misure.

[292] Si rimanda a quanto riportato per FRONTEX in: Mediatore europeo, Decisione nel CASO OI/5/2020/MHZ, Allegato I, para. 15 e para. 16.
[293] *Ivi,* para. 23.
[294] Ciò, per altro, è già previsto all'art. 20 del Codice di condotta dell'EUAA, Code of Conduct, Giugno 2022, cit.
[295] F. BATTAGLIA, *op. cit.*, Bari, 2020, p. 138.

In tutti i casi, l'atto finale – opportunamente comunicato al denunciante, al direttore esecutivo, al consiglio di amministrazione e all'autorità nazionale nel caso appena visto – conterrà raccomandazioni in merito ad azioni di natura correttiva che l'EUAA dovrebbe attuare e su possibili miglioramenti delle procedure esistenti. Inoltre, come già anticipato, potrebbero essere indicate le misure disciplinari che si intendono adottare nei confronti dell'esperto coinvolto o i riferimenti dell'organismo nazionale competente in tal senso. Certamente, per quanto concerne questo secondo aspetto, l'effettività della decisione sarà intaccata qualora si tratti di personale dell'EUAA assunto con contratto interinale: la breve durata del rapporto di lavoro comporterebbe, quasi sicuramente, la conclusione di quest'ultimo prima dell'adozione della decisione che lo riguarda.
Come già anticipato per FRONTEX,[296] il FRO dell'EUAA, anziché includere le informazioni riguardanti il meccanismo di denuncia nella Relazione annuale sulla situazione dell'asilo,[297] sarebbe opportuno pubblicasse una Relazione annuale sulla portata del rispetto dei diritti fondamentali di tutte le attività dell'Agenzia che includa informazioni sul meccanismo di denuncia. Per assicurare maggiore trasparenza, inoltre, si dovrebbe istituire un registro accessibile al pubblico ove vi sia indicazione e possibilità di accesso alle denunce presentate e alle relative decisioni conclusive.[298]

Rimarrebbe da definire chiaramente il rapporto tra il meccanismo di denuncia, come appena descritto, e la possibilità di presentare denuncia al Mediatore europeo o il potere, dello stesso, di avviare indagini *ex officio*. Prendendo come riferimento quanto previsto dalle regole di procedura concernenti il meccanismo di reclamo istituito per la BEI, si potrebbe immaginare un modello in cui una denuncia può essere presentata al Mediatore europeo solo all'esito della procedura di valutazione del Comitato.[299] Lo stesso art. 2, par. 4, dello Statuto del Mediatore statuisce l'irricevibilità delle denunce presentate quando non sono state esaurite le vie amministrative di ricorso interne all'organismo cui la cattiva amministrazione è addebitata.[300] Sarebbe, in questo senso, auspicabile la stipula di un *Memorandum of Understanding* (MoU) tra il *Board* per i diritti fondamentali dell'EUAA e il Mediatore europeo che definisca le situazioni in presenza delle quali il secondo può legittimamente aprire una procedura d'indagine, nonché lo scopo dell'attività di revisione delle decisioni del Meccanismo.[301]

[296] Art. 109 par. 4 Regolamento (UE) n. 2019/1896, cit.
[297] Così attualmente previsto dall'art. 51, par. 10, Regolamento (UE) n. 2021/2303, cit.
[298] Si veda quanto suggerito per FRONTEX dalla Mediatrice europea con la Decisione nel caso – OI/5/2020/MHZ, Allegato I, para 39.
[299] Banca europea per gli investimenti, *Complaint Mechanism Policy*, Novembre 2018, in: https://www.eib.org/attachments/strategies/complaints_mechanism_policy_en.pdf, Art. 4.5; Protocollo d'intesa tra il Mediatore europeo e la Banca europea per gli investimenti, cit., art. 2, par. IV.
[300] Art. 2, par. 3 e par. 4, Statuto e condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore, Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 23 giugno 2021 su un progetto di regolamento del Parlamento europeo che fissa lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore (statuto del mediatore europeo) e che abroga la decisione 94/262/CECA, CE, Euratom (2021/2053(INL) — 2019/0900(APP).
[301] Si rimanda al Protocollo d'intesa tra il Mediatore europeo e la Banca europea per gli investimenti, cit.

In questa prospettiva, il Mediatore europeo si configurerebbe quale sorta di organo di appello per l'impugnazione delle decisioni del meccanismo di denuncia dell'EUAA[302]: il denunciante dovrà allegare all'esposto presentato al Mediatore le motivazioni in base alle quali contesta il procedimento seguito dal *Board* dell'Agenzia e la documentazione relativa al trattamento delle questioni sollevate di fronte ad esso.[303] Verrebbe in questo modo assicurato un controllo esterno sulle modalità di gestione delle denunce presentate all'Agenzia, attività che, in un certo qual modo, è già stata avviata dalla Mediatrice europea non tanto sulle singole denunce presentate ma, più in generale, con riferimento al meccanismo di presentazione di reclami previsto dall'art. 111 del regolamento 2019/1896.[304]
Il meccanismo di denuncia così istituito, infine, dovrebbe esser soggetto a revisione periodica e, a questo fine, l'Agenzia potrebbe indire consultazioni pubbliche per permettere agli esperti del settore di presentare le proprie osservazioni sulle regole di procedura e sull'aggiornamento dei principi che dovrebbero ispirare il meccanismo.
Pur nella consapevolezza che i risultati di un tale modello, per quanto migliorativi della situazione attuale, sono alquanto modesti, proprio in ragione della loro limitata incisività potrebbero esser, d'altro canto, "appetibili" per i governi degli Stati membri e le istituzioni dell'UE alle quali spetterebbe, *in primis*, proporre e approvare una modifica del regolamento istitutivo dell'Agenzia che vada in tal senso.

[302] Si veda quanto riportato sul sito della Mediatrice europea con riguardo a MoU concluso con la BEI: "*A Memorandum of Understanding (MoU) signed between the EIB and the European Ombudsman in 2008 sets the scene for the two-stage complaints process: the EIB's Complaints Mechanism handles in the first instance the complaints concerning an EIB project, policy or activity. If the outcome of this complaint is not satisfactory, the citizen can then escalate the concern to the European Ombudsman*", in https://www.eib.org/en/about/governance-and-structure/control-evaluation/ombudsman.htm.
[303] Protocollo d'intesa tra il Mediatore europeo e la Banca europea per gli investimenti, cit., p. 3.
[304] Si veda, ad esempio: Mediatore europeo, Decisione nel CASO OI/5/2012/BEH-MHZ, 14 Novembre 2013; Mediatore europeo, Decisione nel CASO OI/5/2020/MHZ, cit.; Mediatore europeo, Decisione nel CASO OI/4/2021/MHZ, cit.

Faced with 'urgent matters,' often framed as some form of crisis, scholars of migration may indeed experience that the 'slow' knowledge they produce is 'out of sync' with the ever-changing terrain of mobility and migration control.[1]

LA RIFORMA DEL SISTEMA EUROPEO COMUNE DI ASILO COME OCCASIONE PER TRACCIARE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

1. Breve panoramica: il pacchetto di riforme del Sistema europeo comune di asilo recentemente approvato dal Parlamento europeo

Il 22 maggio 2024 sono stati pubblicati in Gazzetta nove regolamenti e una direttiva,[2] frutto di un lungo negoziato cominciato nel settembre 2020, quando la Commissione presentò

[1] C. M. JACOBSEN, M. A. KARLSEN, *Introduction: unpacking the temporalities of irregular migration,* in C. M. JACOBSEN, M. A. KARLSEN, S. KHOSRAVI (eds.), *Waiting the Temporalities of Irregular Migration,* London, New York, 2021, p. 15.

[2] Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio; Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE; Regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148; Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE) 2021/1147; Regolamento (UE) 2024/1352 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante modifica dei regolamenti (UE) 2019/816 e (UE) 2019/818, allo scopo di introdurre accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne; Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817; Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013; Regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 o del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell'identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147; Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

diverse proposte volte a riformare le regole comuni sull'asilo.[3] I testi normativi - su cui i co-legislatori avevano già raggiunto un accordo in sede di triloghi per alcuni di essi nel dicembre 2022 e per altri nel dicembre 2023 -[4] entreranno in vigore decorso il termine di venti giorni dalla data di pubblicazione in Gazzetta ufficiale. La c.d. direttiva accoglienza dovrà essere trasposta dagli Stati membri nel termine di due anni dall'entrata in vigore;[5] ad eccezione di quello che istituisce un quadro dell'UE per il reinsediamento,[6] anche i regolamenti, in deroga alla regola generale, non saranno direttamente applicabili essendo la loro efficacia subordinata al decorrere di due anni dalla data di pubblicazione.[7] La Commissione europea, a tal riguardo, sta sviluppando un piano di attuazione generale che dovrebbe essere portato a termine prima della fine della Presidenza belga del Consiglio dell'UE, prevista per il 30 giugno. È stato, inoltre, avviato un lavoro di "*gap analysis*" per ogni Stato membro, che mira a identificare gli adattamenti che ciascuno di essi dovrà apportare per applicare la nuova legislazione.[8]

Alcuni di questi atti hanno origini che risalgono alle proposte di riforma avanzate dalla Commissione nel 2016, preannunciate dalla sua Comunicazione del 6 aprile "Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa",[9] altri derivano da proposte formulate con il Nuovo Patto sull'immigrazione e l'asilo, il 23 settembre 2020.[10]

---

[3] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, del 23 settembre 2020, COM (2020) 609 def.

[4] A. DI PASCALE, *Verso l'adozione del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo?,* in EUROJUS, 16 Gennaio 2024.

[5] Art. 36 Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

[6] Art. 16 Regolamento (UE) 2024/1350, cit.

[7] Si veda, ad esempio, quanto previsto dall'art. 42, Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio; art. 79, Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE.

[8] ECRE, *Weekly Bullettin,* 12 Aprile 2024, in: https://us1.campaign-archive.com/?u=8e3ebd297b1510becc6d6d690&id=4df883eab0

[9] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, 6.4.2016, COM (2016) 197 def.

[10] C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico",* in *Questione Giustizia*, 2020; D. THYM (ed.), *Reforming the Common European Asylum System,* Baden-Baden, 2022; M. BORRACCETTI, *Il Nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità con il passato?,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza,* N. 1, 2021, p. 1 ss.; D. VITIELLO, *L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge,* in *ADiM Blog,* Editoriale, dicembre 2023; A. DI PASCALE, *op. cit.,* in EUROJUS, 16 Gennaio 2024.

Precisamente, la nuova direttiva sulle condizioni di accoglienza, il regolamento sulle qualifiche e il regolamento che istituisce un quadro dell'UE per il reinsediamento[11] scaturiscono da proposte avanzate dalla Commissione il 13 luglio 2016 su cui i co-legislatori avevano raggiunto un accordo politico già nel dicembre del 2022.[12]
Diversamente, la proposta per un nuovo regolamento procedure e quella relativa il regolamento EURODAC erano state presentate, rispettivamente, il 13 luglio e il 4 maggio 2016[13] ma erano poi state riviste da successive proposte avanzate dalla Commissione nel settembre 2020.[14] Inoltre, per consentire riferimenti alle appropriate basi giuridiche, il testo della proposta di regolamento procedure, avanzato dalla Commissione nel 2020, è stato scorporato in due atti normativi: il regolamento procedure[15] e il regolamento che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera.[16]
Infine, il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione,[17] il regolamento *screening* (ovvero che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi Terzi alle frontiere

[11] Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE) 2021/1147.
[12] Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), 13.7.2016, COM (2016) 465 final; Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, 13.7.2016, COM (2016) 466 final; Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, 13.7.2017, COM (2016) 468 def.
[13] Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide , per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto (rifusione), 4.5.2016, COM (2016) 272 def.; Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, 13.7.2016, COM (2016) 467 final.
[14] Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM/2020/611 final; Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione] e del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sul reinsediamento], per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818, COM/2020/614 final.
[15] Regolamento (UE) 2024/1348, cit..
[16] Regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148.
[17] Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013.

esterne)[18] e il regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore[19] risalgono a proposte presentate dalla Commissione, per la prima volta, nel 2020.[20]

In questo quadro, come già illustrato in precedenza (Capitolo II, par. 1), di tutte le proposte facenti parte del complesso di riforme avanzate nel 2016 - alcune delle quali riprese e/o emendate dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo del settembre 2020 - il regolamento istitutivo dell'EUAA è stato l'unico che ha visto la luce prima dell'approvazione di cui si sta parlando, pur essendo lo stesso strettamente interconnesso ad altre proposte presentate in tale contesto.
Come verrà illustrato nel par. 2.1, il rafforzamento delle competenze operative dell'Agenzia, per vero, rappresenta uno dei presupposti per l'estensione e l'irrigidimento dell'approccio hotspot che diventa il modello di riferimento delle riforme.[21] Queste, infatti, introducono un radicale cambiamento per quanto riguarda l'accesso all'asilo che avverrà quasi esclusivamente alle frontiere esterne, fulcro del nuovo sistema. Qui si realizzerà una limitazione alla libertà di movimento degli individui (se non, addirittura, della libertà personale) e verranno attuate procedure di asilo e rimpatrio alla frontiera che "*risk of deviating from crucial procedural safeguards for asylum seekers and further undermining the effective application of the substantive EU rules on qualification of refugees and other third-country nationals in need of protection"*.[22]

[18] Regolamento (UE) 2024/1352 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante modifica dei regolamenti (UE) 2019/816 e (UE) 2019/818, allo scopo di introdurre accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne. Si veda anche: Regolamento (UE) 2024/1352 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante modifica dei regolamenti (UE) 2019/816 e (UE) 2019/818, allo scopo di introdurre accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne.
[19] Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147.
[20] Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione], 23.9.2020, COM (2020) 610 def.; Proposta di Regolamento del parlamento europeo e del Consiglio, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, 23.9.2020, COM (2020) 612 def; Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, 23.9.2020, COM (2020) 613 final.
[21] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, del 23 settembre 2020, COM (2020) 609 def., par. 2.1, "Nuove procedure per stabilire rapidamente lo status all'arrivo: (…) Il primo passo dovrebbe consistere in accertamenti preliminari all'ingresso (screening) applicabili a tutti i cittadini di paesi terzi che attraversano la frontiera esterna senza autorizzazione. Tale screening comprenderà l'identificazione, controlli sanitari e di sicurezza, il rilevamento delle impronte digitali e la registrazione nella banca dati Eurodac. Questo sarà il primo passo nel sistema generale di asilo e rimpatrio (…) promuoverà inoltre una più stretta cooperazione tra tutte le autorità competenti *con il sostegno delle agenzie dell'UE*. (…) Le nuove procedure consentiranno alle autorità competenti in materia di asilo e migrazione di valutare in modo più efficiente le domande fondate, di adottare decisioni più rapide e di contribuire in tal modo a un funzionamento migliore e più credibile delle politiche in materia di asilo e di rimpatrio. Ciò andrà a vantaggio sia degli Stati membri che dell'UE nel suo insieme: l'attività necessaria *dovrebbe essere sostenuta dalle risorse e dalle competenze tecniche delle agenzie dell'UE* e dei fondi dell'UE".
[22] J. VEDSTED-HANSEN, *Border Procedure on Asylum and Return*, in D. THYM (ed.), *Reforming the Common European Asylum System,* Baden-Baden, 2022, p. 111.

Pur ricalcando i nuovi atti – segnatamente il regolamento *screening* e il regolamento procedure – funzioni operative che l'EUAA già svolge, nella prassi, con riguardo alle procedure (ordinarie e) di frontiera, questi hanno, comunque, il pregio di precisare alcuni aspetti di dettaglio rimasti sottaciuti nell'attuale direttiva procedure e nel regolamento istitutivo dell'Agenzia.
Il nuovo regolamento procedure, inoltre, definisce meglio il ruolo di assistenza che l'Agenzia potrà prestare alla Commissione nell'ambito dei suoi compiti relativi ai concetti di Paese sicuro e consolida la funzione di *soft regulation* con riguardo all'impatto dell'analisi comune e delle note di orientamento dell'EUAA nei procedimenti nazionali (par. 2.2).
Invece, per quanto concerne la dimensione esterna del SECA, il regolamento che istituisce un quadro dell'UE per il reinsediamento[23] definisce, rispetto a quanto previsto dallo statuto dell'EUAA, il tipo di sostegno che l'Agenzia può fornire ad uno Stato membro ai fini dell'attuazione dei programmi di reinsediamento e, al tempo stesso, amplia le competenze della stessa riconoscendole la possibilità di svolgere attività di supporto agli Stati membri nel contesto di canali di accesso umanitari diversi dal reinsediamento (par. 2.3).
Così, i mutamenti introdotti con alcuni dei nuovi atti normativi forniscono lo spunto per delineare osservazioni conclusive (par. 3).

2. Le competenze dell'EUAA alla luce delle riforme

2.1 Il sostegno operativo durante lo screening e le procedure di asilo in frontiera

Per comprendere la stretta connessione tra le funzioni operative dell'EUAA e il futuro sistema di accesso all'asilo - in particolar modo con riguardo agli accertamenti e alle procedure di frontiera - si premette una breve descrizione del funzionamento di quest'ultimo. L'impianto poggia, anzitutto, sull'accentuazione della c.d. finzione di non ingresso, già prevista dall'art. 43 dell'attuale direttiva 2013/32,[24] secondo cui le frontiere e le zone di transito divengono luoghi ove si svolgono diverse procedure prima che una persona sia giuridicamente ammessa nello Stato membro, pur trovandosi sul territorio di questo.[25] La fase di pre-ingresso consiste nello *screening*[26] e nelle procedure di frontiera per l'asilo e il rimpatrio ed è destinata a coloro che presentano domanda di protezione internazionale alla frontiera esterna o in una zona di transito di uno Stato membro.[27] Queste persone vengono sottoposte ad accertamenti preliminari (c.d. *screening*), che si sostanziano, ad esempio, in controlli sanitari e di sicurezza, nell'individuazione di eventuali vulnerabilità e nel rilevamento delle impronte digitali.[28] Conclusi gli accertamenti, le autorità di controllo sono

[23] Regolamento (UE) 2024/1350, cit.
[24] Art. 43, par. 2, Direttiva 2013/32/UE, cit., secondo cui gli Stai membri provvedono affinché la decisione presa nell'ambito delle procedure di frontiera "sia presa entro un termine ragionevole. Se la decisione non è stata presa entro un termine di quattro settimane, il richiedente è ammesso nel territorio dello Stato membro, affinché la sua domanda sia esaminata conformemente alle altre disposizioni della presente direttiva".
[25] Art. 6 Regolamento (UE) 2024/1356, cit., rubricato "Autorizzazione all'ingresso nel territorio di uno Stato membro"; art. 43, par. 2 Regolamento (UE) 2024/1348, cit.
[26] L. JAKULEVICIENE, *Pre-Screening at the Border in the Asylum and Migration Pact*, in D. THYM, *Reforming the Common European Asylum System,* Baden-Baden, 2022, p. 81 ss.
[27] Considerando 57 e art. 43 Regolamento (UE) 2024/1348, cit.
[28] Art. 8, par. 5, Regolamento (UE) 2024/1356, cit.

tenute a compilare un modulo contenente le informazioni ottenute durante lo *screening* e a riferire le persone verso la procedura corretta: i cittadini di Paesi terzi che non presentano, in questa fase, una domanda di protezione internazionale sono rinviati alle autorità competenti per l'attuazione del rimpatrio o ricevono la notifica di un rifiuto d'ingresso.[29]
Una volta che la persona viene indirizzata dalle autorità competenti verso la procedura di riconoscimento della protezione internazionale, il nuovo regolamento procedure prevede che la maggior parte delle domande siano esaminate rapidamente (in un termine massimo di dodici settimane compresa la fase giudiziale),[30] nell'ambito di una procedura di frontiera.
Gli Stati membri, invero, salvo rare eccezioni,[31] devono valutare le domande seguendo tale procedura se, alternativamente, (*i*) il richiedente è un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, (*ii*) se si ritiene che abbia intenzionalmente indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi o omettendo informazioni o documenti pertinenti relativi alla sua identità o nazionalità o (*iii*)[32] se è probabile che la domanda sia infondata perché il richiedente è di una nazionalità per la quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale è pari o inferiore al 20% della media annuale Eurostat delle domande accolte in prima istanza.[33]
In altri casi, ad esempio quando il richiedente proviene da un Paese di origine sicuro o da un Paese terzo sicuro, rimane nella discrezionalità degli Stati membri decidere se ricorrere o meno alla procedura di frontiera.
Considerato l'elevato numero di ipotesi (obbligatorie e non) che possono portare ad esaminare le domande di protezione internazionale con procedura alla frontiera, il nuovo regolamento inverte, rispetto all'assetto previsto oggi dalla direttiva procedure, il rapporto tra regola - ovverosia l'esame della domanda di protezione internazionale con procedura ordinaria - ed eccezione - rappresentata, per l'appunto, dalla procedura accelerata di frontiera.
La finzione di non ingresso, per altro, comporta, di fatto, una generalizzata privazione della libertà di movimento e personale delle persone sottoposte agli accertamenti e alla procedura di asilo e rimpatrio in frontiera.[34] Invero, i cittadini di Paesi terzi sottoposti a *screening* sono

[29] *Ivi,* art. 18.
[30] Considerando 68 e art. 51 Regolamento (UE) 2024/1348, cit.
[31] Alcune di queste, ad esempio, sono contemplate dai Considerando 20, Considerando da 61 a 67, articolo 53 del Regolamento (UE) 2024/1348, cit..
[32] Sul punto, come fatto notare da M. BORRACCETTI, *op. cit.,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza,* N. 1, 2021, p. 21: "Guardando alla seconda ipotesi, va osservata la sostanziale equiparazione tra chi richiede protezione internazionale fornendo documenti o informazioni non veritiere e chi rappresenta un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico attraverso un'associazione invero pericolosa; in tale caso, desta perplessità non solo la medesima equiparazione, ma anche la proporzionalità della misura, che porta gli eventuali interessati a subire le stesse conseguenze pur sussistendo una chiara distinzione tra i comportamenti contestati: non sembra infatti che un'omissione sulle proprie generalità, sulle informazioni sulla propria esperienza o in merito al possesso di documenti, siano azioni comparabili con quelle idonee a minacciare la sicurezza interna o l'ordine pubblico dello Stato".
[33] Art. 45 Regolamento (UE) 2024/1348, cit.
[34] G. CORNELISSE, *Border Control and the Right to Liberty in the Pact,* in D. THYM (ed.), *Reforming the Common European Asylum System,* Baden-Baden, 2022, p. 61 ss. Secondo l'A.: "*To what extent the policies of non-entry at the external border as foreseen in the screening and border procedures (both asylum and return) interfere with the right to personal liberty raises complex issues of fact and law – question the answers to which, as we have seen over the past few years, may very depending on which court in Europe answer*

tenuti a rimanere a disposizione delle autorità di controllo e, per evitarne la fuga, gli Stati membri devono prevedere disposizioni per garantire la presenza di tali persone durante lo *screening*. Ancor più, qualora risulti necessario e sulla base di una valutazione individuale, i Paesi membri possono trattenere una persona sottoposta agli accertamenti, se non è possibile applicare efficacemente altre misure alternative meno coercitive.[35] Per giunta, coloro i quali sono, poi, indirizzati verso una procedura di asilo in frontiera sono tenuti a risiedere, come regola generale, alla frontiera esterna o in prossimità di essa, in una zona di transito o in altri luoghi designati all'interno del territorio dello Stato membro.[36]

Parrebbe, quindi, che l'approccio contenuto nei nuovi atti, ovverosia un trattenimento generalizzato alle frontiere senza una precisa regolamentazione, sia volto a rafforzare i sistemi di contenimento e confinamento già sperimentati nel corso degli ultimi anni, ad esempio, al confine serbo-ungherese e sulle isole greche.

Come l'EASO prima e l'EUAA poi sono state determinanti nell'implementazione di tale modello, così, nel futuro assetto, l'Agenzia dell'UE per l'asilo giocherà un ruolo di rilievo con riguardo alla fase di *screening* e per lo svolgimento delle procedure accelerate di frontiera.[37] Invero, secondo il regolamento che introduce accertamenti alla frontiera, le autorità nazionali competenti per gli accertamenti possono essere supportate da esperti o funzionari di collegamento di FRONTEX (come, per altro, già oggi avviene)[38] e dell'Agenzia dell'UE per l'asilo.[39] Le attività poste in essere dalle agenzie in questa fase

---

them"; L. JAKULEVICIENE, *op. cit.,* Baden-Baden, 2022, p. 92; D. VITIELLO, *op. cit.*, in *ADiM Blog*, Editoriale, dicembre 2023, p. 5 ss.

[35] Considerando 11, articolo 6 e art. 8, par. 7 Regolamento (UE) 2024/1356, cit.. Si veda anche Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, COM(2020) 612 final: "(…) Le situazioni nelle quali gli accertamenti implicano il trattenimento e le relative modalità dovranno essere definite nel diritto nazionale".

[36] Considerando 58, considerando 66, considerando 69 e articolo 54 par 1 Regolamento (UE) 2024/1348, cit. e art. 10, par. 4 lett. d) Direttiva (UE) 2024/1346, cit., che recita: "Un richiedente può essere trattenuto soltanto sulla base di uno o più dei motivi seguenti: *(...) (d)* per decidere, nel contesto di una procedura di frontiera in conformità dell'articolo 43 del regolamento (UE) 2024/1348, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio". Si tenga conto, inoltre, che la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM (2016) 467 final, specificava: "La procedura di frontiera, che di norma implica il trattenimento durante l'intero suo corso, (…)".

[37] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit.: "Le nuove procedure consentiranno alle autorità competenti in materia di asilo e migrazione di valutare in modo più efficiente le domande fondate, di adottare decisioni più rapide e di contribuire in tal modo a un funzionamento migliore e più credibile delle politiche in materia di asilo e di rimpatrio. (…) l'attività necessaria dovrebbe essere sostenuta dalle risorse e *dalle competenze tecniche delle agenzie dell'UE* e dei fondi dell'UE".

[38] RSA & al., *The Workings of the Screening Regulation Juxtaposing proposed EU rules with the Greek reception and identification procedure*, Gennaio 2021, p. 4, in: https://rsaegean.org/en/the-workings-of-the-screening-regulation/.

[39] Art. 8, par. 9 Regolamento (UE) 2024/1356, cit. Si veda anche la Relazione introduttiva della Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, 23.9.2020, COM (2020) 611 final, p. 3: "La proposta riconosce l'importanza di Frontex e dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, che potrebbero affiancare e coadiuvare le autorità competenti nelle attività legate agli accertamenti (…)". Parallelamente, il Regolamento (UE) 2021/2303, prevede all'art. 16, par. 2, lett. a) che: "L'Agenzia organizza e coordina

avranno importanti ripercussioni sulle persone destinatarie delle stesse: la pre-identificazione "è un momento cruciale della distinzione tra richiedenti asilo e migranti meramente economici";[40] non si tratta, per vero, di una semplice raccolta di informazioni in quanto, a conclusione degli accertamenti, i funzionari (nazionali o delle agenzie dell'UE) sono tenuti a decidere a quali autorità (a quelle competenti per l'esecuzione del rimpatrio o per l'esame della domanda di protezione internazionale) rinviare la persona. Pertanto, anche se l'esito della procedura di *screening* non si traduce in una decisione formale, ma solo in un modulo contenente le informazioni raccolte, esso ha la capacità di incidere sostanzialmente sui diritti delle persone coinvolte.

La criticità di tale meccanismo si riscontra, in particolare, nel fatto che il regolamento *screening* non delinea con precisione i criteri sulla base dei quali le autorità dovrebbero incanalare tali persone verso la procedura di protezione internazionale o, piuttosto, verso procedure di rimpatrio; invero, dalla lettura dell'art. 11, sembrerebbe che l'informativa riguardante la possibilità di chiedere asilo venga fornita solo qualora vi sia indicazione che i cittadini di Paesi terzi desiderino presentare domanda di protezione internazionale, senza chiarire quando tale "indicazione" si debba considerare concretizzata.[41]

Con specifico rimando, poi, alle procedure di asilo alla frontiera, l'attuale direttiva 2013/32, a fronte del verificarsi di una serie di ipotesi, lascia gli Stati membri liberi di decidere se prevedere una procedura d'esame accelerato e/o alla frontiera o in zone di transito.[42] Tale procedura di frontiera, per altro, non è regolata nel dettaglio dal diritto dell'UE; sono, quindi, gli Stati membri che hanno optato per l'attuazione di tali procedure ad aver emanato una disciplina specifica.[43] Dunque, per comprendere l'importanza che l'EUAA ricoprirà in futuro rispetto l'implementazione di procedure di asilo alla frontiera – rese, invece, obbligatorie dal nuovo regolamento sulle procedure all'avverarsi delle condizioni appena *supra* elencate – basta volgere lo sguardo alla normativa e prassi greca in tema.[44] La

---

l'opportuna assistenza operativa e tecnica, che può comportare l'adozione di una o più delle seguenti misure operative e tecniche rispettando pienamente i diritti fondamentali: a) assistenza agli Stati membri *nell'identificazione e nella registrazione dei cittadini dei paesi terzi*, se del caso, in stretta collaborazione con altri organismi, uffici e agenzie dell'Unione".

[40] Corte di Cassazione, Prima Sezione civile, sentenza n. 32070/2023.

[41] Articolo 11, par. 1 Regolamento (UE) 2024/1356, cit. letto in combinato disposto con art. 30, Regolamento (UE) 2024/1348, cit.. A tal proposito si è recentemente espressa la Corte di Cassazione, Prima Sezione Civile, con sentenza n. 32070 del 2023 la quale, valorizzando il testo dell'art. 10 *ter* c. 1 del d.lgs 286/1998 secondo cui presso i punti di crisi ove lo straniero è condotto dopo esser stato rintracciato all'atto di attraversamento irregolare ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare "(…) è assicurata informazione sulla procedura di protezione internazionale", ha sostenuto che la semplice presenza sul territorio dello straniero costituisce indicazione del fatto che desideri presentare domanda di protezione internazionale. Presso i punti di crisi le autorità competenti sarebbero perciò, sempre e incondizionatamente, tenute a fornire informazioni sul diritto a presentare una domanda di protezione internazionale, a pena di nullità dei conseguenti decreti di respingimento o trattenimento. Si veda anche Sentenza della Corte di Cassazione, Prima Sezione Civile, n. 5797/2024.

[42] Art. 31, par. 8 e art. 43 Direttiva 2013/32/UE, cit.

[43] Parlamento europeo, Commissione LIBE, Report on the implementation of Article 43 of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (2020/2047(INI)), A9-0005/2021, 21 Gennaio 2021.

[44] *Ivi*, Para 29: "(…) *Notes that EU agencies can support Member States in the event of arrivals involving a large number of asylum seekers at border entry points to ensure a fast and fair procedure for all applicants; notes in particular that EASO can give operational support at various steps of the asylum procedure, and that*

normativa ellenica in materia di asilo riporta la possibilità per FRONTEX, l'EUAA e l'OIM di fornire supporto "*in reception and identification procedures*"[45] e, a partire dal 2016, riconosce il ruolo dell'EUAA durante le procedure accelerate di frontiera.[46] Concretamente, l'Agenzia dell'UE per l'asilo ha (avuto) funzioni decisive per l'efficientamento delle correnti procedure accelerate di frontiera: nel 2018, ad esempio, il suo personale espletava 8 958 interviste (ovverosia l'81,7 %) su un complessivo di 10 970 interviste condotte sulle cinque "isole-hotspot" dell'Egeo orientale.[47]

Il crescente sostegno fornito dall'organismo in esame agli Stati membri che compongono la frontiera esterna dell'UE – sui quali graverà la descritta azione di "filtro" – comporterà il moltiplicarsi di situazioni in cui i funzionari EUAA potranno rendersi responsabili di specifiche violazioni. A questo proposito, una nota positiva si può rinvenire nel fatto che, riconoscendo il regolamento *screening* e il regolamento procedure un ruolo all'Agenzia sia nella fase degli accertamenti che in quella dell'esame delle domande di protezione internazionale,[48] contestualmente le attribuiscono esplicitamente una serie di obblighi (a cui possono corrispondere diritti in capo ai richiedenti asilo toccati dal suo operato). Ad esempio, il personale responsabile a condurre colloqui con i richiedenti – compresi gli esperti inviati dall'Agenzia – deve (*a*) aver acquisito una conoscenza generale dei fattori che potrebbero influire negativamente sulla capacità del richiedente di essere intervistato, come ad esempio indicazioni che la persona potrebbe essere stata, in passato, vittima di tortura o vittima di tratta e (*b*) deve aver ricevuto, in anticipo, una formazione che comprende elementi pertinenti tra quelli elencati all'articolo 8, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2021/2303.[49] Il colloquio personale, inoltre, si deve svolgere in condizioni atte ad assicurare un'adeguata

---

Frontex can help with screening, identification and fingerprinting; notes that so far EASO has provided assistance only in Greece in the framework of the so-called fast-track border procedure for islands; points out, furthermore, that improvements have been made, but that serious deficiencies still persist, such as an average length of several months for border procedures; hopes that the planned EU Asylum Agency will contribute to addressing these deficiencies". Per quanto riguarda l'intervento dell'Agenzia a supporto delle autorità greche si rimanda al Capitolo I, par. 3.1.

[45] RSA & al., *The Workings of the Screening Regulation Juxtaposing proposed EU rules with the Greek reception and identification procedure*, Gennaio 2021, p. 6.

[46] AIDA, *Country Report: Greece*, 2022 Update, in https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/06/AIDA-GR_2022-Update.pdf, p. 26.

[47] EASO, Consolidated Annual Activity Report 2018, p. 9, p. 18. Per quanto riguarda i dati degli anni precedenti e successivi si veda Relazione generale annuale di attività dell'EASO 2017, p. 22: "Svolgimento di 9 134 colloqui per l'attuazione della dichiarazione UE-Turchia con il sostegno dell'EASO, ossia circa il 68 % di tutti i colloqui condotti nei 5 punti di crisi nel 2017"; EASO, Consolidated Annual Activity Report 2019, p. 26: "*17% of asylum interviews at first instance were processed with the support of EASO (6,033 border procedure and 2,783 regular procedure interviews out of 51,066)*" e EASO, Consolidated Annual Activity Report (CAAR) 2020, p. 23: "*No national data available on the total number of interviews conducted in Greece in the Border Procedure. The number of interviews conducted with EASO support on the islands (Border Procedure) was 15,651. The number of opinions drafted was 14,250*".

[48] Si fa riferimento a un ruolo dell'EUAA nella fase di identificazione e registrazione dei cittadini dei Paesi terzi (Art. 8, par. 9 Regolamento (UE) 2024/1356, cit.), durante la ricezione, registrazione delle domande di protezione internazionale (Considerando 12, Considerando 28 e articolo 5 Regolamento (UE) 2024/1348, cit.). Si dà atto, inoltre, di compiti di assistenza durante l'esame delle domande di protezione internazionale (Considerando 12, Considerando 14, art. 5, art, 13 par. 6 art. 27 Regolamento (UE) 2024/1348, cit).

[49] Art. 13, par. 8 Regolamento (UE) 2024/1348, cit.

tutela della vita privata e della riservatezza e a consentire al richiedente di esporre in modo esauriente i motivi della sua domanda.[50]
Infine, il regolamento procedure precisa un aspetto delle attività operative dell'Agenzia rimasto sottaciuto nel testo del suo regolamento istitutivo. Invero, quest'ultimo riporta, tra le misure operative e tecniche che i funzionari delle Squadre di Sostegno dislocati possono porre in essere "l'agevolazione dell'esame da parte delle autorità nazionali competenti delle domande di protezione internazionale o prestazione a tali autorità della necessaria assistenza nella procedura di protezione internazionale"[51] senza altro aggiungere. Diversamente, il nuovo regolamento procedure precisa che tale competenza si può concretizzare anche nella conduzione delle audizioni utili all'esame delle domande di protezione internazionale[52]– pur omettendo la possibilità, che si realizza costantemente nella prassi, da parte dei funzionari dell'Agenzia di preparare le relative decisioni.

2.2 Informazioni e orientamenti sui Paesi terzi e sui Paesi di origine o terzi sicuri

Circa le informazioni e gli orientamenti sui Paesi terzi, il nuovo regolamento procedure, anzitutto, consolida e precisa il ruolo dell'organismo in esame per quanto riguarda l'analisi comune e le note di orientamento.[53] Per vero, il considerando 38 e l'art. 34, par. 2, lett. b) del regolamento procedure - similmente a quanto previsto dall'art. 11, par. 3 dello statuto dell'EUAA - statuiscono che, ai fini dell'esame di una domanda di protezione internazionale, l'autorità (amministrativa o giudiziaria) competente tiene conto dell'analisi comune e delle note di orientamento redatte dall'Agenzia.
Contestualmente, il regolamento procedure descrive ipotesi specifiche in cui tali fonti debbono essere tenute in considerazione: le note di orientamento sui Paesi terzi pubblicate dell'Agenzia costituiscono un supporto interpretativo per l'autorità accertante quando questa deve definire se vi sia stato un cambiamento significativo nel Paese di origine del richiedente asilo tale per cui alla sua domanda di protezione internazionale non si applica, automaticamente, una procedura accelerata. L'ipotesi riguarda solo il caso in cui la contrazione dei termini per l'esame della domanda consegue al fatto che essa è stata presentata da un richiedente asilo appartenente a nazionalità per cui il tasso di riconoscimento della protezione internazionale è inferiore al 20%. In questo caso, infatti, il legislatore europeo specifica che l'esame della domanda non deve essere accelerato se, dalla pubblicazione dei dati Eurostat pertinenti *e tenendo conto della nota di orientamento ai sensi dell'articolo 11 del regolamento (UE) 2021/2303*, nel Paese terzo interessato si è verificato un cambiamento significativo.[54]
Ancora, l'analisi comune deve essere considerata nel valutare se un Paese Terzo può essere definito di origine sicuro ai sensi del regolamento procedure.[55]

[50] *Ivi,* art. 13, par. 3.
[51] Art. 16, par. 2, lett. c) Regolamento (UE) 2021/2303. Si rimanda al Capitolo II, par. 4.3 per un'analisi completa delle funzioni operative dell'Agenzia.
[52] Considerando 14 e art. 5 Regolamento (UE) 2024/1348.
[53] Si rimanda al Capitolo II, par. 4.2 e al Capitolo III par. 3.3.1 per un approfondimento sull'impatto che tali informazioni hanno sulla procedura di riconoscimento della protezione internazionale.
[54] Considerando 56 e art. 42, par. 1, lett. j) e par. 3, lett. e) Regolamento (UE) 2024/1348, cit.
[55] *Ivi,* art. 61, par. 3.

Infine, le note e l'analisi comune rilevano in sede di revoca della protezione internazionale; in questo caso, l'autorità competente all'esame deve ottenere informazioni pertinenti, precise e aggiornate e, se disponibili, tenere conto dell'analisi comune e delle note di orientamento di cui all'articolo 11 del regolamento (UE) 2021/2303.[56]

Il nuovo regolamento procedure, poi, fornisce molti elementi e condizioni per l'applicazione dei concetti di Paese di origine sicuro e Paese Terzo sicuro[57] e prevede la coesistenza di una lista dell'UE[58] e una lista nazionale.[59] Gli Stati membri, invero, una volta definita la lista a livello di UE, potranno mantenere o introdurre una legislazione che consenta di designare Paesi terzi sicuri o Paesi di origine sicuri ulteriori rispetto a quelli designati a livello di Unione ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale.[60]
In tutti i casi, sia a livello di UE che a livello nazionale, la valutazione volta ad accertare se si tratti di un Paese di origine o Terzo sicuro si basa su una serie di fonti, comprese in particolare le informazioni fornite da altri Stati membri, dall'EUAA, dal Servizio europeo per l'azione esterna, dall'UNHCR e da altre organizzazioni internazionali competenti.[61] Solo nel caso in cui si tratti di decidere se un Paese di origine può essere considerato sicuro rilevano anche, tra le fonti da tenere in considerazione, l'analisi comune e le note di orientamento dell'Agenzia per l'asilo.[62]
Contestualmente, l'art. 12, par. 1 e par 2, del regolamento istitutivo dell'EUAA prevede che questa possa assistere gli Stati membri nell'applicazione dei concetti di Paese sicuro fornendo informazioni e analisi (*i*) e debba supportare la Commissione nell'ambito dei suoi compiti relativi ai concetti di Paese sicuro (*ii*). In relazione ai sistemi nazionali (*i*), come appena accennato, non solo i Paesi sicuri devono essere designati come tali all'interno delle liste prendendo in esame le fonti EUAA, ma anche ai fini dell'esame della singola domanda di protezione internazionale l'autorità accertante deve tener conto, in caso di applicazione dei concetti di Paese di primo asilo o Paese Terzo sicuro, informazioni pertinenti, precise e aggiornate sulla situazione esistente nel Paese, comprese le informazioni e l'analisi sui Paesi Terzi sicuri di cui all'articolo 12 del regolamento (UE) n. 2021/2303.[63]
Per quanto attiene, invece, il sostegno fornito dall'Agenzia alla Commissione in tale ambito (*ii*) la prima coadiuva la seconda nell'esame della situazione in quei Paesi che dovrebbero essere inseriti nell'elenco a livello UE; precisamente, l'Agenzia, su richiesta della Commissione, fornisce informazioni e analisi su specifici Paesi Terzi che potrebbero essere presi in considerazione per la designazione.[64]
Anche nell'ipotesi in cui l'indicazione di un Paese come di origine o Terzo sicuro sia sospesa, le informazioni fornite dall' EUAA debbono essere tenute in considerazione dalla

[56] *Ivi,* art. 66, par. 2, lett. a).
[57] *Ivi,* art. 59 e art. 61.
[58] *Ivi,* art. 62 e art. 60.
[59] *Ivi,* art. 64.
[60] *Ivi,* art. 64 par. 2 e par. 3 ove vengono, tuttavia, definite delle limitazioni alla discrezionalità degli Stati membri nel decidere quali Paesi inserire nelle liste nazionali.
[61] *Ivi,* art. 61, par. 3 e art. 59, par. 3. Per un confronto con l'attuale art. 37 Direttiva 2013/32/UE si rimanda al Capitolo II, par. 4.2.1.
[62] Art. 61, par. 3, Regolamento (UE) 2024/1348, cit.
[63] *Ivi,* art. 34, par. 2, lett. c).
[64] *Ivi*, art. 62, par. 2, par. 3 e art. 60 par. 2, par. 3.

Commissione, che è tenuta a riesaminare costantemente la situazione nel Paese interessato.[65] Infine, mentre - secondo quanto previsto dalla direttiva procedure 2013/32 - gli Stati membri devono notificare solo alla Commissione i Paesi designati quali di origine o terzi sicuri,[66] il nuovo regolamento procedure richiede che le liste nazionali (e i loro relativi aggiornamenti) siano comunicate sia alla Commissione che all'EUAA.[67]

L'espansione delle competenze dell'Agenzia con riferimento alle informazioni e analisi sui Paesi d'origine sicuri e terzi sicuri fa riemergere, ampliandole, preoccupazioni sull'obbiettività e l'affidabilità delle stesse, considerate le relazioni che l'EUAA intrattiene con tali Paesi.[68] Ad esempio, l'EUAA e l'autorità competente per la protezione dei rifugiati turca (*Presidency of Migration Management*) hanno concluso, a partire dal 2017, *Roadmap* per rafforzare il sistema di asilo e accoglienza in Turchia.[69] Benché l'EUAA abbia pubblicato, nel novembre 2016, solo un *Country of Origin Report* riguardante la Turchia,[70] la stessa, fino al 7 giugno 2021, era chiamata, nel contesto della procedura di frontiera sulle isole greche, ad occuparsi dell'ammissibilità delle domande di protezione internazionale presentate da richiedenti asilo per cui la Turchia era considerata Paese terzo sicuro.

La sovrapposizione di funzioni relative la cooperazione con i Paesi terzi (volte a rafforzare i loro sistemi in un'ottica di esternalizzazione del diritto di asilo),[71] di attività consultive per la redazione di liste (nazionali o dell'Unione) di Paesi sicuri, di produzione di informazioni su tali Paesi e di compiti operativi ove i funzionari dell'Agenzia sono chiamati ad applicare il concetto di Paese sicuro rischia di minare l'indipendenza e la qualità scientifica e tecnica dell'assistenza fornita e delle informazioni raccolte e diffuse.[72]

2.3 Dimensione esterna: un nuovo ruolo dell'EUAA durante le operazioni di ingresso per motivi umanitari?

Come illustrato nel Capitolo III, le attività di supporto dell'Agenzia alla dimensione esterna del SECA si sono concentrate prevalentemente nella cooperazione con Paesi Terzi per promuovere le norme dell'UE in materia di asilo e assistere tali Paesi "nell'acquisizione di competenze e nello sviluppo di capacità per i loro sistemi di asilo e di accoglienza".[73] Tuttavia, secondo quanto disposto dal suo statuto, l'operato dell'Agenzia nel contesto della

---

[65] *Ivi*, art. 63.

[66] Art. 37 par. 4 e art. 38 par. 5 Direttiva procedure 2013/32/UE, cit.

[67] Articolo 61, par. 4 Regolamento (UE) 2024/1348, cit.

[68] Si rimanda al Capitolo III.

[69] EUAA, Roadmap for Cooperation between the EUAA-PMM, 2022-2023, Gennaio 2022, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-07/EUAA-PMM_RM_2022-2023_EN_Redacted.pdf, p.3: "*The partnership began with a series of ad hoc technical exchanges, the successful outcomes of which led to a broadened scope of commitment in 2017 with the adoption of a pilot Roadmap for Cooperation (2017-2018). This was followed by two subsequent roadmaps covering the periods 2018-2019 and 2019- 2021*".

[70] EASO, Country of Origin Information report, Turkey Country Focus, Novembre 2016, in https://coi.euaa.europa.eu/administration/easo/PLib/EASOCOI_Turkey_Nov2016.pdf.

[71] Si veda a tal proposito Capitolo III, par. 4.

[72] Art. 1, par. 3, Regolamento (UE) 2021/2303, cit.: "L'Agenzia costituisce un centro specializzato in virtù dell'indipendenza e della qualità scientifica e tecnica dell'assistenza fornita e delle informazioni raccolte e diffuse, della trasparenza delle sue procedure e delle modalità di funzionamento, della diligenza nell'espletare i compiti attribuitile e del supporto informatico necessario allo svolgimento del suo mandato".

[73] *Ivi,* art. 35, par. 2.

cooperazione esterna non si limita a questo e può comprendere il sostegno a uno Stato membro, su richiesta dello stesso, ai fini dell'attuazione dei programmi di reinsediamento.[74] Nella prassi, ciò ha permesso la creazione in seno all'Agenzia, nel gennaio 2020, del *Resettlement and Humanitarian Admission Network* – composto da esperti degli Stati membri e, su invito, da rappresentanti di UNHCR e OIM – all'interno del quale si sono costituiti specifici gruppi di lavoro in tema, ad esempio, di *Community Sponsorship* o utili alla raccolta di informazioni e monitoraggio di programmi già attuati.[75] Inoltre, dal 2017, l'EUAA ha fornito supporto operativo alle operazioni di reinsediamento dalla Turchia: precisamente, nel 2019 ha creato una struttura di sostegno al reinsediamento (*Resettlement Support Facility*, RSF) che funge da "sportello unico" a supporto delle operazioni di reinsediamento dalla Turchia verso i Paesi dell'UE e quale piattaforma per lo scambio di conoscenze e competenze. I servizi forniti dall'EUAA in questo contesto includono "*logistical support for selection such as transport and accommodation of refugees, rooms for interviews and training, childcare and information provision (cultural orientation (CO)/pre-departure orientation (PDO)) on processes of EU+ countries, etc.*".[76] Oltre a ciò, l'Agenzia ha predisposto strumenti – quali la guida pratica per pianificare e condurre colloqui di reinsediamento – e moduli di formazione su vari aspetti relativi i programmi di *resettlement.*

Con riguardo, poi, al sostegno concreto fornito dall'EUAA agli Stati membri, il piano operativo concluso con l'Italia per il periodo 2022-2024, ad esempio, contempla un intervento dei funzionari di questa per sostenere il coordinamento e le attività amministrative relative la fase di arrivo e trasferimento delle persone reinsediate.[77]

Il nuovo regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria approfondisce il mandato dell'Agenzia riconoscendole competenze con riferimento all'ammissione umanitaria.[78] Infatti, quando si tratta di reinsediare persone da Paesi Terzi, gli Stati membri chiedono (*shall request*) all'UNHCR di segnalare loro potenziali beneficiari; in caso, invece, di ammissione umanitaria gli Stati membri possono chiedere (*may request*) all'Agenzia per l'asilo (ma anche all'UNHCR o ad un altro organismo internazionale competente) di indirizzare loro cittadini possibili destinatari della misura.[79]

L'Agenzia per l'asilo, inoltre, può sostenere gli Stati membri, se previsto dal piano dell'Unione ai sensi dell'art. 8, ad esempio, fornendo loro assistenza nell'attuazione del Piano, nella formazione del personale addetto alle procedure di ammissione e nel fornire specifiche informazioni ai potenziali beneficiari di misure di ammissione umanitaria. Ancor più, il supporto fornito può consistere nell'assistenza agli Stati membri, in cooperazione con

---

[74] *Ivi,* art. 2, par. 1 e art. 35 par. 3.

[75] Si rinvia alla relativa sezione del sito dell'Agenzia (https://euaa.europa.eu/operations/resettlement) ove si riporta: "*The EUAA Resettlement and Humanitarian Admission (RST&HA) Network* (…) *is composed of EU+ countries' National Contact Points (NCPs) and specific EU+ country experts as well as UNHCR and IOM on invitation. Specific Working Groups, such as on Community Sponsorship, Information Provision and Monitoring and Evaluation, as well as an Expert Platform on Afghanistan have been set up under the umbrella of the Network*".

[76] Si rinvia alla relativa sezione del sito dell'Agenzia (https://euaa.europa.eu/operations/resettlement).

[77] Piano operative IT-EUAA (https://euaa.europa.eu/sites/default/files/IT_OP_2022-2024_1.pdf)

[78] Art. 2, par. 3 Regolamento (UE) 2024/1350, cit.

[79] *Ivi,* Articolo 9.

i Paesi Terzi, ai fini dello svolgimento delle procedure di ammissione conformemente al regolamento (UE) 2021/2303.[80]

Sennonché, tali attività comportano il dispiegamento, in Stati Terzi, di personale dell'Agenzia che, d'altro canto, non è disciplinato dal regolamento istitutivo dell'EUAA. L'Agenzia, per vero, può inviare nei Paesi Terzi solo funzionari di collegamento (*Liaison Officers*) che hanno il (solo) compito di "instaurare e mantenere contatti con le autorità dei Paesi Terzi presso i quali sono inviati per (…) facilitare l'accesso all'Unione mediante percorsi legali per le persone bisognose di protezione, anche attraverso il reinsediamento".[81] Tuttavia, come già detto,[82] pur non prevendo il regolamento 2021/2303 l'invio di funzionari con funzioni operative, nel maggio del 2022, a seguito di una (non ufficiale) richiesta della Commissione europea,[83] l'EUAA, al fine di facilitare la cooperazione tra Stati membri e Paesi Terzi, inviava un *team* in Moldavia per fornire informazioni al fine di sostenere il trasferimento di profughi ucraini dalla Moldavia verso altri Stati membri offertisi per il ricollocamento volontario.[84] In un altro caso vi è stata una "*misinterpretation of the Agency's mandate by the authorities*" riguardante il fatto che l'Agenzia non potesse inviare personale con funzioni esecutive sul territorio dello Stato Terzo che ha comportato, di fatto, l'impossibilità di fornire sostegno nell'attuazione di un piano di emergenza in Serbia.[85]

Più in generale, alla luce della confusione sui limiti del mandato dell'Agenzia relativamente il sostegno che essa può fornire ai Paesi Terzi, è stato consigliato di concordare, internamente

---

[80] *Ivi*, Articolo 10, par. 2.

[81] Articolo 36 Regolamento (UE) 2021/2303, cit.

[82] Capitolo III par. 2.2

[83] In data 19/10/2023 l'A. ha inviato una richiesta di accesso agli atti alla Commissione europea (n. 2023/6184) chiedendo l'accesso alla richiesta fatta dalla Commissione "(…) *following whose the EUAA supported a voluntary transfer programme assisting persons fleeing the war in Ukraine to relocate in Europe and apply for temporary protection. The EUAA Consolidated Annual Activity Report 2022, June 2023, refers to this request at p. 9, 10, 14*". Quest'ultimo documento, infatti, riportava: "*The Management Board (MB)* (…) *has analysed the CAAR 2022 and makes the following observations. Commends the Agency* (…) *for the first ever deployment of personnel to a non-EU country, Moldova, following a request made by the Commission.* (…) *In May, for the first time in its history, the Agency deployed personnel to a non-EU country, Moldova. Following a request made by the Commission, the EUAA supported a voluntary transfer programme assisting persons fleeing the war in Ukraine to relocate in Europe and apply for temporary protection".* Il 13 Novembre 2023 la Commissione europea ha risposto alla richiesta di accesso agli atti riportando *"that no document exists that would contain such an official request by the Commission*".

[84] EUAA, External Action Strategy, 2023, cit., p. 14, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-03/EUAA_External_Cooperation_Strategy.pdf; EUAA, Consolidated Annual Activity Report 2022, cit., p. 8, 14, 26, 64; EUAA, Press release, EU Asylum Agency deploys to Moldova, 24 maggio 2022, in: https://euaa.europa.eu/news-events/eu-asylum-agency-deploys-moldova; Mediatore europeo, Decisione del CASO SI/4/2022/MHZ, Corrispondenza, 27 Ottobre 2023: "*The possibility of facilitating operational cooperation between Member States and non-EU countries* (…) *is foreseen in Article 35 (1) of the Regulation* (…) *the first time this provision has really been used is in the context of the Agency's current support to the programme whereby persons displaced from Ukraine to Moldova are being transferred to volunteering Member States.* (…)".

[85] RAMBOLL MANAGEMENT CONSULTING, *External evaluation of the EUAA's Roadmap as an instrument for cooperation with third countries – learning from Western Balkan partnerships, Ex post horizontal evaluation report*, EUAA/EVAL/2022/14/FR; Final draft, Novembre 2022, p. 13, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-04/2022_Evaluation_Report_RM_Horizontal_2020-22_EN.pdf.

e con la Commissione europea, cosa significhi "facilitare la cooperazione operativa" e quale ruolo debba avere l'EUAA in questo ambito.[86]

Tuttavia, la Strategia per la cooperazione esterna – pubblicata nel marzo 2023 – non rimuove l'opacità che caratterizza tali attività,[87] né, d'altra parte, può sopperire alla mancata previsione, nello statuto dell'Agenzia, sull'invio di Squadre di sostegno per l'ammissione umanitaria in Paesi terzi. Ciò, invero, come avvenuto per FRONTEX, può passare solo per il tramite di una modifica del regolamento istitutivo che imponga all'Unione di concludere un accordo sullo *status* con il Paese terzo in questione nelle ipotesi in cui i membri delle Squadre dispongano di poteri esecutivi; "tali accordi delimitano l'ambito di applicazione delle azioni, disciplinano tutti gli aspetti inerenti all'esecuzione delle attività e precisano il regime applicabile ai membri delle squadre FRONTEX, specialmente in punto di responsabilità, immunità e privilegi".[88]

Solo un attento esame sull'attuazione del regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria permetterà di comprender meglio le effettive funzioni dell'Agenzia in materia. Si intravede, ad ogni modo, un ruolo sempre più marcato dell'EUAA quanto all'esternalizzazione del diritto di asilo secondo due direttrici. La prima attiene il lavoro svolto dall'organismo in esame in tema di rafforzamento dei sistemi di asilo nei Paesi Terzi affinché questi possano dirsi in linea con il SECA o, comunque, affinché assicurino una protezione ai richiedenti asilo che possa fungere da corroborante il fatto che gli stessi vengano inseriti negli elenchi di Paesi di origine sicuri o terzi sicuri secondo i parametri previsti dal futuro regolamento procedure.[89] La seconda riguarda, invece, il contributo che l'Agenzia potrà dare – in termini di esternalizzazione del diritto alla protezione internazionale e grazie alle funzioni riconosciute dal regolamento per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria – nel "creare vere e proprie zone cuscinetto esterne all'Unione, ove migranti e richiedenti protezione internazionale dovranno attendere il loro momento per un passaggio sicuro (…) verso uno degli Stati membri".[90]

3. Considerazioni conclusive

L'istituzione dell'Ufficio di Sostegno per l'Asilo e la sua trasformazione in Agenzia dell'UE per l'asilo ha a che vedere con una serie di vantaggi che essa offre: facilita, coordina e rafforza la cooperazione tra le autorità nazionali competenti in materia di asilo, è un utile mezzo per (ri)conquistare la fiducia degli Stati membri, per migliorare l'attuazione della normativa e assicurare un controllo sull'applicazione operativa e tecnica del SECA. Per molti aspetti, al pari di quanto è stato detto per FRONTEX con riguardo alla gestione delle frontiere,[91] la creazione dell'EUAA può essere considerata un passo decisivo verso una sorta di "modello post-nazionale" di implementazione delle politiche di asilo.

---

[86] *Ivi*, par. 4.2, Recommendation 1, p. 23 e Recommendation 4, p. 24.

[87] *Ivi*, p. 14.

[88] M. PREVIATELLO, *Il nuovo modello di accordo sullo status: le azioni esecutive di Frontex oltre i confini dell'Unione europea,* in *BlogDUE*, 17 giugno 2022, p. 2.

[89] Si rinvia a quanto affermato nel Capitolo III, par. 4.

[90] BORRACCETTI M., *op. cit.,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza,* N. 1, 2021, p. 14.

[91] G. CAMPESI, *Policing mobility regimes, Frontex and the Production of the European Borderscape*, London, New-York, 2022.

Specificamente, le difficoltà nell'assicurare un'adeguata applicazione e il rispetto della normativa in materia da parte degli Stati membri[92] ha sollevato la questione sull'effettività "*of indirect enforcement by the European Commission"*.[93] Ancora oggi, tale questione rimane aperta se si considera, ad esempio, il posizionamento della Commissione europea a fronte delle svariate violazioni perpetrate in Grecia: la risposta dell'Istituzione in tale contesto, delinea da un lato una sorta di inazione-osservazione dello *status quo*, dall'altro un qual certo "attenuato attivismo" nel tentare di porre rimedio agli inadempimenti degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea. Invero, le misure alternative alla procedura di infrazione (quali i *Pilot*, la *Task Force for migration and Management* e il dialogo informale con le autorità dello Stato membro) messe in atto dalla Commissione europea sembrano sortire deboli effetti a fronte di gravi violazioni.[94] I limiti dell'esecuzione indiretta contribuiscono a spiegare la significativa espansione di modelli di co-amministrazione in materia di asilo.[95] Come previsto dall'art. 1 del suo statuto, a partire dal 2011 – anno in cui è diventata operativa – l'Agenzia ha concorso a garantire un'applicazione uniforme della legislazione in materia di asilo, ha facilitato e sostenuto le attività degli Stati membri nell'attuazione del SECA e tentato di migliorare il funzionamento di quest'ultimo.
L'ampliamento e approfondimento delle sue competenze avvenuto prima *de facto* - a seguito della "crisi dei rifugiati" del 2015 - poi *de iure* - con l'entrata in vigore del nuovo regolamento istitutivo e l'approvazione, ad aprile 2024, dei testi normativi di cui si è dato atto appena *supra*, conferma la centralità dell'Agenzia in materia di asilo e presagisce una sua futura costante evoluzione. In questo senso, l'operatività dell'Agenzia contribuisce ad uno spazio amministrativo sempre più integrato in materia di asilo, caratterizzato dalla cooperazione tra i diversi livelli esecutivi (si rimanda ai Capitoli I e II).
Eppure, la moltiplicazione di procedure amministrative miste – conseguente, in special modo, al sostegno che l'Agenzia assicura (e assicurerà in modo sempre più determinante) durante le procedure di asilo in frontiera – rende ancora più urgente la ricerca e l'attivazione di rimedi giurisdizionali e amministrativi, di cui si è dato conto nel Capitolo IV dello scritto, al fine di assicurare un controllo sui pareri emessi nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale e, più in generale, sulle attività dei funzionari

[92] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, 6.4.2016, COM (2016) 197 def., p. 2: "La politica europea in materia di asilo e migrazione presenta notevoli carenze e punti deboli, tanto nella concezione quanto nell'attuazione, che la crisi ha fatto emergere". Si veda, inoltre, dottrina citata da S. NICOLOSI, *The Common European Asylum System,* in M. SCHOLTEN (ed.), *Research handbook on the enforcement of EU law*, Cheltenham, Northampton, 2023, p. 494, ove si sostiene che: "(…) *a regulation may be directly applicable, but its effectiveness continues to be dependent on administrative capacities and practices on the ground. The Dublin Regulation is a clear example of a Regulation*. (…) *The practice following the two phases of harmonization has shown a lack of a common approach to the implementation of the CEAS legislative toolbox, owing to significant delays in the transposition of the legislative instruments as well as divergent enforcement practices*".

[93] S. NICOLOSI, *op. cit.*, Cheltenham, Northampton, 2023, p. 465.

[94] Sia consentito rimandare a M. COMETTI, *La risposta della Commissione europea al "deterioramento" del diritto di asilo in Grecia: riflessioni sull'attenuato attivismo dell'Istituzione "Guardiana dei Trattati,* in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies,* N. 4, 2022, p. 175 ss.

[95] S. NICOLOSI, *op. cit.,* in M. SCHOLTEN (ed.), *Research handbook on the enforcement of EU law*, Cheltenham, Northampton, 2023.

delle Squadre di sostegno che, pur non concretizzandosi in atti, di fatto hanno la capacità di incidere, direttamente o indirettamente, su diritti delle persone richiedenti asilo.
Parallelamente all'ampliamento delle competenze operative e di sostegno agli Stati membri, anche quelle di *soft regulation* hanno subito un'evoluzione, rappresentando, oggi, l'analisi comune e le note di orientamento sui Paesi Terzi pubblicate dall'Agenzia fonti di cui le amministrazioni nazionali debbono tener conto durante l'esame delle domande di protezione internazionale. Per di più, le attività dell'EUAA con riferimento alle liste nazionali e dell'UE in tema di Paesi di origine o Terzi sicuri potranno avere, alla luce delle nuove disposizioni del regolamento procedure, un impatto che va al di là di una mera funzione consultiva. Ciò rinsalda le preoccupazioni concernenti l'indipendenza e la qualità scientifica e tecnica dell'assistenza fornita; invero, contestualmente, l'Agenzia è chiamata a cooperare con i Paesi terzi che "sono Paesi di origine o di transito di migrazione legata alle richieste d'asilo"[96] e a svolgere, sul territorio degli Stati membri, compiti operativi ove i funzionari delle Squadre di sostegno applicano il concetto di Paese sicuro.
Per quel che attiene quest'ultima competenza (si veda Capitolo III), oltre ad essere funzionale a pratiche di esternalizzazione del diritto di asilo, potrebbe acuire l'intreccio sempre più importante – e, al contempo, sempre meno nitido – tra azione dell'UE e degli Stati membri nelle relazioni con i Paesi di origine e di transito dei richiedenti asilo, recentemente confermato dall'utilizzo dell'approccio *Team-Europe*. Rimane essenziale, in questa prospettiva, monitorare gli sviluppi futuri in tema di relazioni esterne dell'Agenzia tenendo a mente il quadro più generale in cui esse si inseriscono e la possibilità, attraverso l'EUAA stessa, di sperimentare nuove forme di de-costituzionalizzazione della dimensione esterna delle politiche dell'UE in materia di asilo.

Tutto questo premesso, in quale misura l'Agenzia contribuisce alla tendenza dell'UE di "riprodurre dinamiche analoghe a quando l'immigrazione e l'asilo erano ancora politiche di cooperazione internazionale tra gli Stati europei, con il risultato che [l'Unione] appare spesso agire come strumento per la realizzazione di politiche e di obiettivi nazionali, piuttosto che come un'organizzazione sovranazionale che persegue proprie finalità ed obiettivi nell'interesse dei popoli europei"?[97] Per vero, l'EUAA – che mira a garantire l'applicazione uniforme, negli Stati membri, della legislazione dell'UE in materia ampliando, però, lo spazio di intervento a favore dei Governi nazionali – si sta affermando quale strumento utile ad un'osservazione-partecipante di soluzioni nazionali da trasporre sul piano dell'UE[98] o quale mezzo per implementare, anticipatamente, proposte di atti normativi a livello di UE che riducono diritti e garanzie riconosciute ai richiedenti protezione internazionale.[99]
Tuttavia, la costante tensione tra il perseguimento di obbiettivi nell'interesse dell'Unione e la realizzazione di politiche nazionali in materia di asilo è insita nella natura stessa dell'Agenzia. Si tratta di un organismo con una struttura prevalentemente intergovernativa,

[96] Art. 36, par. 2 Regolamento (UE) n. 2021/2303.
[97] C. FAVILLI, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, I Post di AISDUE, IV (2022), Sezione "Atti convegni AISDUE", n. 12, 14 gennaio 2022, p. 230.
[98] RSA & al., *The Workings of the Screening Regulation Juxtaposing proposed EU rules with the Greek reception and identification procedure*, cit.
[99] Capitolo II, par. 6.

che opera in un contesto ove i Governi nazionali "non hanno ancora accettato che sia l'Unione e non gli Stati a guidare la costruzione di queste politiche",[100] al quale sono stati affidati compiti volti a garantire l'applicazione efficace ed uniforme della legislazione dell'UE in materia d'asilo e migliorare il funzionamento del SECA.[101]

[100] C. FAVILLI, *op. cit.*, I Post di AISDUE, IV (2022), Sezione "Atti convegni AISDUE", n. 12, 14 gennaio 2022, p. 247.

[101] Art. 1, par. 2: "L'Agenzia contribuisce a garantire l'applicazione efficace ed uniforme, negli Stati membri, della legislazione dell'Unione in materia d'asilo rispettando pienamente i diritti fondamentali. L'Agenzia facilita e sostiene le attività degli Stati membri nell'attuazione del sistema europeo comune di asilo (CEAS), anche facendo sì che le valutazioni delle domande di protezione internazionale nell'Unione siano convergenti e coordinando e rafforzando la cooperazione pratica e lo scambio di informazioni. L'Agenzia migliora il funzionamento del CEAS anche attraverso il meccanismo di monitoraggio di cui all'articolo 14 e prestando assistenza operativa e tecnica agli Stati membri, in particolare nei casi in cui i loro sistemi di asilo e di accoglienza siano sottoposti a pressioni sproporzionate".

BIBLIOGRAFIA

Dottrina

ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea,* Torino, 2020.

ADINOLFI A., *La politica dell'immigrazione dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, Vol. 10, N. 2, 2011, p. 13 ss.

ALBERTI J., *Un atto non vincolante può essere dichiarato invalido? Le Guidelines di EBA dinanzi alla Corte di giustizia*, in *DUE*, N. 2, 2022, p. 425 ss.

ALBERTI J., *Così Antico, Così moderno*. *Una lettura del "Regolamento condizionalità" alla luce del potere di sospensione dei fondi comunitari ex art. 88 del Trattato CECA,* in *Osservatorio sulle fonti*, N. 1, 2022, p. 13 ss.

ALBERTI J., *The Position of Board of Appeal: Between Functional Continuity and Independence,* in CHAMON M., VOLPATO A., ELIANTONIO M. (eds.), *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford, 2022, p. 175 ss.

ALBERTI J., *The Unbearable Lightness of European Security and Markets Authority's Soft Law: an Italian Perspective,* in BUSCEMI M., LAZZERINI N., MAGI L., RUSSO D. (a cura di), *Legal Sources in Business and Human Rights,* 2020, p. 302 ss.

ALBERTI J., *Le Agenzie dell'Unione europea*, Milano, 2018.

ALBERTI J., *L'utilisation d'actes de soft law par les agences de l'Union Européenne,* in *Revue Du Marche Commun et de l'Union Europeenne*, Vol. 576, N. 3, 2014, pp. 161 ss.

AMADEO S., SPITALERI F., *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2022.

ANDRADE P. G., *The external dimension of the EU migration policy: the legal framing of building partnerships with third countries,* in TSOURDI E.L., DE BRUYCKER P. (eds.), *Research handbook on EU Migration and Asylum Law*, Cheltenham, Northampton, 2022, p. 366 ss.

ANRÒ I., *Il diritto nazionale al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito del Meccanismo di Vigilanza Unico, tra primato e nuovi modelli di integrazione*, in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale n. 1/2024, Atti del V Convegno nazionale AISDUE Padova, 2/3 novembre 2023.

BAST J., von HARBOU F., WESSELS J., *Human Rights Challenges to European Migration Policy,* Baden-Baden, 2022.

BATTAGLIA F., *Il Memorandum of Understanding UE-Tunisia: profili giuridici e impatto sui diritti umani,* in *I Post di AISDUE*, V (2023), n. 37, 19 novembre 2023.

BATTAGLIA F., *Il Mediatore europeo,* Bari, 2020.

BORRACCETTI M., *Il Nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità con il passato?,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza,* N. 1, 2021, p. 1 ss.

BUSETTO E., FIORINI A., PIERONI E., ZARRELLA S., *Le informazioni sui Paesi di origine nella procedura di asilo: sempre più rilevanti, ancora poco considerate*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, N. 1, 2017, p. 1 ss.

BUSUIOC M., *European Agencies: Law and Practices of Accountability*, Oxford, 2013.

CANDELMO C., *A General Overview of the Legal Framework of the EU External Action*, in KOTZUR M., MOYA D., SÖZEN U. S., ROMANO A. (eds.), *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies,* Baden-Baden, 2020, p. 37 ss.

CANNIZZARO V., *Diritto internazionale*, Torino, 2023.

CAMPESI G., *Policing mobility regimes, Frontex and the production of the European borderscape,* Abdingdon, New York, 2022.

CAMPESI G., *Normalizing the 'Hotspot Approach'? An Analysis of the Commission's Most Recent Proposals,* in CARRERA S., CURTIS D., GEDDES A. (eds.), *20 Year Anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice, Firenze, 2020, p. 93 ss.*

CAMPESI G., *Chiedere asilo in tempo di crisi Accoglienza, confinamento e detenzione ai margini d'Europa, in* MARCHETTI C., PINELLI B. *(a cura di), Confini d'Europa. Modelli di controllo e inclusioni informali, Milano, 2016, pp. 1 ss.*

CAMPESI G., *Polizia della frontiera, Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Roma, 2015.

CARDWELL J., DICKSON R., *'Formal Informality' in EU external migration governance: the case of mobility partnership,* in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 49, Issue 12, 2023, p. 3121 ss.

CARRERA S., CAMPESI G., COLOMBI D., *The 2023 Italy-Albania Protocol on extraterritorial migration management. A worst practice in migration and asylum policies*, in CEPS, 7 dicembre 2023, https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-2023-italy-albania-protocol-on-extraterritorial-migration-management/.

CARRERA S., STEFAN M., *Human Rights Complaints at International Borders or During Expulsion Procedures,* in CARRERA S., STEFAN M. (eds.), *Fundamental Rights*

Challenges in Border Controls and Expulsion of Irregular Immigrants in the European Union, Londra, 2020, p. 259 ss.

CARRERA S., den HERTOG L., STEFAN M., *The EU-Turkey deal: reversing 'Lisbonisation' in EU migration and asylum policies* in CARRERA S., SANTOS VARA J., STRIK T. (eds.), *Constitutionalising the External Dimension of EU Migration Policies in Times of Crisis,* Cheltenham, Northampton, 2019, p. 155 ss.

CASOLARI F., *The unbearable lightness of soft law: on the European Union's recourse to informal instruments in the fight against irregular immigration*, in IPPOLITO F., BORZONI G., CASOLARI C. (a cura di), *Bilateral Relations in the Mediterranean,* Cheltenham, Northampton. 2020, p. 215 ss.

CASOLARI F., *The EU's Hotspot Approach to Managing the Migration Crisis: A Blindspot for International Responsibility?* in *Italian Yearbook of International Law*, Vol. 25, 2016, pp. 109 ss.

CASSESE A., Diritto internazionale, Quarta edizione, Bologna, 2021.

CAZET S., *Le recours en carence en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, 2012.

CELLAMARE G., *L'irragionevole leggerezza del concetto di Paese terzo sicuro,* in *Ordine internazionale e diritti umani*, N. 3, 2023, p. 191 ss.

CELLAMARE G., *In tema di informazioni sui Paesi di Origine nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale,* in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, N. 2, 2019, p. 4 ss.

CELLAMARE G., *L'attivazione nell'ordinamento italiano del concetto di Paese di origine sicuro*, in *Studi sull'integrazione europea*, N. 2, 2019, p. 323 ss.

CELLAMARE G., *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Torino, 2006.

CHAMON M., DEMEDTS V., *Constitutional limits to the EU agencies external dimension,* in KOTZUR M., MOYA D., SÖZEN U. S., ROMANO A. (eds.), *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies*, Baden-Baden, 2020, p. 12 ss.

CHAMON M.*, EU Agencies: legal and political limits to the transformation of the EU administration, Oxford, 2016.*

CHIRULLI P., DE LUCIA L., *Specialized Adjudication in EU Administrative Law: The Boards of Appeal of EU Agencies*, in *European Law Review,* Vol. 40, 2015, pp. 832 ss.

CHITI E., *The agencification process and the evolution of the EU Administrative System, in* CRAIG P. e DE BURCA G. (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2021, p. 123 ss.

CHITI E., FRANCHINI C., *Le figure organizzative*, in CASSESE S. (a cura di), *Diritto Amministrativo europeo – principi e istituti*, Milano, 2008, p. 67 ss.

COHEN I., EASY S., SHATZ O., *Who guards the guards? The legal responsibility of Frontex in the Aegen Sea under EU law*, Thessaloniki, 2023.

COLOMBO E., *Un passo avanti e due indietro: brevi riflessioni circa gli strumenti di accertamento della responsabilità di Frontex per violazioni dei diritti umani alla luce della sentenza WS e altri c. Frontex*, in *Quaderni AISDUE,* N. 1, 2024.

COLOMBO E., *La Corte di giustizia condanna (nuovamente) l'Ungheria per l'inadeguatezza della normativa sull'asilo*, in *EUROJUS*, 6 Gennaio 2021.

COLOMBO E., *Il meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo davanti alla Corte di giustizia: spunti di riflessione per il legislatore dell'Unione,* in *EUROJUS*, N. 2, 27 Aprile 2020.

CONDINANZI M., *Commento all'art. 268 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea,* in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea,* Milano, 2014, p. 2121 ss.

CORNELISSE G., *Border Control and the Right to Liberty in the Pact,* in THYM D. (ed.), *Reforming the Common European Asylum System,* Baden-Baden, 2022, p. 61 ss.

COMAN-KUND F., *European Union Agencies as Global Actors*, Abdingdon, New York, 2020.

COMAN-KUND F., *The cooperation between the European Border and Coast Guard Agency and third countries according to the new Frontex Regulation: legal and practical implications*, in HOFMANN H. C.H., VOS E., CHAMON M. (eds.), *The external dimension of EU agencies and Bodies*, Cheltenham, Northampton, 2019, p. 34 ss.

COMAN-KUND F., *Assessing the Role of EU Agencies in the Enlargement Process: The Case of the European Aviation Safety Agency*, in *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 8, N. 1, 2012, p. 335 ss.

COMETTI M., *La Task Force Migration and Management della Commissione europea: un nuovo attore nel controllo dell'attuazione del diritto UE?,* in , p. 528 ss., in *Quaderni AISDUE*, Sezione "Atti convegni AISDUE", n. 23, 21 giugno 2023.

COMETTI M., *La risposta della Commissione europea al "deterioramento" del diritto di asilo in Grecia: riflessioni sull'attenuato attivismo dell'Istituzione "Guardiana dei Trattati,* in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies,* N. 4, 2022, p. 175 ss.

COMETTI M., *La "strumentalizzazione" delle persone migranti: la risposta dell'Unione europea e la reazione lituana a confronto. Un'occasione per riflettere (anche) sull'operato dell'Agenzie dell'UE per l'asilo,* in *European Papers*, N. 1, 2022, pp. 287 ss.

COMTE F., *A new agency is born in the European Union: the European Asylum Support Office,* in *European Journal of migration and law*, n. 12, 2010, p. 383 ss.

CONFORTI B., IOVANE M., *Diritto internazionale,* Napoli, 2023.

CREMONA M., SCOTT J., *Introduction: EU Law Beyond EU Borders,* in CREMONA M., SCOTT J. (eds.), *EU law Beyond Borders: The Extraterritorial Reach of EU Law*, Oxford, 2019, p. 8.

CROCI F., *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Torino, 2020.

CUTITTA P., *Lo spettacolo del confine, Lampedusa tra produzione e messa in scena della frontiera,* Milano, 2012.

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

DANIELE L., *Diritto del mercato unico e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano, 2019.

DAVIES G., *The General Court finds Frontex not liable for helping with illegal pushbacks: it was just following orders,* in *European Law Blog*, 11 settembre 2023.

DE CONINCK J., *Shielding Frontex - On the EU General Court's "WS and others v Frontex",* in *Verfassungs Blog*, 9 settembre 2023.

DELLA CANANEA G., GALETTA D. U. (a cura di), *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione europea,* Napoli, 2016.

DE BELLIS S., *Commento all'art. 74 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea,* in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea,* Milano, 2014, p. 820 ss.

DE BRUYCKER F., *The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic*, in *European Papers*, Vol. 1, N. 2, 2016, p. 559 ss.

DELCOUR L., *The EU: Shaping Migration Patterns in its Neighbourhood and Beyond,* in KOCHENOV D., AMTENBRINK F. (eds.), *The European Union's shaping of the international legal order*, Cambridge, 2013, p. 261 ss.

DE LEO A., *On the incompatibility of the Italy-Albania Protocol with the EU Asylum Law,* in *SIDIBlog*, 15 novembre 2023.

DE LEON S. A., *Composite Administrative Procedures in the European Union,* Madrid, 2017.

DE WITTE B., TSOURDI E.L., *Confrontation on relocation: the Court of justice endorses the emergency scheme for compulsory relocation of asylum seekers within the European Union: Slovak republic and Hungary v. Council*, in *Common market law review*, Vol. 55, n. 5, 2018, p.1457 ss.

DI FILIPPO M., *Le misure di ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive,* in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, N. 2, 2015, p. 33 ss.

DI PASCALE A., *Verso l'adozione del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo?,* in EUROJUS, 16 Gennaio 2024.

DI PASCALE A., *'I migranti come "arma" tra iniziative di contrasto e obblighi di tutela dei diritti fondamentali: riflessioni a margine della crisi ai confini orientali dell'UE,* in EUROJUS, 2022.

DI PASCALE A., *Commento all'art. 78 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea*, in TIZZANO A. (a cura di) *Trattati dell'Unione europea,* Milano, 2014, p. 833 ss.

DI PASCALE A., *A vent'anni dal Programma di Tampere quali prospettive per le politiche di immigrazione e asilo dell'Unione europea?,* in *EUROJUS*, N. 4, 2019.

DI STASI A., ROSSI L. S., *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020.

DI STASIO C., *Le recenti misure dell'Unione europea per uscire dalla crisi migratoria: criticità irrisolte e prospettive future*, in NESI G. (a cura di), *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?*, Napoli, 2018, p. 299 ss.

ELBASANI A., SELO SABIC S., *Balkan Migration to the EU: From Countries of Origin to Countries of Transit and to a Chaotic Exterior Guardian of the Schengen Area!*, in KOTZUR M., MOYA D., SÖZEN U. S., ROMANO A. (eds.), *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies,* Baden-Baden, 2020, p. 195 ss.

EKSTEDT J., *Bureaucratic configuration and discretion in asylum case processing: the case of the EUAA in Greece*, in *Comparative Migration Studies*, N. 11, 2023.

EKELUND H., *'Normative Power Frontex?' Assessing agency cooperation with third countries,* in HOFMANN H. C. H., VOS E., CHAMON M., *The External Dimension of EU Agencies and Bodies,* Cheltenham, Northampton, 2019, p. 79 ss.

EGEBERG M., TRODAL J., VESTLUND N.M., *The Quest for Order: Unravelling the Relationship Between the European Commission and European Union Agencies*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, N. 5, 2015, p. 609 ss.

ELIANTONIO M., *Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of Composite Procedures*, in *Review of European Administrative Law,* Vol. 7, N. 2, 2014, p. 65 ss.

FAVILLI C., *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, in *Annali AISDUE,* n. 14, 2022.

FAVILLI C., *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, I Post di AISDUE, IV (2022), Sezione "Atti convegni AISDUE", n. 12, 14 gennaio 2022.

FAVILLI C., *Il diritto dell'Unione europea e il fenomeno migratorio*, in GIOVANNETTI M., ZORZELLA N., *IUS MIGRANDI: Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, 2020, Milano, p. 55 ss.

FAVILLI C., *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico",* in *Questione Giustizia*, 2020.

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

FAVILLI C., *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quaderni Costituzionali*, N. 2, 2018, p. 361 ss.

FAVILLI C., *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obbiettivo riuscito?*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, N. 2, 2016, pp. 405 ss.

FAVILLI C., *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, N. 2, 2010, p. 13 ss.

FAVILLI C., *I principali atti adottati dall'Unione europea in dieci anni di immigrazione e asilo,* in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, N. 2, 2009, p. 13 ss.

FELINE FREIER L., KARAGEORGIOU E., OGG K.*, The evolution of Safe Third Country Law and Practice*, in COSTELLO C., FOSTER M., McADAM J. (eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford, 2021, p. 518 ss.

FERNANDEZ-ROJO D., *EU Migration Agencies, The Operation and Cooperation of Frontex, EASO and EUROPOL,* Cheltenham, Northampton, 2021.

FERNANDEZ-ROJO D., *Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard (Frontex): The Supranational Administration of the External Borders?* in KOTZUR M., MOYA D., SÖZEN U. S., ROMANO A. (eds,), *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies*, Baden-Baden, 2020, p. 295 ss.

FERNANDEZ-ROJO D., NICOLOSI S., *Out of control? The case of the European Asylum Support Office*, in SCHOLTEN M., BRENNINKMEIJER A. (eds.), *Controlling EU Agencies, The Rule of Law in a Multijurisdictional Legal Order*, Cheltenham, Northampton, 2020, p. 194 ss.

FERNANDEZ-ROJO D., *The European Border and Coast Guard: Towards the centralization of the external border management?*, in *Blogactiv*, 7 Febbraio 2017.

FINK M., RIJPMA J., *Responsibility in Joint Returns after WS and Others v Frontex: Letting the Active By-Stander Off the Hook*, in *Eu Law Analysis,* 22 settembre 2023.

FINK M., *Expert Opinion: Case T-600/21 WS and Others v Frontex*, 3 febbraio 2022.

FINK M., RIJPMA J., *The management of the European Union's external border,* in TSOURDI E.L., DE BRUYCKER P. (eds.), *Research handbook on EU Migration and Asylum Law*, Cheltenham, Northampton, 2022, p. 407 ss.

FINK M., *The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable,* in *German Law Journal*, N. 21, 2020, p. 532 ss.

FINK M., *EU liability for contributions to Member States' breaches of EU law*, in *Common Market Law Review*, Vol. 56, N. 5, 2019, p. 1227 ss.

FINK M., *Frontex and Human Rights: Responsibility in 'Multi-Actor Situations' under the ECHR and the EU Public Liability Law*, Oxford, 2018.

FINK M., *Frontex Working arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding 'Technical Relationships'*, in *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 28, N. 75, 2012, p. 20 ss.

FORTI M., *Questioni giuridiche e problemi di tutela dei diritti fondamentali nella risposta dell'Unione europea alle pratiche di strumentalizzazione dei flussi migratori,* in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, N. 3, 2022, p. 245 ss.

FRASCA E., GATTA F. L., *The Malta Declaration on search & rescue, disembarkation and relocation: Much Ado about Nothing,* in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 3 Marzo 2020.

GALICZ K., *The never-ending story of judicial review in composite administrative proceedings: latest developments in the field of asylum*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Vol. 7, N. 1, 2023, p. 105 ss.

GARLICK M.V., *EU "Regional Protection Programmes": Development and Prospects*, in DE BRUYCKER P., FOBLETS M.C., MAES M. (eds.), *External Dimensions of European Migration Law and Policy*, Leuven, 2011, p. 371 ss.

GATTA F. L., *La periferia del diritto. Hotspot, zone di transito e centri di trattenimento in frontiera: diritti negati alle porte d'Europa*, in *ADiM Blog*, Osservatorio della Giurisprudenza, ottobre 2023.

GATTA F. L., *Between Rule of Law and Reputation Frontex's withdrawal from Hungary,* in *Verfassungs Blog*, 8 Febbraio 2021.

GATTA F. L., *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo,* in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, N. 2, 2018.

GATTARI P., *Il giudizio di impugnazione davanti al Tribunale del provvedimento sulla protezione internazionale dello straniero*, in *Melting Pot Europa*, 1 dicembre 2011.

GATTUSO M., *Tre domande sui Paesi sicuri,* in *Questione Giustizia*, N. 3, 2023, p. 115 ss.

GEHRING T., KRAPOHL S., *Supranational Regulatory Agencies Between Independence and Control: The EMEA and the Authorization of Pharmaceuticals in the European Single Market*, in *Journal of European Public Policy,* Vol. 14, N. 2, 2007, p. 208 ss.

GERBAUDO M., *Come (non) rendere Frontex responsabile: il caso WS e altri v. Frontex (T-600/21),* in *Diritti Comparati*, 12 ottobre 2023.

GILBERT G., *Why Europe Does Not Have a Refugee Crisis*, in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 27, N. 4, 2015, p. 531 ss.

GKLIATI M., NICOLOSI S. F., *External Solidarity in Integrated Border Management: The Role of EU Migration Agencies*, in KASSOTI E., IDRIZ N. (eds.), *The Principle of Solidarity*, Part of the book series (Vol. 2): *Global Europe: Legal and Policy Issues of the EU's External Action*, Aia, 2023.

GKLIATI M., *Frontex Before the Judge: The Road to the Judicial Accountability Before the CJEU, the ECtHR and National Courts*, in PERGANTIS V. (ed.), *EU responsibility in the international legal order: Human rights – comparative approaches – special issues*, Athens, Thessaloniki, 2023, pp. 121ss.

GKLIATI M., *The EU returns agency: The Commissions' ambitious plans and their human rights implications,* in *European Journal of Migration and Law,* Vol. 4, N. 4, 2022, p. 545 ss.

GKLIATI M., ROSENFELDT H., *Accountability of the European Border and Coast Guard Agency: Recent developments, legal standards and existing mechanisms*, in *Refugee Law Initiative Working Paper*, Vol. 30, 2018.

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

GOLDNER LANG I., *Financial Aspects of the EU's New Pact on Migration and Asylum*, in D. THYM (ed.), *Reforming the Common European Asylum System*, Baden-Baden, 2022, p. 239 ss.

GOLDNER LANG I., NAGY B., *External Border Control Techniques in the EU as a Challenge to the Principle of Non-Refoulement*, in *European Constitutional Law Review,* Vol. 17, N. 13, 2021, pp. 442 ss.

GONZALEZ VEGA J. A., *Non-refoulement at risk? Asylum's disconnection mechanisms in recent EU practice,* in CARRERA S., SANTOS VARA J., STRIK T., *Constitutionalising the External Dimension of EU Migration Policies in Times of Crisis,* Cheltenham, Northampton, 2019, p. 75 ss.

HACHEZ N., WOUTERS J., *A Responsible Lender? The European Investment Bank's Environmental, Social and Human Rights Accountability,* in *Common Market Law Review,* Vol. 49, N. 1, p. 47 ss.

HAILBRONNER K., THYM D., *EU immigration and asylum law: commentary on EU regulations and directives*, Oxford, 2022.

HOFMANN H. C. H., A. TURK (eds.), *EU Administrative Governance,* Cheltenham, Northampton, 2006.

HORII S., *Accountability, Dependency, and EU Agencies: The Hotspot Approach in the Refugees Crisis*, in *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 37, N. 2, 2018, p. 204 ss.

HURWITZ A., *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*, Oxford, 2009.

JACOBSEN C. M., KARLSEN M. A., *Introduction: unpacking the temporalities of irregular migration,* in JACOBSEN C. M., KARLSEN M. A., KHOSRAVI S. (eds.), *Waiting the Temporalities of Irregular Migration,* London, New York, 2021.

JAKULEVICIENE L., *Pre-Screening at the Border in the Asylum and Migration Pact*, in THYM D., *Reforming the Common European Asylum System,* Baden-Baden, 2022, p. 81 ss.

JONES A., SERGEJEF K., *Half-time analysis: How is Team Europe doing?*, ECDPM Briefing Note No. 149, 19 Settembre 2022, in: https://ecdpm.org/work/half-time-analysis-how-team-europe-doing.

KULA A., *The European Investment Bank Complaints Mechanism: Its Potential and Limitations,* in *Journal of World Investment & Trade*, Vol. 24, N. 6, 2023, p. 907 ss.

LENAERTS K., GUTMAN K., NOWAK J. T., *EU Procedural Law (2nd edn),* Oxford, 2023.

LENDARO A., RODIER C., VERTONGEN Y.L., *La crise de l'accueil. Frontières, droits, rèsistances*, Parigi, 2019.

LISI G., ELIANTONIO M., *The Gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Requests in Hotspots,* in *European Papers*, Vol. 4, N. 2, 2019, p. 589 ss.

LOSCHI C., SLOMINSKI P., *The EU Hotspot Approach in Italy: strengthening agency governance in the wake of the migration crisis?*, in *Journal of European Integration*, Vol. 44, N. 6, 2022, p. 769 ss.

MAGRI M., *Il Decreto-Sicurezza impedisce i "trasferimenti Dublino"?,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, N.2, 2020, p. 206 ss

MAGRI M., *Il rafforzamento della guardia di frontiera europea contro i fenomeni migratori di massa,* in *Quaderni Costituzionali*, N. 3, 2018, p. 704 ss.

MARCHEGIANI M., *La riforma del sistema comune europeo di asilo: verso una procedura comune e uno status uniforme?*, in *Diritto pubblico*, N. 1, 2020, p. 79 ss.

MARINAI S., *L'Unione europea risponde alla strumentalizzazione dei migranti: ma a quale prezzo?*, in *ADiM Blog*, Editoriale, Dicembre 2021.

MARINAI S., *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale,* in *Diritto Pubblico*, N. 1, 2020, p. 57 ss.

MEISSNER V., *The European Border and Coast Guard Agency Frontex beyond borders*, in *TARN Working Papers,* N. 16, 2017.

MESSINA M., *Il fallimento della solidarietà nella gestione dei flussi migratori: la responsabilità degli Stati membri con la complicità delle istituzioni dell'Unione?*, in DI STASI A., ROSSI L. S. (a cura di), *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia*, Napoli, 2020, p. 477.

MINNITI L., *La valutazione di credibilità come strumento di valutazione della prova dichiarativa. Ragioni e conseguenze*, in *Questione Giustizia*, N. 3, 2020, p. 22 ss.

MITZMAN E., *I rimedi amministrativi nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia,* in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, N. 6, 2016*,* p.1689 ss.

MOLINARI C., *Accordi di soft law in materia di rimpatri: carta bianca per le istituzioni UE?*, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, N.1, 2022, p. 51 ss.

MOLNAR T., *The EU General Court's Judgement in WS & Others v Frontex: What Could International Law Organizations Offer in Grasping Frontex' Responsibility?,* in *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 18 Ottobre 2023.

MONTALDO S., *The Area of Freedom, Security and Justice*, in M. SCHOLTEN (ed.), *Research handbook on the enforcement of Eu law*, Cheltenham, Northampton, 2023, p. 476 ss.

MONTALDO S., *Ripensare il sistema Dublino*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020: i dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Padova, 2021, p. 231 ss.

MORENO-LAX V., *The Legality of the "Safe Third Country" Notion Contested: Insights from the Law of Treaties*, in GOODWIN-GILL GS., WECKEL P. (eds.), *Protection des migrants et des réfugiées au XXIe siècle, aspects de droit international. Migration and Refugee Protection in the 21st Century, International Legal Aspects*, Boston, 2015, p. 665 ss.

MORENO-LAX V., *The informalisation of the external dimension of EU asylum policy: the hard implication of soft law,* in TSOURDI E.L., DE BRUYCKER P. (eds.), *Research handbook on EU Migration and Asylum Law*, Cheltenham, Northampton, 2022, p. 282 ss.

MORGESE G., *Limitati sviluppi del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo in materia di percorsi legali di ingresso,* in CARACCIOLO I., CELLAMARE G., DI STASI A., GARGIULO P. (a cura di), *Migrazioni internazionali Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, p. 274 ss.

MORGESE G., *La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità*, in *Diritto pubblico*, N. 1, 2020, p. 97 ss.

MORGESE G., *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018.

MORGESE G., *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea,* in CAGGIANO G. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 365 ss.

MORI P., *La proposta di riforma del sistema europeo comune d'asilo: verso Dublino IV?*, in *EUROJUS*, 7 Settembre 2016.

NAPOLITANO G., *La crisi di legittimazione e di capacità amministrativa dell'Europa,* in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, N. 3, 2016, p. 717 ss.

NASCIMBENE B., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, N. 4, 2011, p. 13 ss.

NASCIMBENE B., *The European Union: An Area for Freedom, Security and Justice*, in AMATO G., MOAVERO-MILANESI E., PASQUINO G., REICHLIN L. (eds.), *The History of the European Union: Constructing Utopia*, London, 2019, p. 357 ss.

NICOLOSI S.F., *The Common European Asylum System,* in M. SCHOLTEN (ed.), *Research handbook on the enforcement of EU law*, Cheltenham, Northampton, 2023, p. 492 ss.

NICOLOSI S.F., *The EU Agency for Asylum: A New Institutional Dress for Old Enforcement Tasks?*, in *EU Law Enforcement*, 31 Luglio 2022.

NICOLOSI S.F., *Frontex e i rischi per la tutela dei diritti fondamentali dei migranti: "pratiche del passato" o ombre nel futuro?*, in SAVINO M., VITIELLO D., *Atti del V Convegno dell'Accademia di Diritto e Migrazioni*, Napoli, 2022, p. 46-58 ss.

NICOLOSI S.F., *Alla ricerca di un controllo strutturato sul mandato operativo dell'Ufficio europeo di sostegno all'asilo,* in *Rivista di Diritti Comparati*, N. 2, 2020, p. 214 ss.

NIKOLAKOPOULOU-STEPHANOU I., *European solidarity in the areas of immigration and asylum policy: from declaration to implementation*, in *Revue helle ́nique de droit international*, 2010, p. 271 ss.

OBERG M. L., *Third Countries in EU agencies: participation and influence,* in HOFMANN H. C. H., VOS E., CHAMON M. (eds.), *The External Dimension of EU Agencies and Bodies,* Cheltenham, Northampton, 2019, p. 204 ss.

OTT A., VOS E., COMAN-KUND F., *European Agencies on the Global Scene: EU International Law Perspectives,* in EVERSON M., MONDA C., VOS E. (eds,), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn, 2014, p. 87 ss.

OTT. A., *EU regulatory Agencies in EU External Relations: Trapped in Legal Minefield Between European and International Law,* in *European Foreign Affairs Review,* Vol. 13, N. 4, 2008, p. 515 ss.

PAGNI I., *La tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale tra regole del processo ed effettività del diritto alla protezione,* in *Questione Giustizia*, 8 Febbraio 2021.

PALCHETTI P., *Commento all'art. 220 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea,* Milano, 2014, p. 1818 ss.

PALMISANO G., *Commento all'art. 265 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea,* Milano, 2014, p. 2085 ss.

PAPAPANAGIOTOU-LEZA A., GARIPIDIS N., *Implementing the "Hotspot Approach" on the Greek Islands: Legal and Operational Aspects,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo, N. 1, 2017, p. 1 ss.

PARTIPILO F. R., *The EU General Court's judgment in the case of WS and Others v Frontex: human rights violations at EU external borders going unpunished*, in *EU Law Analysis*, 22 Settembre 2023.

PASSARINI F., *Un (possibile) rimedio giurisdizionale contro Frontex: l'azione per danni nel caso WS e altri c. Frontex,* in *EUROJUS*, 13 Novembre 2023.

PEERS S., *EU Justice and Home Affairs Law, Fourth Edition, Volume I: EU Immigration and Asylum Law*, 2016, Oxford.

PERILLI L., *Le Sezioni Specializzate in materia di immigrazione a cinque anni dalla loro istituzione. Un'indagine sul campo,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, N. 1, 2023, p. 129 ss.

PERRINI F., *Dalla direttiva 2011/95/UE alla proposta di Regolamento qualifiche: quale futuro per la protezione internazionale nell'ordinamento UE?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 3, 2017, p. 56 ss.

PICCOLI L., *Offshoring Asylum the Italian Way*, in *Verfassungs Blog*, 14 Novembre 2023.

PIRJOLA J., *Complaint mechanism during Frontex return flight,* Londra, 2020.

PIRRELLO A., ELIANTONIO M., *A board of appeals for Frontex: panacea for violations or another patch in the incomplete system of accountability?*, in *European Law Review,* Vol. 49, N.1 , 2024, p. 51 ss.

PIRRELLO A., *EUAA Operations in Malta: legal remedies to de facto powers in the absence of legal certainty*, in *EULEN Platform Working Paper*.

PISELLI R., *Uno sguardo alle agenzie decentrate attraverso il prisma del principio di sussidiarietà*, in *Amministrazione in cammino*, 2017, p. 14 ss.

PITEA C., *La nozione di "Paese di origine sicuro" e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia,* in *Rivista di diritto internazionale*, N. 3, 2019, p. 627 ss.

POLLAK J., SLOMINSKI P., *EU Agencies in Times of Crisis: An Introduction,* in POLLAK J., SLOMINSKI P. (eds.), *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis*, Cham, 2021, p. 3 ss.

POLLACK J., SLOMINSKI P., *Expertimentalist but not accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders*, in *West European Politics*, Vol. 32, N. 5, 2009, p. 904 ss.

PORCHIA M., *Il trattenimento sistematico di migranti a Malta e l'esecuzione della sentenza Feilazoo della Corte EDU*, in *ADiM Blog*, Analisi&Opinioni, Ottobre 2022.

PRETE L., SMULDERS B., *The Age of Maturity of Infringement Proceedings*, in *Common Market Law Review,* Vol. 58, 2021, p. 285 ss.

PREVIATELLO M., *Il nuovo modello di accordo sullo status: le azioni esecutive di Frontex oltre i confini dell'Unione europea,* in *BlogDUE*, 17 giugno 2022.

PRETTO C., *Development and Cooperation in the Field of Migration,* in KOTZUR M., MOYA D., SÖZEN U. S., ROMANO A. (eds.), *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies*, Baden-Baden, 2020, p. 121 ss.

PROGIN-THEUREKAUF S., *Defining the Boundaries of the Future Common European System with the Help of Hungary?,* in *European Papers*, Vol. 6, N.1, 2021, p. 7 ss.

RADEMACHER T., *Factual Administrative Conduct and Judicial Review in EU Law*, in *European Review of Public Law*, Vol. 29, N. 2, 2017, p. 399 ss.

RYAN B., *The Migration Crisis and the European Union Border Regime*, in CREMONA M., SCOTT J. (eds.), *EU law Beyond Borders: The Extraterritorial Reach of EU Law*, Oxford, 2019, p. 197 ss.

RIJSBERGEN M., *Legitimacy and Effectiveness of ESMA's Soft Law,* Cheltenham, Northampton, 2021.

RIMKUTÈ D. e SHYROKYKH K., *Transferring the acquis through EU agencies: the case of the European Neighbourhood Policy countries,* in HOFMANN H. C. H., VOS E., CHAMON M. (eds.), *The external dimension of EU agencies and bodies*, *The External Dimension of EU Agencies and Bodies,* Cheltenham, Northampton, 2019, p. 183 ss.

RESLOW N., *Transformation or continuity? EU external migration policy in the aftermath of the migration crisis*, in CARRERA S., SANTOS VARA J., STRIK T. (eds.),

Constitutionalising the External Dimension of EU Migration Policies in Times of Crisis, Cheltenham, Northampton, 2019, p. 95 ss.

ROCCA P., ELIANTONIO M., *European Union soft law by agencies: An analysis of the legitimacy of their procedural frameworks* in DE BELLIS M., DELLA CANANEA G., CONTICELLI M. (eds.), *EU executive governance: Agencies and procedures*, 2020, Torino, p. 177 ss.

ROWE G., TILRK A., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, 2011.

RUSSO T., *Some brief reflections concerning the mobility partnership in the EU external migration policy*, in *Paix et Sécurité internationals (EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations)*, Vol. 4, 2016, p. 93 ss.

SALERNO F., *Diritto internazionale - Principi e norme*, Padova, 2021.

SANTOS VARA J., *Soft international agreements on migration cooperation with third countries: a challenge to democratic and judicial controls in the EU,* in CARRERA S., SANTOS VARA J., STRIK T., *Constitutionalising the External Dimension of EU Migration Policies in Times of Crisis*, Cheltenham, Northampton, 2019, p. 21 ss.

SANTOS VARA J., *The EU's Agencies: ever more important for the governance of the Area of Freedom, Security and Justice,* in RIPOLL SERVENT A., TRAUNER F., *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research,* London, New York, 2020.

SAVINO M., VIRZI V., *Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità*, in *ADIM Blog*, Editoriale, Novembre 2023.

SCIPIONI M., *De Novo Bodies and EU Integration: What is the Story behind EU Agencies' Expansion?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2018, Vol. 56, N. 4, 2018, pp. 768 ss.

SCHNEIDER S. e NIESWANDT C., *EASO – Support Office or Aylum Authority? Boundary Disputes in the European Field of Asylum Administration*, in *Österreichische Zeitschrift für Soziologie,* Vol. 43, 2018, p. 13-35.

SCHUSTERSHITZ G., *European Agencies as Subject of International Law,* in *International Organizations Law Review*, Vol. 1, N. 1, 2004, p. 175 ss.

SORGONI B., *Storie vere. L'inevitabile ambiguità all'esame del giudice dell'asilo,* in *Questione giustizia*, 03 Giugno 2019.

SPAGNOLO A., *Sull'illegittimità del protocollo Italia-Albania in materia migratoria*, in *SidiBlog*, 9 novembre 2023.

SPENDZHAROVA A. B., *The Purpose of Drowning in Details? Institutional Evolution of the European Financial Sector Supervisory Authorities a Decade After the Global Financial Crisis,* in POLLAK J., SLOMINSKI P. (eds.), *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis*, Cham, 2021, p. 55 ss.

SPITALERI F., *La tutela giurisdizionale effettiva dei singoli settori dell'immigrazione e dell'asilo*, in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo Speciale n. 1/2024, Atti del V Convegno nazionale Padova 2/3 novembre 2023

STEFAN M., DEN HERTOG L., *Frontex, 'Great powers but not appeal'*, in CHAMON M., VOLPATO A., ELIANTONIO M., (eds.), *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford, 2022, p. 151 ss.

TAS S., *Frontex actions: out of control? The complexity of composite decision-making procedure*, in *TARN Working Paper,* N. 3, 2020.

TESTI E., *Profili di illegittimità del Protocollo Italia-Albania*, in *Questione Giustizia*, 28 Novembre 2023.

THYM D., *European Migration Law,* Oxford, 2023.

THYM D. (ed.), *Reforming the Common European Asylum System,* Baden-Baden, 2022.

THYM D., TSOURDI E. L., *Searching for Solidarity in the EU Asylum and Border Procedure: Constitutional and Operational Dimensions*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 24, N. 5, 2017, p. 65 ss.

TOVO C., *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, Bari, 2016.

TSOURDI E.L., *Policy Implementation and Enforcement Through EU Migration Agencies: A Brave New World*, in *EU Law Live*, 28 Novembre 2023.

TSOURDI E.L., OTT A., VANKOVA Z., *The EU's Shifting Borders Reconsidered: Externalisation, Constitutionalisation, and Administrative Integration*, in *European Papers*, Vol. 7, N. 1, 2022, p. 88 ss.

TSOURDI E.L., DE BRUYCKER P., *The Evolving EU Asylum and Migration Law*, in TSOURDI E.L., DE BRUYCKER P. (eds.), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, Cheltenham, Northampton, 2022, p. 1 ss.

TSOURDI E.L., *The New Pact and EU Agencies: A Tale of Two Tracks of Administrative Integration and Unsatisfactory Embedding*, in THYM D. (ed.), *Reforming the Common European Asylum System,* Baden-Baden, 2022, p. 113 ss.

TSOURDI E.L., *Beyond the 'Migration Crisis': The evolving Role of EU Agencies in the Administrative Governance of the Asylum and External Border Control Policies*, in POLLAK J., SLOMINSKI P. (eds.), *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis*, Cham, 2021, p. 175 ss.

TSOURDI E.L., C. COSTELLO, *The Evolution of EU law on Refugees and Asylum* in CRAIG P., DE BÚRCA G. (eds.), *The Evolution of EU Law: Third Edition,* Oxford, 2021, p. 793 ss.

TSOURDI E.L., *The Emerging Architecture of EU Asylum Policy: Insight into the Administrative Governance of the Common European Asylum System,* in F. BIGNAMI (a cura di), *EU Law in Populist Time*, Cambridge, 2020, p. 191 ss.

TSOURDI E.L., *Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?*, in *German Law Journal*, Vol. 21, Special Issue 3, 2020.

TSOURDI E.L., *The New Pact and EU Agencies: an ambivalent approach towards administrative integration*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 6 Novembre 2020.

TSOURDI E.L., *EU Agencies,* in P. DE BRUYCKER, M. DE SOMER, J.L. DE BROUWER (eds.), *From Tampere 20 to Tampere 2.0. Towards a new European consensus on migration*, Dicembre 2019, p. 27 ss.

TSOURDI E. L.*, Monitoring and steering through Frontex and EASO 2.0. The rise of a new model of AFSJ Agencies?,* in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 29 Gennaio 2018.

TSOURDI E.L., *Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office*, in *European Papers,* Vol. 1, N. 3, 2016, p. 997 ss.

TURK A. H., *Judicial Review in EU Law*, Cheltenham, 2009.

VAN RIJSBERGEN M., *Legitimacy and Effectiveness of ESMA's Soft Law*, Elgar, 2021.

VERELLEN T., *On conferral, Institutional Balance and Non-binding International Agreements: The Swiss MoU Case*, in *European Papers,* Vol. 1, N. 3, 2016, p. 1225 ss.

VEDSTED-HANSEN J., *Border Procedure on Asylum and Return*, in THYM D. (ed.), *Reforming the Common European Asylum System,* Baden-Baden, 2022, p. 99 ss.

VITIELLO D., *L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo come strumento di armonizzazione: potenzialità, limiti e prospettive,* in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, N.1, 2024.

VITIELLO D., *L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge,* in *ADiM Blog,* Editoriale, dicembre 2023.

VITIELLO D., *Poteri, accountability e accesso alla giustizia nella gestione delle frontiere dell'UE*, in *Quaderni AISDUE*, n. 10, 2023.

VITIELLO D., *Le frontiere esterne dell'Unione europea,* Bari, 2020.

VOLPATO A., *Unchecked action of AFSJ agencies: an issue for delegation of powers*, in *EU Law Live*, 18 Ottobre 2023.

XANTHOULIS N., *Administrative factual conduct: Legal effects and judicial control in EU law*, in *Review of European Administrative Law*, N. 1, 2019, p. 39 ss.

ZAMBRANO V., *Accordi informali con Stati terzi in materia di gestione dei flussi migratori: considerazioni critiche con riferimento alla prassi dell'Unione europea e dell'Italia*, in *Freedom Security and Justice*, N. 1, 2019, p. 119 ss.

ZIEBRITZKI C., *A Hidden Success – Why the EU General Court's Frontex Judgment is Better Than it Seems,* in *Verfassungs Blog*, 13 Ottobre 2023.

ZIEBRITZKI C., *The Integrated EU Hotspot Administration and the Question of the EU's Liability* in KOTZUR M., MOYA D., SÖZEN U. S., ROMANO A. (eds.), *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies*, Baden-Baden, 2020, p. 253 ss.

ZIEBRITZKI C., *Chaos in Chios: Legal questions regarding the administrative procedure in the Greek Hotspot,* in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 26 Luglio 2016.

Report e Analisi

AIDA, *Country Report: Cyprus*, 2022 Update, in https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/04/AIDA-CY_2022update.pdf

AIDA, *Country Report: Greece*, 2022 Update, in https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/06/AIDA-GR_2022-Update.pdf

AIDA, *Country Report: Italy*, 2022 Update, in https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-IT_2022-Update.pdf

AIDA, *Country report: Malta*, 2022 Update, in https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/04/AIDA-MT_2022-Update.pdf

ASGI, *Accesso civico: le schede dei Paesi di origine "sicuri"*, 18 maggio 2023, in https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/accesso-civico-asgi-le-schede-dei-paesi-di-origine-sicuri/#:~:text=L'attuale%20elenco%20di%20Paesi,%2C%20Senegal%2C%20Serbia%20e%20Tunisia

ASGI, *Te la ricordi, vero, l'Albania?*, *Report di approfondimento del sopralluogo giuridico in Albania (2021)*, aggiornato al 7 aprile 2022, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2022/04/Report_Final_14apr.pdf

ASGI, *Mobilità inibita: riflessioni e analisi dalla missione ASGI in Niger,* 8 aprile 2022, in https://sciabacaoruka.asgi.it/mobilita-inibita-riflessioni-e-analisi-dalla-missione-di-asgi-in-niger/

ASGI, *Approccio Hotspot: la Cassazione si pronuncia in merito alla rilevanza del c.d. "foglio notizie" nella determinazione della condizione giuridica del cittadino straniero in arrivo sul territorio italiano*, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/09/Commento_Foglio_Notizie.pdf

ASHRAF N., KARAKI K., BILAL S. (on the behalf of ECDPM), *Enhancing complaints mechanisms of European Development Finance Institutions,* Settembre 2023

BELGRAD CENTRE FOR HUMAN RIGHTS, *Rights to asylum in the Republic of Serbia 2020,* in https://azil.rs/en/wp-content/uploads/2021/02/Right-to-Asylum-in-Serbia-2020.pdf

CASAJUANA E. e JANA PINTUS G., *Beyond borders boundaries,* in: https://extranet.greens-efa.eu/public/media/file/1/8607

ERNST & YOUNG, *European Asylum Support Office Independent External Evaluation of EASO's Activities Covering the Period from February 2011 to June 2014,* Final Report, Dicembre 2015

ECCHR, *EASO's involvement in Greek Hotspot exceeds the agency's competence and disregards fundamental rights,* in https://www.ecchr.eu/fileadmin/Fallbeschreibungen/ECCHR_Case_Report_EASO_Greek_Hotspots_042019.pdf

ECRE, *The JDMC: deporting people to the world's least peaceful country,* Policy Note N. 35, 2021

ECRE, *Extraordinary Responses: Legislative Changes in Lithuania*, Legal Note N. 11, 2021

ECRE, *Agent of protection? Shaping the EU asylum agency,* Policy Note N. 4, 2017

ECRE, *Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 COM(2016)271*, Luglio 2016

ECRE, CIR, Danish Refugee Council, *Regional Protection Programmes: an effective policy tool?*, Discussion Paper, Gennaio 2015, in: https://ecre.org/wp-content/uploads/2017/05/DOMAID-Regional-Protection-Programmes-an-effective-policy-tool.pdf

ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office*, Aprile 2009

EURONEWS, *Italy-Albania migration deal falls 'outside' EU law, says Commissioner Ylva Johansson,* 15 Novembre 2023, in https://www.euronews.com/my-europe/2023/11/15/italy-albania-migration-deal-falls-outside-eu-law-says-commissioner-ylva-johansson

EPRA (European Platform of Reception Agencies), Briefing Note, December 2015, in: https://www.fedasil.be/sites/default/files/imce/files/epra_briefing_note_dec_2015.pdf

EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE AND INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT (CPT), *Report to the Maltese Government on the visit to Malta from 17 to 22 September 2020*, 10 Marzo 2021, in: https://rm.coe.int/1680a1b877

FACCHINI D., *Protezione altrove: ruolo e impatti dell'Agenzia europea per l'asilo,* in *Altreconomia*, N. 258, 2023

FINANCIAL TIMES, *Eu Asylum Agency accused of covering up 'irregularities',* https://www.ft.com/content/3cea0214-0260-44e0-ada2-ae942cbb4782

FODIATIS A., *Exclusive: fear of 'another Frontex' as anti-fraud watchdog investigates EU Aslylum Agency,* 28/11/2022, in *SOLOMON*, in: https://wearesolomon.com/mag/format/investigation/exclusive-fears-of-another-frontex-as-anti-fraud-watchdog-investigates-eu-asylum-agency/

FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY (FRA), *The Revised European Border and Coast Guard Agency: Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights*, Vienna, 27 Novembre 2018

HUMAN RIGHTS MONITORING INSTITUTE, *Global Detention Project, Lithuania Oral Submission to the UN Committee Against Torture,* 16 Novembre 2021

HUMAN RIGHTS WATCH, *Denmark, Sweden Offer Protection to All Women, Girls from Afghanistan,* 9 Febbraio 2023, in https://www.hrw.org/news/2023/02/09/denmark-sweden-offer-protection-all-women-girls-afghanistan

MOUZOURAKIS M. on the behalf of ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, in: https://ecre.org/wp-content/uploads/2019/11/EASO-Operations_Report.pdf

INFOMIGRANTS, *The soldiers wake up at 6am. The come with dogs': Eirca, inside a migrant camp in Lithania,* 11 Febbraio 2022, in https://www.infomigrants.net/en/post/38475/the-soldiers-wake-us-up-at-6am-they-come-with-dogs-eric-inside-a-migrant-camp-in-lithuania?fbclid=IwAR2MqHLhi4Amyc4fakI7_LZiyI9XC1nAALG9Jy__PbhZLOJ8TdS9-nawvXg

MELTING POT EUROPA, *Malta non rispetta i diritti fondamentali dei richiedenti asilo: annullato il provvedimento dell'Unità Dublino*, 20 Aprile 2023, in https://www.meltingpot.org/2023/04/malta-non-rispetta-i-diritti-fondamentali-dei-richiedenti-asilo-annullato-il-provvedimento-dellunita-dublino/

MORENO-LAX V., ALLSOOP J., TSOURDI E.L., DE BRUYCKER P*., The EU approach on migration in the Mediterranean*, Giugno 2021, in: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694413/IPOL_STU(2021)694413_EN.pdf

OSW CENTRE FOR EASTERN STUDIES, *Lithuania's reactions to the escalating migration crisis*, 10 Novembre 2021, https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2021-11-10/lithuanias-reactions-to-escalating-migration-crisis

POLITICO, *Frontex considers suspending activities in Greece: Report,* 24 Giugno 2023, https://www.politico.eu/article/greece-migrant-tragedy-frontex-considers-suspending-activities/

POLITICO, *Brussels Playbook from Politico*, 19 gennaio 2022, in https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/macron-speech-geneva-talks-2-0-tax-deal-threat/#:~:text=REBRAND%20FOR%20EU,reception%20legal%20standards

POLITICO, *EU asylum agency chief resigns amid bullying allegations*, 6 Giugno 2018, https://www.politico.eu/article/jose-carreira-easo-under-investigation-director-of-eu-asylum-agency-steps-down/

POLITICO, *EU asylum agency in disarray amid alleged 'psychological violence'*, 9 Maggio 2018, https://www.politico.eu/article/eu-asylum-agency-in-disarray-amid-alleged-psychological-violence-jose-carreira-olaf/

PRO ASYL FUNDATION ET AL., JAEGER M., FOTIADIS A., GUILD E., VIDOVIĆ L., *Feasibility Study on the setting up of a robust and independent human rights monitoring mechanism at the external borders of the European Union*, 4 Maggio 2022

PROTECTING RIGHTS AT BORDERS (PRAB), *Human Dignity Lost at the EU's Borders*, Dicembre 2021

RAMBOLL MANAGEMENT CONSULTING, *External Evaluation of the EUAA's Practical Tools and Guidance*, *Final Report*, EUAA/EVAL/2022/17/FR, 23 Maggio 2023, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-07/2022_Evaluation_Report_EUAA_PGT_EN.pdf

RAMBOLL MANAGEMENT CONSULTING, *External evaluation of the EUAA's Roadmap as an instrument for cooperation with third countries – learning from Western Balkan partnerships, Ex post horizontal evaluation report*, EUAA/EVAL/2022/14/FR; Final draft, Novembre 2022, disponibile in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-04/2022_Evaluation_Report_RM_Horizontal_2020-22_EN.pdf

RECEPTION AND IDENTIFICATION SERVICE, *Manual of Standard Operating Procedures applicable to the Reception and identification centres (R.I.Cs),* 1 Dicembre 2017, in https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-03/Standard%20Operating%20Procedures%20applicable%20to%20Greek%20hotspots_en.pdf

RSA, PRO ASYL, *What is happening today in the refugee structures on the Aegean islands, Serious problems in the EU-funded structures,* Maggio 2023, in www.rsaegean.org/en/ccac-aegean-islands-greece/

RSA, *Greek Council of State: Preliminary questions regarding Turkey as a Safe Third Country,* 6 Febbraio 2023, in https://rsaegean.org/en/greek-council-of-state-turkey-as-a-safe-third-country/

RSA e PRO ASYL, *Greece arbitrarily deems Turkey a "safe third country" in flagrant violation of rights*, Febbraio 2022, https://rsaegean.org/wp-content/uploads/2022/02/RSA_STC_LegalNote_EN.pdf

RSA, HIAS, GRC, LEGAL LESVOS CENTRE, DRC, FENIX, ACTION AID, MOBILE INFO TEAM, *The Working of the Screening Regulation, Juxtaposing proposed EU rules with the Greek reception and identification procedure,* Gennaio 2021, in: https://rsaegean.org/en/the-workings-of-the-screening-regulation/

SARANTI E.K., PAPACHRISTOPOULOU D., VAKOULI M. N., *EASO's Operation on the Greek Hotspots. An overlooked consequence of the EU-Turkey Deal*, Lesbo, 2018

SEIMAS OMBUDSMEN'S OFFICE of the Republic of Lithuania, Report on ensuring human rights and freedoms in places of temporary accommodation of foreigners having crossed the borders of the Republic of Lithuania with the Republic of Belarus, 7 Ottobre 2021, in: http://hrmi.lt/wp-content/uploads/2021/10/E5339-Ataskaita_Migrantai_2021_RED_EN-1-2.pdf

SEIMAS OMBUDSMEN'S OFFICE of the Republic of Lithuania, *Regarding the draft law amending and supplementing the law of the Republic of Lithuania on the legale status of aliens*, 12 Luglio 2021, in: https://www.lrski.lt/wp-content/uploads/2021/07/assessment-of-the-proposed-legal-regulation.pdf

STATEWATCH, *Bulgaria and Romania speed up asylum and deportation procedures with EU support*, 19 Giugno 2023, in: https://www.statewatch.org/news/2023/june/bulgaria-and-romania-speed-up-asylum-and-deportation-procedures-with-eu-support/

STATEWATCH, *Building Walls, Restricting Rights: Lithuania's Response to the EU-Belarus Border "crisis",* 1 Febbraio 2022

THE OBSERVERS, *Migrants stuck in Lithuania report dismal living conditions: 'We have no hope',* 11 Febbraio 2022, in https://observers.france24.com/en/tv-shows/the-observers/20220211-migrants-stuck-in-lithuania-report-dismal-living-conditions-we-have-no-hope?fbclid=IwAR3NSs73fwvFlpfbSfBy3vVoVa-IbZe8KBaXUshY97hbpVUu7dUgKau4BtY

TIMES OF MALTA, *Detained migrants have reported being tortured in Malta,* 31 Gennaio 2021, in https://timesofmalta.com/articles/view/reports-of-torturing-detained-migrants-manuel-delia.848085#.YBd-GyV_NNI.twitter

UNHCR, *Legal Observations on the Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens (No XIV-506)*, 28 Luglio 2021, in: www.refworld.org

UNHCR, *Observations on draft Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens (No 21-29207)*, 27 Settembre 2021, in: www.refworld.org

UNHCR, *Comments on the European Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum - COM (2016) 271*, Dicembre 2016, in: https://www.refworld.org/docid/585cde7a4.html

UNHCR*, Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report,* Maggio 2013, in https://www.unhcr.org/fr-fr/en/media/full-report-beyond-proof-credibility-assessment-eu-asylum-systems

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO, Istituto di Diritto Internazionale, Cattedra di diritto dell'Unione europea, *Response to the Green Paper on the future Common European Asylum System*, documento in possesso dell'A. a seguito di richiesta accesso agli atti inviata alla Commissione europea (id. EASE 2023/0647)

VANHEULE D., VAN SELM J., BOSWELL C., *L'attuazione dell'articolo 80 del TFUE,* Bruxelles, 2011

DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Atti tipici di diritto derivato

Regolamenti

Regolamento n. 31 (C.E.E.) 11 (C.E.E.A.), relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica, modificato in ultimo dal Regolamento (UE) n. 1240/2010 del Consiglio, del 20 dicembre 2010

Regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consiglio, del 29 febbraio 1968, che definisce lo statuto dei funzionari delle Comunità europee nonché il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità, ed istituisce speciali misure applicabili temporaneamente ai funzionari della Commissione

Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino

Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare

Regolamento (CE) n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima (Testo rilevante ai fini del SEE)

Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 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
Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea

Regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio, del 15 febbraio 2007, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali

Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce un'autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), che modifica la decisione n. 716/2009/CE e che abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione

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

Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea

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

Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 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)

Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi

Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio

Regolamento (UE) 2015/2219 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, sull'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL) e che sostituisce e abroga la decisione 2005/681/GAI del Consiglio

Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI

Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, 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

Regolamento (UE) 2017/1001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2017 sul marchio dell'Unione europea (versione codificata)

Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624

Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione

Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale — Europa globale, che modifica e abroga la decisione n. 466/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (UE) 2017/1601 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio (Testo rilevante ai fini del SEE), PE/41/2021/INIT

Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2021 relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010

Direttive

Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, 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

Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri

Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, 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

Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1 o dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato

Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare

Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)

Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)

Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)

Decisioni

Decisione n. 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori e che abroga la decisione 2004/904/CE del Consiglio

Decisione n. 2008/381/CE del Consiglio, del 14 maggio 2008, che istituisce una rete europea sulle migrazioni

Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia

Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia

Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022, 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

Proposte di Regolamenti o Direttive

Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (Rifusione), 3.12.2008, COM (2008) 815 def.

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 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), 3.12.2008, COM (2008) 820 def.

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (CE) n. [.../...] [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), 3.12.2008, COM (2008) 825 def.

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, 18.2.2009, COM (2009) 66 def.

Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), 21.10.2009, COM (2009) 551 def.

Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale (rifusione), 21.10.2009, COM (2009) 554 def.

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE, 9.9.2015, COM (2015) 452 def.

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 paese terzo o da un apolide (rifusione), 4.5.2016, COM (2016) 270 def.
Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, 4.5.2016, COM (2016) 271 def.

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide , per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto (rifusione), 4.5.2016, COM (2016) 272 def.

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), 13.7.2016, COM (2016) 465 final

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, 13.7.2016, COM (2016) 466 final

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, 13.7.2016, COM (2016) 467 final

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, 13.7.2017, COM (2016) 468 def.

Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Salisburgo del 19-20 settembre 2018, 12.9.2018, COM (2018) 633 final

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione], 23.9.2020, COM (2020) 610 def.
Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, 23.9.2020, COM (2020) 611 final

Proposta di Regolamento del parlamento europeo e del Consiglio, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, 23.9.2020, COM (2020) 612 def.

Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione] e del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sul reinsediamento], per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818, 23.9.2020, COM (2020) 614 final

Proposta di Decisione COM (2021) 752 final del Consiglio del 1° dicembre 2021 relativa a misure temporanee di emergenza a beneficio di Lettonia, Lituania e Polonia, 1.12.2021, COM/2021/752 final

Proposal for a regulation – Amendments by the European Parliament to the Commission proposal Regulation (EU) 2024/... of the European Parliament and of the Council of … on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted, amending Council Directive 2003/109/EC and repealing Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council, 26.3.2024 A8-0245/178

Proposal for a regulation – Amendments by the European Parliament to the Commission proposal Regulation (EU) 2024/... of the European Parliament and of the Council of …establishing a Union Resettlement and Humanitarian Admission Framework, and amending Regulation (EU) 2021/1147, 26.3.2024 A8-0316/121

Proposal for a directive – Amendments by the European Parliament to the Commission proposal Directive (EU) 2024/... of the European Parliament and of the Council of … laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), 2.4.2024, A8-0186/146

Proposal for a regulation – Amendments by the European Parliament to the Commission proposal Regulation (EU) 2024/... of the European Parliament and of the Council of … establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, 3.4.2024 A8-0171/346

Proposal for a regulation – Amendments by the European Parliament to the Commission proposal Regulation (EU) 2024/... of the European Parliament and of the Council of … on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) No 604/2013, 3.4.2024 A9-0152/473

Proposal for a regulation – Amendments by the European Parliament to the Commission proposal Regulation (EU) 2024/... of the European Parliament and of the Council of … introducing the screening of third-country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817, 3.4.2024 A9-0149/210

Proposal for a regulation – Amendments by the European Parliament to the Commission proposal Regulation (EU) 2024/... of the European Parliament and of the Council of … addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending Regulation (EU) 2021/1147, 3.4.2024 A9-0127/131

Proposal for a regulation – Amendments by the European Parliament to the Commission proposal Regulation (EU) 2024/... of the European Parliament and of the Council of …

establishing a return border procedure, and amending Regulation (EU) 2021/1148, 5.4.2024 A9-0164/ 001-001

Atti atipici / di Soft Law

Comunicazioni della Commissione europea

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento, Preparing for the participation of the Western Balkan countries in Community programmes and agencies, 3.12.2003, COM (2003) 748 def.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia, 10.05.2005, COM (2005) 184 def.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Relativa ai programmi di protezione regionale, 1.09. 2005, COM (2005) 388 def.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Sul rafforzamento della cooperazione pratica, Nuove strutture, nuovi approcci: migliorare la qualità del processo decisionale del regime europeo comune in materia di asilo, 17.2.2006, COM (2006) 67 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Il futuro delle agenzie europee, 11.03.2008, COM (2008) 135 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Piano strategico sull'asilo un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea, 17.6.2008, COM (2008) 360 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, 18.11.2011, COM (2011) 743 def.

Comunicazione della Commissione la Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo, Un programma dell'UE per una migliore ripartizione delle responsabilità e maggiore fiducia reciproca, 02.12.2011, COM (2011) 835 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Sull'attività della Task Force "Mediterraneo", 04.12.2013, COM (2013) 869 def.

Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'UE, 09.09.2015, JOIN (2015) 40 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Agenda europea sulla migrazione, 13.5.2015, COM (2015) 240 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione, 23.9.2015, COM (2015) 490 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, 6.4.2016, COM (2016) 197 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti, Sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, 7.6.2016, COM (2016) 385 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Quarta relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento, 15.06.2016, COM (2016) 416 def.

Comunicazione della Commissione, Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico, 10.03.2020, COM (2020) 94 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, 23.9.2020, COM (2020) 609 def.

Altro

Commissione europea

Commissione europea, Libro Verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo, 6.6.2007, COM (2007) 301 def.

Commissione europea, Guidelines related to selection and appointment of Directors of the regulatory and executive agencies as well as of the joint undertakings, 12.1.2009, SEC (2009/27/2)

Commissione europea, Staff working document Accompanying document to the Proposal for a Regulation of European Parliament and of the Council establishing an European Asylum Support Office, Impact assessment, 18.2.2009, SEC (2009) 153

Commissione europea, Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, Sintesi della Valutazione d'impatto, 18.2.2009, SEC (2009) 154

Commissione europea, 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, 13.02.2013, HOME/2011/ERFX/FW/04
Commissione europea, Commission Staff working document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (EASO), 27.3.2014, SWD (2014) 122 def.

Commissione europea, Comunicato stampa, Joint Foreign and Home Affair Council: Ten point action plan on migration, 20 Aprile 2015, in: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4813

Commissione europea, Raccomandazione (UE) 2015/914, relativa a un programma di reinsediamento europeo, 8.6.2015, C/2015/3560

Commissione europea, Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation, DG Migration and Home Affairs, Final Report, 18.3.2016

Commissione europea, Action plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediteranian route and increase solidarity, 4.7.2017, SEC (2017) 339

Commissione europea, Joint staff working document, Report on EU-EGYPT relations in the framework of the revised ENP (2017-2018), 5.12.2018, SWD (2018) 490 final

Commissione europea, The legal and Practical feasibility of disembarkation options, Follow-up to the informal working meeting of 24 June 2018, in https://www.statewatch.org/media/documents/news/2018/jul/eu-council-com-paper-disembarkation-options.pdf

Commissione europea, Non paper on regional disembarkation arrangements, 24.7.2018, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2018-07/20180724_non-paper-regional-disembarkation-arrangements_en.pdf

Commissione europea, Staff working document, Albania 2019 Report, SWD 2019 215 def

Commissione europea, Raccomandazione (UE) 2020/1364, relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari, 23.9.2020

Commissione europea, Staff working document, Albania 2020 Report, SWD 2020 354 def.

Commissione europea, Staff working document, Macedonia 2020 Report, SWD 2020 351 def

Commissione europea, Annex to the Commission Decision approving the Memorandum of Understanding between the European Commission, European Asylum Support Office, the European Border and Coast Guard Agency, Europol and the Fundamental Rights Agency, of the one part, and the Government of Hellenic Republic, of the other part, on a Joint Pilot for the establishment of a new Multi-Purpose Reception and Identification Centre in Lesvos, 2.12.2020, C (2020) 8657 def.

Commissione europea, Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU, 13.1.2021, in: https://www.statewatch.org/media/1801/eu-council-joint-declaration-afghanistan-5223-21-add1.pdf

Commissione europea, Staff working document, Macedonia 2021 Report, SWD 2021 294 def

Commissione europea, Staff working document, Serbia 2021 Report, SWD 2021 288 def.

Commissione europea, Annual Activity Report 2021 DG Migration and Home Affairs, in: https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/annual-activity-report-2021-migration-and-home-affairs_en_0.pdf

Commissione europea, Staff working document, Serbia 2022 Report, SWD 2022 338 def.

Commissione europea, Staff working document, Türkiye 2023 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 2023 Communication on EU Enlargement policy, SWD (2023) 696 def.

Commissione europea, Lettera della Presidente Ursula von der Leyen, 26 Gennaio 2023, in: https://www.movimentoeuropeo.it/images/documenti/Letter_on_migration.pdf

Commissione europea, Comunicato stampa, The European Commission launches a pilot project with Romania, 17 Marzo 2023, in: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/%20en/statement_23_1724

Commissione europea, Comunicato stampa, The european Commission launches a pilot project with Bulgaria, 20 Marzo 2023, in: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_1787

Commissione europea, Comunicato stampa, Migration management: Update on progress made on the Pilot Projects for asylum and return procedures and new financial support for Bulgaria and Romania, 7 Giugno 2023, in: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3132

Commissione europea, Regional Development and Protection Programmes in North Africa projects' implementation, News Article, 5 Luglio 2023, in: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/regional-development-and-protection-programmes-north-africa-projects-implementation-2023-07-05_it

Commissione europea, Statement, The European Union and Tunisia: political agreement on a comprehensive partnership package, 16 Luglio 2023, in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_3881

Consiglio europeo

Consiglio europeo, Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999

Consiglio europeo, Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Siviglia, 21 e 22 giugno 2002, doc. 13463/02

Consiglio europeo, Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, 3.3.2005, 2005/C 53/01

Consiglio europeo, Comunicato stampa, Riunione straordinaria del Consiglio europeo, 23 Aprile 2015, in: https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/

Consiglio europeo, Riunione del Consiglio europeo (25 e 26 giugno 2015) – Conclusioni, EUCO 22/15 CO UR 8 CONCL 3, 26 giugno 2015, https://www.consilium.europa.eu/media/21705/euco-conclusions_26062015_it.pdf

Consiglio europeo, Comunicato stampa, Vertice di La Valletta sulla migrazione del 2015 – informazioni generali sull'azione dell'UE, 11 novembre 2015, in: https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/11/11/valletta-summit-press-pack/

Consiglio europeo, Comunicato stampa, Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016, in: https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/

Consiglio europeo, Riunione del 20 e 21 ottobre 2016 – Conclusioni, EUCO 31/16, CO EUR 8 CONCL 4

Consiglio europeo, Conclusioni nella riunione del 28 giugno 2018, EUCO 9/18 in: https://www.consilium.europa.eu/media/35947/28-euco-final-conclusions-it.pdf

Consiglio europeo, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (9 febbraio 2023) Conclusioni, EUCO 1/23, in: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/it/pdf

Consiglio dell'Unione europea

Consiglio dell'Unione europea, 8397/08 (Presse 96) Press Release 2863rd Council meeting Justice and Home Affairs Luxembourg, 18 April 2008, Practical cooperation in the field of asylum - Council conclusions

Consiglio dell'Unione europea, Nota della Presidenza al Consiglio, Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, 24 settembre 2008, 13440/08

Consiglio dell'Unione europea, Conclusioni del Consiglio su un quadro comune per una reale e concreta solidarietà nei confronti degli Stati membri i cui sistemi di asilo subiscono particolari pressioni, anche a causa di flussi migratori misti, 08.3.2012, 7485/12 ASIM 28 FRONT 42

Consiglio dell'Unione europea, Consiglio europeo, Valletta Summit, 11-12 novembre 2015, Action Plan, https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf

Consiglio dell'Unione europea, Risultati della 3461a sessione del Consiglio, 21 aprile 2016, 8065/16, in: http://www.consilium.europa.eu/media/22682/st08065en16.pdf

Consiglio dell'Unione europea, Documento interistituzionale, 2016/0131 (COD), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 − State of play and guidance for further work, 27 Giugno 2017, in: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10555-2017-INIT/en/pdf

Consiglio dell'Unione europea, Fascicolo interistituzionale, Riforma del sistema europeo comune di asilo e reinsediamento, 26 febbraio 2019, 6600/19, in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_6600_2019_INIT

Consiglio dell'Unione europea, Documento interistituzionale, 2016/0131(COD), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 (First reading) – Letter to the Chair of the European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE), 30 Giugno 2021, in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10352_2021_INIT

Consiglio dell'Unione europea, Operationalization of the Pact – Action plans for strengthening comprehensive migration partnerships with priority countries of origin and transit Draft Action Plan: Tunisia, Note, 11392/2/21 REV 2, 3 Febbraio 2022, in

https://www.statewatch.org/media/3241/eu-council-pact-tunisia-action-plan-11392-21-rev2.pdf

Parlamento europeo

Parlamento europeo, Strasbourg May 2010 Plenary: economic crisis, textiles, meat glue, in https://www.europarl.europa.eu/RegData/presse/pr_focus/2010/EN/03A-DV-PRESSE_FCS(2010)05-07(74267)_EN.pdf

Parlamento europeo, Draft European Parliament legislative resolution (COM(2016)0271 – C80174/2016 – 2016/0131(COD))

Parlamento europeo, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Relazione del 21 Dicembre 2016, documento di seduta, A8-0392/2016, in: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A8-2016-0392_IT.pdf

Parlamento europeo, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affair interni, Report on the implementation of Article 43 of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (2020/2047(INI)), A9-0005/2021, 21 Gennaio 2021

Parlamento europeo, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Working Document, Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations, 14 Luglio 2021

Parlamento europeo, Risoluzione del 14 dicembre 2023 su Frontex, sulla base dell'indagine conoscitiva condotta dal gruppo di lavoro della commissione LIBE per il controllo di Frontex (2023/2729(RSP)), in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0483_IT.pdf)

Parlamento europeo, Comunicato stampa, MEPs approve the new Migration and Asylum Pact, 10 Aprile 2024, in: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240410IPR20333/meps-support-a-first-ever-eu-resettlement-framework

Corte dei Conti

Corte dei Conti, Relazione annuale sulle agenzie dell'UE per l'esercizio finanziario 2017, 2018/C 434/01

Corte dei Conti europea, Relazione annuale sulle agenzie dell'UE per l'esercizio finanziario 2018, 2019/C 417/01

Corte dei conti europea, Relazione annuale sulle agenzie dell'UE per l'esercizio finanziario 2020, 2021/C 439/03

Corte dei Conti europea, Relazione annuale sulle agenzie dell'UE per l'esercizio finanziario 2021

Corte dei Conti europea, Relazione annuale sulle agenzie dell'UE per l'esercizio finanziario 2022

Corte dei Conti europea, Relazione speciale n. 6/2017, La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati: il "sistema basato sui punti di crisi" (hotspot approach)

Corte dei Conti europea, Relazione speciale n. 24/2019, Asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti: è ora di intensificare gli sforzi per ovviare alle disparità tra obiettivi e risultati

Corte dei Conti europea, Relazione speciale n. 22/2020, Il futuro delle Agenzie dell'UE: sono possibili una maggiore flessibilità e cooperazione

Corte dei Conti europea, Report on the annual accounts of the European Asylum Support Office for the financial year 2016, together with the Office's reply, 2017/C 417/12

Altro

UE, Consiglio d'Europa, Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union, 11 Maggio 2007, in: https://rm.coe.int/16804e437b

Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, GU C 115 del 4.5.2010, p. 1–38

Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, Sulle *agenzie* decentrate, del 19 luglio *2012*

EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR, Opinion on a notification for Prior Checking received from the Data Protection Officer of the European Asylum Support Office (EASO) regarding the Asylum Intervention Pool, Caso 2013-1228, 18 Settembre 2014, in: https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/14-09-18_asylum_interv_pool_en.pdf

Servizio europeo per l'azione esterna, RDDP (Regional Development and Protection Programme for refugees and host communities in Lebanon, Jordan and Iraq), 08.08.2016,in: https://www.eeas.europa.eu/node/7895_en

Servizio europeo per l'azione esterna, 1st Session of the EU-Egypt Migration Dialogue, 16.12.2017, in: https://www.eeas.europa.eu/node/37530_en

Banca europea per gli investimenti, Complaint Mechanism Procedures, Novembre 2018, in: https://www.eib.org/attachments/strategies/complaints_mechanism_procedures_en.pdf

Banca europea per gli investimenti, Complaint Mechanism Policy, Novembre 2018, in: https://www.eib.org/attachments/strategies/complaints_mechanism_policy_en.pdf

EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR, Formal consultation on EASO's social media monitoring reports (case 2018-1083), in: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-11-12_reply_easo_ssm_final_reply_en.pdf

EUROPOL, FRONTEX, EASO, Joint Report, Tackling Migrant Smuggling in the Western Balkans, Illegal immigration along Western Balkan Route and neighbouring countries, July 2018 – June 2019 Joint Report, in: https://www.statewatch.org/media/documents/news/2020/feb/eu-europol-frontex-easo-wb-smuggling-report.pdf

EPP Group, Position paper on Asylum and Migration, 1 Febbraio 2023, in: https://www.eppgroup.eu/newsroom/publications/epp-group-position-paper-on-asylum-and-migration_2747f25

Atti e documenti dell'Ufficio di sostegno per l'asilo / Agenzia dell'Unione europea per l'asilo

Accordi di sede:

EASO, Seat agreement between the government of Malta and the European Asylum Support Office, 24 Maggio 2011, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO%20SEAT%20AGREEMENT%20EN%20and%20MT.pdf

Administrative Arrangement between the European External Action Service (EEAS) and the European Asylum Support Office (EASO) regarding the co-location of EASO member(s) of staff within the premises of the Delegation of the European Union to the Republic of Turkey, 9 Ottobre 2017, Documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti (n. 002523) inviata all'Agenzia

Accordo di sede tra la Repubblica italiana e l'Ufficio europeo per il Sostegno all'Asilo relativo allo stabilimento di un ufficio operativo a Roma, 22 Novembre 2017, in: https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01314944.pdf

EASO, Comunicato stampa, EASO and Cyprus sign Hosting Arrangements,19 settembre 2019, in: https://euaa.europa.eu/news-events/easo-and-cyprus-sign-hosting-agreement

Administrative Arrangement between the European External Action Service (EEAS) and the European Asylum Support Office (EASO) regarding office space and related facilities for the use by the European Asylum Support Office in the premises of the delegation of the European Union to the Republic of Serbia, 28 Gennaio 2021, Documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti (n. 002523) inviata all'Agenzia

Administrative arrangement between the European external action service and the European union Agency for asylum regarding office space and related facilities for the use by the European Union Agency for Asylum in the premises of the delegation of the European Union to the Arab Republic of Egypt, 5 Dicembre 2022, Documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti (n. 002523) inviata all'Agenzia

Working arrangements:

EASO, Working arrangement between the European Asylum Support Office (EASO) and the European Agency for the management of operational cooperation at the external borders of Member States of the European Union (FRONTEX), 26 Settembre 2012, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/20120926-FRONTEX-EASO-working-arrangement-FINAL_0.pdf

EASO, Working Arrangement between the European Asylum Support Office (EASO) and the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 11 Giugno 2013, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/20130606-EASO-FRA-working-arrangement-FINAL_0.pdf;

EASO, Working Arrangements between the European Asylum Support Office (EASO) and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 13 Dicembre 2013, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-UNHCR-Working-Arrangement_0.pdf

EASO, Working Arrangement between the European Asylum Office (EASO) and the European Agency for the operational management of large-scale IT system in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA), 4 Novembre 2014, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/Working-arrangement-EASO-eu-LISA_0.pdf

EASO, Working Arrangement for cooperation on external action between the directorate general for migration and home affairs (DG HOME) and the European Asylum Support Office (EASO), 10 Gennaio 2018, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/WA_EASO_and_HOME_Jan_2018.pdf

EASO, Working Arrangement between the European Asylum Support Office (EASO) and the International Organization for Migration (OIM), 22 Luglio 2019, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-iom-working-arrangement.pdf

EASO, Working Arrangements between the European Asylum Support Office (EASO) and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 21 Luglio 2021, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2023-05/Updated_EASO-UNHCR_Working_Arrangement.pdf

EASO, Working arrangement between the European Asylum Support Office (EASO) and the European External Action Service (EEAS),13 Settembre 2021, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/WA_EEAS.pdf

Strategie per l'azione esterna:

EASO, External Action Strategy, 2013, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-External-Action-Strategy.pdf

EASO, External Cooperation Strategy, 2019, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-external-cooperation-strategy.pdf.

EUAA, External Action Strategy, 2023, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-03/EUAA_External_Cooperation_Strategy.pdf

Roadmaps:

Turchia:

EASO, DGMM Cooperation, Working together towards strengthening international protection, in https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-dgmm-turkey-cooperation.pdf

EASO, Pilot Roadmap for Cooperation EASO - Directorate General for Migration Management (DGMM), Turkey, 2017, p. 3 documento in possesso dell'A. a seguito di richiesta accesso agli atti n. 002054

EASO, Pilot Roadmap for Cooperation EASO - Directorate General for Migration Management (DGMM), Turkey, 2018-2019, documento in possesso dell'A. a seguito di richiesta accesso agli atti n. 002054

EASO, Roadmap for Cooperation EASO - Directorate General for Migration Management, Turkey (2019-2021), https://euaa.europa.eu/publications/roadmap-cooperation-between-easo-and-dgmm-turkey

EUAA, Roadmap for Cooperation between the EUAA-PMM, 2022-2023, Gennaio 2022, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-07/EUAA-PMM_RM_2022-2023_EN_Redacted.pdf

Niger:
EUAA, EUAA-Niger pilot Roadmap, Final Version, Febbraio 2023, https://euaa.europa.eu/publications/euaa-niger-pilot-roadmap

Egitto:

EASO, Roadmap for Cooperation EASO-Egypt (2021-2023), https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-02/EG_Roadmap_FINAL.pdf

Balcani occidentali:

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

EASO, Roadmap for cooperation between EASO and Albania (2020 – 2022): strengthening the asylum and reception systems in line with the Common European Asylum System and EU standards, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-02/AL_RM_Cover.pdf

EASO, Roadmap for cooperation between EASO and North Macedonia (2020 – 2022): strengthening the asylum and reception systems in line with the Common European Asylum System and EU standards, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-02/MK_RM_Cover.pdf

EASO, Roadmap for cooperation between EASO – Serbia (2020- 2022): strengthening the asylum and reception systems in line with the Common European Asylum System and EU standards, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-02/RS_RM_Cover.pdf

EASO, Roadmap for Cooperation EASO-Montenegro (2022-2023): strengthening the asylum and reception systems in line with the Common European Asylum System and EU standards, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-05/EASO_MN.pdf

EASO, Roadmap for cooperation between the EUAA and Kosovo (March 2022 – February 2024), https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-05/Roadmap_for_cooperation_EUAA_Kosovo.pdf

Relazioni generali Annuali:

Consultabili sul sito dell'Agenzia, in: https://euaa.europa.eu/it/node/13954

EASO, Annual Activity Report 2012

EASO, Relazione annuale di attività 2013

EASO, Relazione Annuale Attività 2014

EASO, Annual General Report 2015

EASO, Relazione generale annuale 2016

EASO, Consolidated Annual Activity Report of EASO 2016

EASO, Relazione generale annuale di attività dell'EASO 2017

EASO, Consolidated Annual Activity Report 2017

EASO, Relazione generale annuale di attività 2018

EASO, Consolidated Annual Activity Report 2018

EASO, Relazione generale annuale 2019

EASO, Consolidate Annual Activity Report 2019

EASO, Annual General Report 2020

EASO, Consolidated Annual Activity Report 2020

EUAA, Annual General Report 2021

EUAA, Consolidated Annual Activity Report 2022

Documenti Programmatici:

Consultabili sul sito dell'Agenzia, in: https://euaa.europa.eu/it/node/13954

EASO, Work Programme 2012, EASO/MB/2011/25

EASO, Programma di lavoro dell'EASO per il 2014

EASO, Programma di lavoro dell'EASO per il 2015

EASO, Work programme 2016, Rev. 4 – December 2016

EASO, Single Programming Document 2017-2019

EASO, Single Programming Document, Multiannual Programming 2019-2021, Work Programme 2019, Revision 2

EUAA, Multi-annual Programming 2022-2024, Work Programme 2022 Revision 2

EUAA, Single Programming Document 2022-2024

EUAA, Single Programming Document 2022-2024, WP 2022 – rev. 1

EUAA, Multi-Annual Programming 2023-2025, Work Programme 2023, Amendment 2

Comunicati stampa:
EASO, Press release, PR 11/2013, Ambassador Swig, DG IOM, visits EASO, 4 Novembre 2013, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/Ambassador-SWING-DG-IOM-Press-Release.pdf

EASO, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Joint Press Release of Italian Government and EASO: Italy and EASO sign Hosting Arrangement, PR 12/2017, 27 Novembre 2017, in: https://euaa.europa.eu/news-events/joint-press-release-italian-government-and-easo-italy-and-easo-sign-hosting-arrangement

EASO, Comunicato stampa, Operations in Greece to expand significantly, 28 gennaio 2020, https://euaa.europa.eu/news-events/easo-operations-greece-expand-significantly

EASO, Comunicato stampa, Vienna Migration Conference 2020: EASO and ICMPD strengthen cooperation, 18 Novembre 2020, in https://euaa.europa.eu/news-events/vienna-migration-conference-2020-easo-and-icmpd-strengthen-cooperation

EASO Newsletter - Issue n. 03/2021, EASO in Support of Middle East and North Africa (MENA) Countries, in: https://euaa.europa.eu/easo-support-middle-east-and-north-africa-mena-countries

EUAA, Press release, EU Asylum Agency deploys to Moldova, 24 maggio 2022, https://euaa.europa.eu/news-events/eu-asylum-agency-deploys-moldova

EUAA, Post FB (https://www.facebook.com/EUAsylumAgency/?locale=it_IT) e Linkedin (https://it.linkedin.com/company/euagencyasylum?trk=public_profile_topcard-current-company) dell'8 febbraio 2023

EUAA, Press Release, 16 maggio 2023, European Union Agency for Asylum appoints its first Fundamental Rights Officer, in https://euaa.europa.eu/news-events/european-union-agency-asylum-appoints-its-first-fundamental-rights-officer#:~:text=Print-,European%20Union%20Agency%20for%20Asylum%20appoints%20its%20first%20Fundamental%20Rights,Agency's%20first%20Fundamental%20Rights%20Officer.

Country Guidance e simili:

EASO, Country of Origin Information report, Turkey Country Focus, Novembre 2016, in https://coi.euaa.europa.eu/administration/easo/PLib/EASOCOI_Turkey_Nov2016.pdf
EUAA, Orientamenti per Paese, Nota di orientamento Somalia, Giugno 2022, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-10/2022_Guidance_Note_Somalia_IT_0.pdf

EUAA, *Guidance Note: Nigeria*, Ottobre 2021, in: https://euaa.europa.eu/publications/country-guidance-nigeria-october-2021

EUAA, Country Guidance: Afghanistan, Gennaio 2023, in: file:///C:/Users/HP%20X360/Downloads/2023_Country_Guidance_Afghanistan_EN.pdf
EUAA, Country Guidance: Syria, 7 Febbraio 2023, https://euaa.europa.eu/country-guidance-syria-2023

Piani Operativi:

Consultabili sul sito dell'Agenzia, in: https://euaa.europa.eu/it/archive-of-operations

EASO, Grand-Duchè De Luxembourg Ministère des Affaires étrangères, Direction de l'Immigration, Operating Plan for the Deployment of Asylum Support Teams to Luxembourg, 26 Gennaio 2012

EASO, Special Support Plan Swedish Migration Board, 21 Dicembre 2012

EASO, Operating Plan – Phase II for the deployment of Asylum Support Teams to Greece, Brussels, 7 Marzo 2013

EASO, Special Support Plan to Italy, Malta, 4 Giugno 2013

EASO, Operating Plan to Bulgaria, Bucharest, 17 Ottobre 2013, EASO/COS/2013/336

EASO Special Support Plan to Italy Phase 2, Valletta Harbour and Rome, 11 Marzo 2015

EASO Hotspot Operating Plan to Greece, Valletta Harbour and Athens, Settembre 2015, EASO/COS/2015/677, EL/1226/30.09.2015

EASO Hotspot Operating Plan to Greece, Amendment N. 1, EASO/COS/2015/937, Dicembre 2015

EASO Hotspot – Relocation Operating Plan to Italy, Valletta Harbour and Rome, Dicembre 2015, EASO/COS/2015/945/IT/2015

EASO, Hotspot Operating Plan to Greece, Amendment N. 2, EASO/COS/2016/391, 1 Aprile 2016

EASO Operating Plan to Italy, Valletta Harbourd and Rome, Dicembre 2016

EASO, Special Support Plan to Cyprus, Amendment N. 3, Malta and Cyprus, 28 Febbraio 2017

EASO, Operating Plan agreed by EASO and Greece, Valletta Harbour and Athens, 13 Dicembre 2017

EASO, Operating Plan agreed by EASO and Italy, Valletta Harbour and Rome, 15 Dicembre 2017

EASO, Operating Plan agreed by EASO and Italy, Valletta Harbour and Rome, 19 Dicembre 2018

EASO, 2019 Operational & Technical Assistance Plan agreed by EASO and Malta, Valletta, 24 Giugno 2019

EASO, Operational & technical assistance plan agreed by EASO and Italy, Valletta Harbour and Rome, 11 Dicembre 2019

EASO, Operating Plan, Special Support on Reception, Agreed by EASO and Spain, Valletta Harbour and Madrid, Dicembre 2020

EASO, Operating Plan agreed by EASO and Greece, Valletta Harbour and Athens, 17 Dicembre 2020

EASO, Operating Plan agreed by EASO and Italy, Valletta Harbour and Rome, 17 Dicembre 2020

EASO, Operating Plan Agreed by EASO and the Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania, Valletta Harbour and Vilnius, 15 Luglio 2021

EASO, Operating Plan Agreed by EASO and the Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania and the Ministry of Social Security and Labour of the Republic of Lithuania, Valletta Harbour and Vilnius, 14 Settembre 2021

EASO, Operating Plan 2022-2024 agreed by the European Asylum Support Office and Italy, Valletta Harbour and Rome, 24 Dicembre 2021
EUAA, Operational Plan 2023-2026 agreed by the Europena Union Agency for Asylum and Spain, Madrid, 12 Giugno 2023

EUAA, Operational Plan 1 July 2022 – agreed by the European Union Agency for Asylum and the Ministry of Interior of the Republic of Lithuania and the Ministry of Interior and the Ministry of Social Security and Labour of the Republic of Lithuania, Valletta Harbour and Vilnius, 30 Giugno 2023

EUAA, Operational Plan 1 July 2023 – 31 December 2024 agreed by the European Union Agency for Asylum and the Ministry of Interior of the Republic of Lithuania and the Ministry of Social Security and Labour of the Republic of Lithuania, Valletta Harbour and Vilnius, Giugno 2023

EASO, Operating Plan 2022-2024 agreed by the European Asylum Support Office and Italy, Valletta Harbour and Rome, 24 Dicembre 2021

EUAA, Operational Plan 2022-2024 agreed by the European Union Agency for Asylum and Italy, Amendment 1 Valletta Harbour and Rome, Maggio 2022

EUAA, Operational Plan 2022-2024 agreed by the European Union Agency for Asylum and the Republic of Cyprus, Amendment 2, Valletta Harbour and Nicosia
EUAA, Operational Plan 2023 agreed by the European Union Agency for Asylum and Romania, Valletta Harbour and Bucharest, Dicembre 2022

Standard Operating Procedures:

EASO, Instructions for managing asylum applications in the context of the pilot project of the Asylum Service-EASO for the implementation of the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016, Version of April 2016, documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti presentata all'Agenzia (n. 001475)

EASO, Instructions for managing asylum applications in the context of the project of the Asylum Service-EASO for the implementation of the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016, Version of July 2016, documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti presentata all'Agenzia (n. 001475)

EASO, Instructions for managing asylum applications in the context of the project of the Asylum Service-EASO for the implementation of the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016 - Border Procedures/ Art. 60, Version of July 2016, documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti presentata all'Agenzia (n. 001475)

EASO, Standard Operating Procedures for the implementation of the Border asylum procedures in the context of the EU Turkey Statement 18/03/2016, Version of 30 June 2017, documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti presentata all'Agenzia (n. 001475)

EASO, Standard Operating Procedures for the implementation of the Border asylum procedures in the context of the EU Turkey Statement 18/03/2016, Version of 27 March 2018, documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti presentata all'Agenzia (n. 001475)

EASO, Standard Operating Procedures for the implementation of the Border asylum procedures in the context of the EU Turkey Statement 18/03/2016, Version of 17 August 2018, documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti presentata all'Agenzia (n. 001475)

EASO, Standard Operating Procedures for the implementation of the Border asylum procedures in the context of the EU Turkey Statement 18/03/2016, Version of 19 June 2019 Into force as of 1 July 2019, documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti presentata all'Agenzia (n. 001475)

EASO, Asylum Service SOPs for Handling Applications Submitted under the procedure of article 90 (3), December 2019, documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti presentata all'Agenzia (n. 001475)

Altro:

EASO, Management Board Decision n° 1 laying down rules on the secondment of national experts (SNE) to the European Asylum Support Office, 25.11.2010, EASO/MB/2010/3, documento ottenuto a seguito di richiesta di accesso agli atti (n. 002472) inviata dall'A. all'Agenzia

EASO, Relazione annuale per il 2011 sulla situazione dell'asilo nell'Unione europea e sulle attività dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

EASO, Country of Origin Information Report Methodology, Luglio 2012, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/coireportmethodologyfinallayout_en.pdf

EASO, Consultative Forum Operational Plan, Settembre 2012, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/Consultative-Forum-Operational-Plan.pdf

EASO, Decision of the Executive Director of the European Asylum Support Office on the approval of EASO Procedure for Internal Coordination on the Implementation of Operating Plans, Special Support Plans and/or Hotspot (Relocation) Operating Plans, 2016, documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti presentata all'Agenzia (n. 001284)

EASO, Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2016

EASO, Guida pratica dell'EASO: requisiti per poter beneficiare della protezione internazionale, Serie di guide pratiche dell'EASO, Aprile 2018, disponibile in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-Practical-Guide-for-international-protection_IT.pdf

EASO, 28th EASO Management Board, 6-7 June 2018, Valletta Harbour, 6 Giugno 2018, EASO/MB/2018/055, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/mb28-final-draft-agenda.pdf

EASO, Country of Origin Information (COI) Report Methodology, Luglio 2019, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2019-EASO-COI-Report-Methodology.pdf

EASO, Regolamento finanziario del 14 agosto 2019, disponibile in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/MB-Decision-54-EASO-financial-regulation.pdf

EASO, Record of data processing activity for EASO's Social Media Monitoring Reports, temporary ban on processing imposed by EDPS on Sep 2019, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Record_on_Social_Media_Monitoring_Reports_2020_24.pdf

EASO, Istruzioni di lavoro per i collaboratori specializzati (cd. *Research Officer*) EASO inseriti presso le sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e di libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, 2020, documento in possesso dell'A. a seguito di richiesta di accesso agli atti inviata in data 13 Aprile 2022 (n. 001532)

EASO, Annual Train-the-Trainer Plan – 2021, EASO/C2/2021/041, disponibile in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Annual-Train-the-Trainer-Plan-2021.pdf

EUAA, Decision of the Executive Director No 83/2022 on the mechanism for selection of experts to be assigned to asylum support teams in operational support activities coordinated by the Agency, including management of the asylum reserve pool, documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti presentata all'Agenzia (n. 002056)
EUAA, Management Board Decision No 100 of 8 March 2022 on the profiles of experts to be included in the asylum reserve pool and the overall number of experts made available for the asylum teams, EUAA/MB/2022/048, documento in possesso dell'A. a seguito di istanza accesso agli atti presentata all'Agenzia (n. 002056)

EUAA, Applying the concept of safe countries in the asylum procedure, Dicembre 2022, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-12/2022_safe_country_concept_asylum_procedure_EN.pdf

EUAA, Code of Conduct, Giugno 2022, in https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-06/code_of_conduct_20220617.pdf

EUAA, Practical Guide on Information Provision Access to the asylum procedure, Febbraio 2023

EUAA, Recommendations on Dublin Transfers, Aprile 2023, in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-04/Recommendations-Dublin-transfers.pdf

Atti e documenti di FRONTEX

FRONTEX, Comunicato stampa, Frontex launches rapid intervention in Lithuania, 12 Luglio 2021, in: https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-rapid-intervention-in-lithuania-MwIEXJ

FRONTEX, Decision of the Executive Director No R-ED-2022-12 Standard Operating Procedure, Mechanism to withdraw the financing of, or suspend or terminate, or not launch Frontex activities, 25 Gennaio 2022

FRONTEX, Management Board Decision 19/2022, Adopting the Agency's rules on the complaint mechanism, 16 Marzo 2022, in: https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/mb-decision-19_2022-on-the-complaints-mechanism.pdf

FRONTEX, The Fundamental Rights Officer Annual Report 2022, 23 Giugno 2023

Decisioni e documenti del Mediatore europeo

Mediatore europeo, Decisione nel CASO OI/5/2012/BEH-MHZ, 14 Novembre 2013

Mediatore europeo, Decisione nel CASO 735/2017/MDC, 5 Luglio 2018

Mediatore europeo, Decisione nel CASO 1139/2018/MDC, 30 Settembre 2019

Mediatore europeo, Decisione nel CASO 2213/2019/DL, 23 Luglio 2020

Mediatore europeo, Decisione nel CASO OI/5/2020/MHZ, 15 Luglio 2021

Mediatore europeo, Decisione nel CASO OI/4/2021/MHZ, 17 Gennaio 2022

Mediatore europeo, Decisione nel CASO 1271/2022/MIG, 1 Settembre 2022

Mediatore europeo, Decisione nel CASO SI/4/2022/MHZ, 23 Febbraio 2023

Mediatore europeo, Decisione nel CASO OI/3/2022 MHZ, 7 Giugno 2023

Mediatore europeo, Decisione nel CASO 574/2022/KT, 13 Luglio 2023

Mediatore europeo, Decisione nel CASO 560/2022/KT, 18 Luglio 2023

Mediatore europeo, Decisione nel CASO 172/2023/EIS, 19 dicembre 2023, documento in possesso dell'A. a seguito di richiesta accesso agli atti inviata al Mediatore, Ares (2024) 76422

Mediatore europeo, Special Report of the European Ombudsman in own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning FRONTEX Case OI/5/2012/BEH-MHZ

Protocollo d'intesa tra il Mediatore europeo e la Banca europea per gli investimenti, Luglio 2008, in https://www.eib.org/attachments/strategies/complaints_mou_eo_eib_it.pdf

Mediatore europeo, Thematic paper, The respect for and pursuit of fundamental rights, 17 Gennaio 2017

Statuto e condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore, Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 23 giugno 2021 su un progetto di regolamento del Parlamento europeo che fissa lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore (statuto del mediatore europeo) e che abroga la decisione 94/262/CECA, CE, Euratom (2021/2053(INL) — 2019/0900(APP)

NORMATIVA, ATTI E GIURISPRUDENZA NAZIONALE

Italia

Normativa e atti

Decreto Legislativo 19 novembre 2007, n. 251, Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, GU n. 3 del 04.01.2008

Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, GU n. 40 del 16.02.2008

Decreto-Legge 17 febbraio 2017, n. 13, Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 13 aprile 2017, n. 46 (in G.U. 18/04/2017, n. 90)

Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n. 113, Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 1 dicembre 2018, n. 132, G.U. 03/12/2018, n. 281

Senato della Repubblica, Risoluzione della 14° Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea), approvata nella seduta del 12 dicembre 2018, sulla proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010 (COM (2018) 633 DEFINITIVO), XVIII legislatura, 12 dicembre 2018, Doc. XVIII-bis n.1.

Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, N. 2408, Disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (DRAGHI) e dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale (DI MAIO) di concerto con il Ministro dell'interno (LAMORGESE) con il Ministro della giustizia (CARTABIA) con il Ministro dell'economia e delle finanze (FRANCO) con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali (ORLANDO) e con il Ministro della salute (SPERANZA), Comunicato alla Presidenza il 6 ottobre 2021, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di sede tra la Repubblica italiana e l'Ufficio europeo per il sostegno all'asilo relativo allo stabilimento di un ufficio operativo in Roma, fatto a Roma il 22 novembre 2017, con Dichiarazione interpretativa congiunta fatta a Roma il 1° luglio 2021 e a La Valletta il 13 luglio 2021

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, DGIT – Ufficio V, Appunto Operativo, 10 novembre 2022, in: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/05/Appunto__181962.pdf
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Decreto 17 marzo 2023, Aggiornamento periodico della lista dei Paesi di origine sicuri per i richiedenti protezione internazionale, GU Serie Generale n.72 del 25.03.2023

Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del massimario e del ruolo, Servizio civile e penale, *Relazione su novità normativa n. 84*, Roma, 22 novembre 2023

Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, in: https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2023/11/Accordo-Italia-Albania_compressed.pdf

Giurisprudenza
Corte di Cassazione, Prima Sezione civile, sentenza n. 32070/2023

Corte di Cassazione, Prima Sezione Civile, sentenza n. 5797/2024

Grecia

L. N. 4375/2016, On the organization & operation of the Asylum Service, the Appeals Authority, the Reception& Identification Service, the establishment of the General Secretariat for Reception, the transposition into Greek legislation of Directive 2013/32/EC, in: https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/en-law-4375-organization-operation-asylum-service-appeals-authority-reception-identification

Reception and Identification Service General Secretariat for Reception Ministry of Migration Policy Publication, *Manual of Standard Operating Procedures applicable to the Reception and identification centres (R.I.Cs),* 1 Dicembre 2017, disponibile in https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-03/Standard%20Operating%20Procedures%20applicable%20to%20Greek%20hotspots_en.pdf

L.N. 4636/2019, On international protection and other provisions, Gazette 169/A/1-11-2019

Legge del 19 giugno 2020 n. 4697, Ratifica dell'accordo di sede tra la Repubblica ellenica e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) per il funzionamento dell'ufficio operativo dell'EASO in Grecia

Joint Ministerial Decision (JMD) 42799/2021, Determinazione dei Paesi terzi designati come sicuri e l'istituzione di un elenco nazionale, come definito all'articolo 86 della legge n. 4636/ 2019 (A' 169), 7 giugno 2021

Lituania

L.N. XIV-506, On the Law of the Republic of Lithuania Amending Articles 5, 71, 76, 77, 79, 113, 131, 136, 138, 139, 140 of the Law on the Legal Status of Aliens No IX-2206 and Supplement of the Law with Chapter IX, TAR, 2021-07-22, N. 16266, TAR, 2021-07-22, N. 16266, https://bit.ly/2Ylikvr

L. N. XIV-515, On the Law of the Republic of Lithuania on the Legal Status of Aliens No. IX-2206 Amendment to Article 67 TAR, 2021-08-11, N. 17359, https://bit.ly/3yIvIWS
Decreto n. 517, intitolato «Dichiarazione di una situazione di emergenza a livello nazionale e nomina del capo delle operazioni connesse alla situazione di emergenza a livello nazionale», del 2 luglio 2021 (TAR, 2021, n. 2021-15235)

Malta

Prevention of Disease Ordinance, CAP. 36 of the Laws of Malta, 1982, https://legislation.mt/eli/cap/36/eng/pdf

NORMATIVA INTERNAZIONALE

Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951

GIURISPRUDENZA

Corte di Giustizia

Corte di Giustizia, sentenza del 28 aprile 1971, *Alfons Lütticke GmbH contro Commissione delle Comunità europee*, causa C-4/69, ECLI:EU:C:1971:40

Corte di Giustizia, sentenza del 9 agosto 1994, *Francia c. Commissione*, causa C-327/91, ECLI:EU:C:1994:305

Corte di Giustizia, sentenza del 5 marzo 1996, *Brasserie du Pecheur SA contro Bundesrepublik Deutschland e The Queen contro Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e altri*, cause riunite C-46/93 e C-48/93, ECLI:EU:C:1996:79

Corte di Giustizia, sentenza del 26 marzo 1996, *British Telecommunications*, causa C-392/93, ECLI:EU:C:1996:131

Corte di Giustizia, sentenza del 23 maggio 1996, *The Queen contro Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, causa C-5/94, ECLI:EU:C:1996:205

Corte di Giustizia, sentenza dell'8 ottobre 1996, *Dillenkofer e altri c. Bundesrepublik Deutschland*, cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, ECLI:EU:C:1996:375.

Corte di Giustizia, sentenza del 4 luglio 2000, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA e Jean-Jacques Goupil contro Commissione delle Comunità europee*, causa C-352/98P, ECLI:EU:C:2000:361

Corte di Giustizia, sentenza del 23 marzo 2004, *Francia c. Commissione*, causa C-233/02, ECLI:EU:C:2004:173
Corte di Giustizia, sentenza del 22 gennaio 2014, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18

Corte di Giustizia, sentenza del 28 luglio 2016, *Consiglio c. Commissione*, causa C-660/13, ECLI:EU:C:2016:616

Corte di Giustizia, *sentenza del 26 luglio 2017, Moussa Sacko contro Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano, causa C-348/16,* ECLI:EU:C:2017:591

Corte di Giustizia, sentenza del 25 ottobre 2017, *Romania c. Commissione*, causa C-599/15 P, ECLI:EU:C:2017:801

Corte di Giustizia, sentenza del 23 novembre 2017, *Bionorica and Diapharm v Commission*, cause C-596/15 P e C-597/15 P, ECLI:EU:C:2017:886

Corte di Giustizia, sentenza del 20 febbraio 2018, *Belgio c. Commissione*, C-16/16 P, ECLI:EU:C:2018:79

Corte di Giustizia, sentenza del 25 luglio 2018, *Serin Alheto contro Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite, causa C-585/16,* ECLI:EU:C:2018:584

Corte di Giustizia, sentenza del 4 ottobre 2018, *Nigyar Rauf Kaza Ahmedbekova, causa C-652/16,* ECLI:EU:C:2018:801

Corte di Giustizia, sentenza del 26 marzo 2019, *Commissione c. Italia*, causa C-621/16 P, ECLI:EU:C:2019:251

Corte di Giustizia, sentenza del 29 luglio 2019, *Alekszij Torubarov contro Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, causa C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626

Corte di Giustizia, ordinanza del 16 giugno 2020, *CJ contro Corte di giustizia dell'Unione europea,* causa C-634/19 P, ECLI:EU:C:2020:474

Corte di Giustizia, sentenza del 17 dicembre 2020, *Commissione europea contro Ungheria*, causa C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029

Corte di Giustizia, sentenza del 25 marzo 2021, *BT contro Balgarska Narodna Banka*, causa C-501/18, ECLI:EU:C:2021:249

Corte di Giustizia, sentenza del 15 luglio 2021, *Fédération bancaire française (FBF) contro Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*, causa C-911/19, ECLI:EU:C:2021:599

Corte di Giustizia, sentenza del 30 giugno 2022, *M.A.*, causa C-72/22 PPU, ECLI:EU:C:2022:505
Domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, Causa C-134/23, data deposito: 7 marzo 2023, giudice del rinvio: Consiglio di Stato, Grecia

Conclusioni degli avvocati generali

Conclusioni dell'Avvocato generale M. BOBEK, presentate il 15 aprile 2021, nella causa C-911/19, *Fédération bancaire française (FBF) contro Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*, ECLI:EU:C:2021:294

Conclusioni dell'avvocato generale M. CAMPOS SANCHEZ-BORDONA, presentate il 18 marzo 2021, nella causa C-848/19, *Repubblica federale di Germania contro Repubblica di Polonia, Commissione europea*, ECLI:EU:C:2021:218

Tribunale dell'Unione europea

Tribunale dell'Unione europea, ordinanza del 7 aprile 2022, *SS e ST contro Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera*, causa T-282/21

Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 12 ottobre 2022, *Corneli/BCE*, causa T-502/19, ECLI:EU:T:2022:627

Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 6 settembre 2023 *WS e a./ Frontex*, causa T-600/21, ECLI:EU:T:2023:492

Tribunale dell'Unione europea, ordinanza del 28 novembre 2023, *ST/Frontex,* causa T-600/22
Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 13 dicembre 2023, *Hamoudi/ Frontex*, causa T-136/22, ECLI:EU:T:2023:821

Corte europea per i diritti dell'uomo

Corte europea per i diritti dell'uomo, Seconda Sezione, *A.D. v. Malta*, 17 ottobre 2023

Corte europea per i diritti dell'uomo, Seconda Sezione, *S.H. v. Malta*, 20 dicembre 2022

Corte internazionale di giustizia

Corte internazionale di giustizia, 11 aprile 1949, Parere sulla riparazione per i danni subiti al servizio delle Nazioni Unite