

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 1/2024

### L'AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER L'ASILO COME STRUMENTO DI ARMONIZZAZIONE: POTENZIALITÀ, LIMITI E PROSPETTIVE

di Daniela Vitiello

**Abstract:** L'Agencia dell'Unione europea per l'asilo, quale ridisegnata dalla riforma del 2021, assume un ruolo centrale nella risposta istituzionale alla crisi del Sistema europeo comune d'asilo (SECA). Il rafforzamento di tale agenzia si pone in alternativa, per un verso, alla centralizzazione della procedura d'asilo al livello sovranazionale, per altro verso, all'armonizzazione integrale delle procedure nazionali di asilo e accoglienza. Analogamente a quanto avvenuto con l'ultima riforma dell'Agencia Frontex, il passaggio dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) all'Agencia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) si propone di ridurre il divario di attuazione della normativa del SECA mediante meccanismi centralizzati di monitoraggio e gestione della crisi, nonché strumenti interpretativi e di condivisione di informazioni, metodologie e buone pratiche. In tal senso, la riforma dell'EUAA è tesa a realizzare un'armonizzazione "dal basso" nel settore della protezione internazionale, puntando sull'integrazione amministrativa e giudiziaria per aggirare i limiti dell'armonizzazione in via legislativa del SECA e delle strategie regolatorie basate sulla presunzione di mutua fiducia tra gli Stati membri. Il presente scritto propone una riflessione sulle potenzialità, i limiti e le prospettive di sviluppo di tale approccio nella cornice giuridica del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, concentrandosi, in particolare, sul bilanciamento tra l'efficienza della cooperazione e la tutela effettiva dei diritti fondamentali.

**Abstract:** The European Union Asylum Agency, as reshaped by the 2021 reform, plays a central role in the institutional response to the crisis of the Common European Asylum System (CEAS). The strengthening of this Agency is an alternative to the centralisation of the asylum procedure at the supranational level on the one hand, and to the full harmonisation of national asylum and reception systems on the other. Similarly to the last reform of the Frontex Agency, the transition from the European Asylum Support Office (EASO) to the European Union Asylum Agency (EUAA) aims to create a level playing field on asylum through centralised monitoring and crisis management mechanisms, as well as interpretation tools and the sharing of information, methodologies, and good practice. In this sense, the reform of the EUAA pursues a "bottom-up" harmonisation in the field of international protection, relying on administrative and judicial integration to circumvent the pitfalls of both the legislative harmonisation of the SECA and regulatory strategies based on the presumption of mutual trust between the Member States. This paper proposes a reflection on the potential, limits, and prospects for the development of such an approach within the legal framework of the New Pact on Migration and Asylum, focusing in particular on the balance between the efficiency of cooperation and the effective protection of fundamental rights.

# L'AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER L'ASILO COME STRUMENTO DI ARMONIZZAZIONE: POTENZIALITÀ, LIMITI E PROSPETTIVE

---

di Daniela Vitiello\*

*In memoria di Cecilia Corsi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La cooperazione operativa in materia di asilo con funzione di convergenza “interna”: gli strumenti ordinari. – 3. (*segue*) La convergenza “interna” mediante gli strumenti operativi di tipo emergenziale. – 4. La cooperazione con i Paesi terzi e le tre dimensioni della convergenza “esterna”. – 5. La promozione della convergenza informativa attraverso l’attività di *regulation by information*. – 6. (*segue*) ...e il contributo dell’EUAA ai processi di digitalizzazione e automazione dei sistemi di asilo nazionali. – 7. L’obiettivo della convergenza interpretativa attraverso le funzioni di *soft regulation* (in senso stretto). – 8. Il nuovo meccanismo di monitoraggio “globale”: un dispositivo di convergenza “a geometria variabile”? – 9. La coerenza complessiva del mandato dell’Agenzia e del suo regime di *accountability* con la tutela dei diritti fondamentali. – 10. L’EUAA all’ombra del Nuovo Patto: verso un’armonizzazione “dal basso” costituzionalmente orientata?

## 1. Introduzione

La trasformazione dell’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo (EASO) nell’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo (EUAA), avvenuta con il regolamento (UE) 2021/2303<sup>1</sup>, segna, almeno sulla carta, un punto di svolta nella riforma del Sistema europeo comune d’asilo (SECA). L’EASO, infatti, era stato immaginato come un ufficio con funzione di supporto alla cooperazione tra i servizi competenti degli Stati membri e tra tali servizi e la Commissione, ragion per cui lo statuto richiamava l’art. 74 TFUE<sup>2</sup>, oltre al fondamento di diritto materiale dell’art. 78 TFUE. L’EUAA, per contro, è stata configurata come parte integrante del SECA, con compiti che vanno al di là del supporto operativo alla cooperazione amministrativa interstatale e che investono le dimensioni della *governance*, dell’attuazione e del monitoraggio del diritto UE. L’enfasi sull’obiettivo di colmare, attraverso la nuova Agenzia, le lacune del SECA in sede attuativa ed esecutiva giustifica, nel regolamento 2021/2303, il diffuso richiamo all’obiettivo della «convergenza». Il termine «convergenza» ricorre in relazione ad aspetti cruciali per l’armonizzazione del SECA, quali la valutazione delle domande di protezione internazionale e il tipo di protezione concessa, la qualità

---

\* Ricercatrice di tipo B in Diritto dell’Unione europea, Università degli Studi della Tuscia.

1. Regolamento (UE) n. 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.

2. Commissione europea, *Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an European Asylum Support Office – Impact assessment* COM(2009) 66 final, Commission staff working document SEC(2009) 154, pp. 23-29. V. altresì il *considerando* n° 4 del 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. Più in generale, sul riferimento all’art. 74 TFUE negli statuti delle agenzie dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), nonché sul potere del Consiglio di adottare atti non legislativi per favorire la cooperazione amministrativa nello SLSG, ai sensi di tale disposizione, e sui suoi rapporti con l’art. 197, par. 2, TFUE, cfr. R. Mungianu, *Frontex and Non-Refoulement: The International Responsibility of the EU*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 22 ss.

delle prassi e delle decisioni amministrative e giudiziarie, nonché l'affidabilità delle informazioni fornite dall'EUAA agli Stati membri sulla situazione dell'asilo nell'Unione e nei Paesi terzi<sup>3</sup>.

In questo senso, la creazione dell'EUAA – e la sua formale qualificazione quale agenzia decentrata dell'Unione – perseguono finalità di armonizzazione “dal basso” del sistema di asilo dell'Unione<sup>4</sup>. Invero, uno degli obiettivi cui è stata riconosciuta preminenza dal Consiglio, perlomeno a partire dalla primavera del 2022<sup>5</sup>, è minimizzare l'impatto sull'esito delle procedure d'asilo del principio della giurisdizione unica<sup>6</sup>, su cui si fonda – e continuerà a fondarsi, anche al termine dell'*iter* legislativo di approvazione degli atti del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo<sup>7</sup> – la cooperazione di Dublino, «so that the place where the asylum application is lodged is not decisive in the outcome of the procedure»<sup>8</sup>. Si tratta di un obiettivo intimamente connesso all'esistenza stessa di un sistema europeo *comune* d'asilo, nella misura in cui i differenziali di tutela tra i sistemi d'asilo nazionali hanno rappresentato (e rappresentano) il principale ostacolo al mutuo riconoscimento delle decisioni in materia di ricollocazioni e dei trasferimenti di Dublino<sup>9</sup>. Peraltro, l'esigenza di garantire uniformi condizioni di attuazione della legislazione del SECA, e di implementare “pratiche convergenti” tra le amministrazioni e le giurisdizioni nazionali competenti in materia di protezione internazionale, era stata riconosciuta dal Consiglio europeo<sup>10</sup> e dal Consiglio<sup>11</sup> già durante la c.d. crisi dei rifugiati siriani. Da una simile presa d'atto è scaturito, per l'appunto, il processo di riforma dell'Agenzia per l'asilo, che muove da una

---

3. Cfr. i *considerando* n° 3, 4, 6, 17, nonché l'art. 1, par. 2, l'art. 5, par. 1, l'art. 8, par. 4 e l'art. 11, par. 1, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

4. Sulla nozione di «bottom-up harmonisation» v. E. Tsourdi, *Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation through the European Asylum Support Office*, in *European Papers*, [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu), 2016, p. 997 ss.

5. Consiglio UE, Note from the Presidency to Delegations, *For a roadmap for the convergence of asylum practices in the field of asylum*, Council doc. 7867/22, LIMITE, 7 aprile 2022.

6. Su cui v. la sentenza della Corte di giustizia UE del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department*, punto 79. In argomento, F. Maiani, *The Reform of the Dublin System and the Dystopia of “Sharing People”*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 622 ss.; M. Di Filippo, *The Dublin Saga and the Need to Rethink the Criteria for the Allocation of Competence in Asylum Procedures*, in *Securitisating Asylum Flows. Deflection, Criminalisation and Challenges for Human Rights*, edited by V. Mitsilegas, V. Moreno-Lax, N. Vavoula, Leiden-Boston, Brill-Nijhoff, 2020, p. 96 ss.; G. Morgese, *La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità*, in *Diritto pubblico*, 2020, p. 97 ss.; C. Favilli, *La solidarietà flessibile e l'inflessibile centralità del sistema Dublino*, in *Dir. um. dir. int.*, 2021, p. 85 ss.; S. Montaldo, *Ripensare il sistema Dublino*, in *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, a cura di P. Manzini, M. Vellano, Padova, Cedam, 2021, p. 231 ss.

7. Comunicazione della Commissione, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM(2020) 609 final, 23 settembre 2020, su cui si rinvia a P. De Pasquale, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, [www.aisdue.eu](http://www.aisdue.eu), 2020, p. 1 ss., insieme agli altri contributi apparsi nel medesimo Focus “La proposta di Patto su immigrazione e asilo”.

8. Council doc. 7867/22, cit., p. 1.

9. In ordine alla giurisprudenza della Corte di giustizia UE in materia di *relocation*, v. la sentenza del 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, 718/17 e 719/17, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, punto 306 ss.; sulla c.d. “saga Dublino” si rinvia, da ultimo, alla sentenza del 30 novembre 2023, cause riunite C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, su cui M. Ferri, *Nel nome della fiducia reciproca! La Corte di Giustizia si pronuncia sul rischio di refoulement indiretto nei trasferimenti Dublino: l'unica (e sempre più restrittiva) eccezione delle carenze sistemiche e le (limitate) prerogative del giudice nazionale*, in *Eurojus*, [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it), n. 1.2024, p. 40 ss. Infine, si vedano le interessanti conclusioni dell'Avvocato Generale Medina del 25 gennaio 2024, causa C-753/22, *Bundesrepublik Deutschland (Effetti di una decisione di riconoscimento dello status di rifugiato)*.

10. Consiglio europeo, Conclusioni del 26-27 giugno 2014, EUCO 79/14, p. 3.

11. Consiglio GAI, *Convergence of asylum decision-making practices*, Council doc. 8210/16, 21 aprile 2016.

proposta legislativa del 2016<sup>12</sup>, integrata (a valle dell'accordo interistituzionale raggiunto nel 2017 dai co-legislatori) con una nuova proposta tesa a rafforzare il mandato operativo dell'Agenzia<sup>13</sup>.

Il superamento del c.d. *package approach*, che avrebbe legato l'adozione del regolamento dell'EUAA all'approvazione degli atti del Nuovo Patto, è stato possibile grazie a un compromesso raggiunto dall'allora Presidenza portoghese con il gruppo dei "Med 5"<sup>14</sup>; compromesso che ha richiesto, come contropartita, il differimento dell'entrata in vigore del meccanismo di monitoraggio previsto dagli artt. 14-15 del regolamento dell'EUAA, nonché l'impegno ad adeguare al nuovo quadro giuridico del SECA, e in particolare alle rilevanti disposizioni del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione<sup>15</sup>, il meccanismo emergenziale di assistenza di cui all'art. 22 dello statuto<sup>16</sup>.

Pur circoscrivendo l'impatto a breve-medio termine della riforma del SECA, tale compromesso non ne ha alterato l'impianto strutturale, che lega la ricerca di una crescente convergenza delle prassi e delle decisioni nazionali all'espansione delle funzioni operative e di monitoraggio delle Agenzie dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG)<sup>17</sup>. In tal senso, il potenziamento dell'EUAA si inquadra in una strategia alternativa, per un verso, alla centralizzazione della procedura d'asilo al livello sovranazionale e/o all'armonizzazione integrale, in via legislativa, dei sistemi di asilo nazionali; per altro verso, all'armonizzazione "indiretta" delle procedure nazionali di asilo e accoglienza, per mezzo del principio di mutua fiducia<sup>18</sup>. La prima, come noto, ha trovato – sin dal Consiglio europeo di Tampere – un ostacolo insuperabile nelle esigenze statali di salvaguardare la sovranità nazionale nell'ambito dell'esercizio della competenza concorrente in materia di migrazione e asilo, esigenza che ha condotto all'adozione di atti di armonizzazione minima, spesso insufficienti a garantire un'effettiva protezione dei diritti

---

12. 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, COM(2016) 271 final, 2016/0131 (COD), 4 maggio 2016.

13. 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 final, 2016/0131(COD), 12 settembre 2018, su cui v. D. Fernández-Rojo, *From EASO to the European Agency for Asylum: "Business as Usual?"*, in *EU Immigration and Asylum Law Blog*, [www.eumigrationlawblog.eu](http://www.eumigrationlawblog.eu), 15 ottobre 2018.

14. Cfr. la dichiarazione comune di Cipro, Grecia, Italia, Malta e Spagna contenuta nella nota del Segretariato generale del Consiglio al Coreper, *Progetto 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 (prima lettura) – Adozione dell'atto legislativo – Dichiarazioni*, Council doc. 14294/21 ADD 1, 26 novembre 2021. In argomento, C. Woollard, *Editorial: EU Asylum Agency Moving Forward and the End of the "Package Approach"?*, in *ECRE News*, [www.ecre.org](http://www.ecre.org), 11 giugno 2021.

15. 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) 2021/1147, COM(2020) 610 final, 2020/0279 (COD), 23 settembre 2020.

16. Cfr. Consiglio UE, *Note from the General Secretariat of the Council to Coreper, 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) – Mandate for negotiations with the European Parliament*, Council doc. 9724/21, 15 giugno 2021, parr. 8-9. Sulla *ratio* dell'attuazione differita di queste disposizioni, nelle more della riforma del sistema di Dublino, cfr. il *considerando* n° 68 del regolamento (UE) n. 2021/2303.

17. Comunicazione della Commissione, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 6. Sulla tendenza alla centralizzazione delle funzioni esecutive al livello sovranazionale, mediante il potenziamento delle Agenzie dello SLSG, si vedano, per tutti, J. Trondal, *An Emergent European Executive Order*, Oxford, Oxford University Press, 2010; M. Scholten, *Mind the Trend! Enforcement of EU Law Has Been Moving to "Brussels"*, in *Journal of European Public Policy*, 2017, p. 1348 ss.

18. Sui limiti dell'armonizzazione in via legislativa e sulla funzione del principio del mutuo riconoscimento nello SLSG si veda, *ex multis*, E. Pistoia, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2018, p. 8 ss., spec. p. 10.

fondamentali e, in particolare, del diritto a un rimedio effettivo<sup>19</sup>. La seconda, viceversa, è stata il motore della creazione dello SLSG, ma si è dimostrata inefficace nel momento in cui sono stati rimessi in discussione i valori «che implicano e giustificano»<sup>20</sup> la presunzione di mutua fiducia tra gli Stati membri (presunzione da cui scaturisce, com'è noto, l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni nazionali in materia di asilo).

Rispetto a queste due strategie regolatorie, che comportano una cessione di sovranità – “verticale”, nel caso dell’armonizzazione diretta attraverso la legislazione di livello sovranazionale, ovvero “orizzontale”, nel caso dell’armonizzazione indiretta attraverso il riconoscimento di effetti extraterritoriali alle decisioni di altre amministrazioni nazionali<sup>21</sup> – il potenziamento dell’EUAA agisce sul livello attuativo-esecutivo della cooperazione, mediante meccanismi centralizzati di monitoraggio e gestione della crisi, nonché strumenti *soft* di convergenza interpretativa e di condivisione di informazioni, metodologie e buone pratiche.

Siffatti meccanismi e strumenti si differenziano dalle forme meno evolute di condivisione dell’*onere* – come, ad es., quelle di mera compensazione finanziaria – poiché mirano a realizzare una condivisione delle *responsabilità* tra i livelli di governo. Al contempo, tale condivisione non comporta, almeno formalmente, un trasferimento permanente di *sovranità*. Sono, infatti, gli obiettivi della cooperazione che determinano, di volta in volta, il baricentro delle responsabilità operative, scomponendo la rigida dialettica duale tra Unione e Stati membri, tipica del federalismo esecutivo europeo nella sua accezione più classica. Ne deriva quella che è stata definita «una sussidiarietà, appunto, per cooperazione»<sup>22</sup>, che svolge (in principio) una fondamentale funzione di mitigazione degli squilibri strutturali dello SLSG<sup>23</sup>. Dal punto di vista della funzione di esecuzione del diritto UE, queste forme di *enforcement* condiviso esercitano un’influenza mediata sul *design* istituzionale e sull’organizzazione delle strutture amministrative responsabili<sup>24</sup>, con ripercussioni limitate sulla “sovranità amministrativa” degli Stati membri<sup>25</sup>. Dal punto di vista della dicotomia responsabilità-solidarietà, la solidarietà operativa promossa attraverso le agenzie contribuisce a ricomporre, almeno in parte, le istanze degli Stati membri

---

19. G. Caggiano, *Il richiedente la protezione internazionale davanti al giudice tra tutela giurisdizionale effettiva e autonomia processuale degli Stati membri dell’Unione europea*, in *Studi sull’Integrazione Europea*, 2019, p. 579 ss.; C. Favilli, *Armonizzazione delle legislazioni nazionali e standard di tutela dei diritti fondamentali: il caso del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva in materia di asilo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Claudia Morviducci*, Bari, Cacucci, 2019, p. 683 ss.

20. Corte di giustizia UE, parere 2/13 sull’adesione dell’Unione europea alla CEDU, 18 dicembre 2014, punti 168 e 191. In argomento, C. Favilli, *Armonizzazione delle legislazioni nazionali e standard di tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 688; E. Pistoia, *Lo status del principio di mutua fiducia nell’ordinamento dell’Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l’intruso?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, p. 26 ss.; V. Moreno-Lax, *Mutual (Dis-)Trust in EU Migration and Asylum Law: The Exceptionalisation of Fundamental Rights*, in *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, edited by M. González Pascual, S. Iglesias Sánchez, Cambridge, Cambridge University Press, 2021, p. 77 ss.

21. V., sul punto, S. Lavenex, *Mutual Recognition and the Monopoly of Force: Limits of the Single Market Analogy*, in *Journal of European Public Policy*, n. 5.2007, p. 764 ss.; E. Storskrubb, *Mutual Trust and the Limits of Abolishing Exequatur in Civil Justice*, in *Mutual Recognition as a Governance Strategy for Civil Justice?*, edited by E. Brouwer, D. Gerard, EUI Working Paper MWP 2016/13, p. 20.

22. R. Piselli, *Uno sguardo alle agenzie decentrate attraverso il prisma del principio di sussidiarietà*, in *Amministrazione in cammino*, 2017, p. 15.

23. Su tale squilibrio strutturale, ci sia consentito rinviare a D. Vitiello, *Le frontiere esterne dell’Unione europea*, Bari, Cacucci, 2020.

24. F. Brito Bastos, *Beyond Executive Federalism. The Judicial Crafting of the Law of Composite Administrative Decision Making*, PhD Thesis, European University Institute, giugno 2018, accessibile *online*.

25. D. Curtin, M. Egeberg, *Tradition and Innovation: Europe’s Accumulated Executive Order*, in *West European Politics*, n. 4.2008, pp. 639-661, spec. p. 649.

c.d. frontalieri, tenuti a garantire *uti universi* la tenuta delle frontiere esterne dell'Unione, con gli interessi degli Stati membri continentali, assolti da tale incombenza soltanto in ragione della loro collocazione geografica<sup>26</sup>. Eppure, nonostante quella di rafforzare la solidarietà tra gli Stati membri in materia di asilo sia una delle vocazioni "genetiche" dell'EASO, prima, dell'EUAA, poi, nessuno dei due statuti contiene richiami alle basi giuridiche che costituiscono l'espressione strutturale (art. 80 TFUE) ed emergenziale (art. 78, par. 3, TFUE) del principio di solidarietà<sup>27</sup>.

A partire da queste premesse, nelle pagine che seguono si offrono alcune chiavi di lettura della riforma dell'EUAA e delle sue potenzialità attuative, tanto dal punto di vista della cooperazione operativa tra gli Stati membri (paragrafi 2-3) e con i Paesi terzi (paragrafo 4), quanto nella prospettiva del rafforzamento dell'infrastruttura informativa e dei processi di digitalizzazione del SECA (paragrafi 5-6), considerando in particolare la funzione *lato sensu* "nomopoietica" dell'Agenzia in relazione all'adozione di strumenti e pratiche armonizzanti, nonché i poteri di intervento che le sono conferiti nell'ambito del meccanismo di monitoraggio (paragrafi 7-8). Siffatta analisi consente di mettere a fuoco l'incidenza che l'esercizio del mandato dell'EUAA può dispiegare *de jure* e *de facto* sul godimento dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, nonché i limiti dei meccanismi di *accountability* previsti dallo statuto, delineando altresì la funzione dell'Agenzia nel modello di amministrazione integrata del SECA proposto dal Nuovo Patto (paragrafi 9-10).

## 2. La cooperazione operativa in materia di asilo con funzione di convergenza "interna": gli strumenti ordinari

Durante il primo anno di operatività dell'EUAA come riformata dal regolamento 2021/2303, l'Agenzia ha fornito supporto tecnico-operativo a un numero record di Stati<sup>28</sup>, oltre a facilitare l'attuazione della protezione temporanea per i rifugiati ucraini e la *relocation* nell'ambito del meccanismo di solidarietà volontaria adottato nel giugno 2022<sup>29</sup>. Le misure "di rinforzo" previste dai piani operativi – che, come per Frontex, sono strumenti atipici<sup>30</sup>, vincolanti per l'Agenzia, per lo Stato membro ospitante e per tutti gli Stati membri partecipanti<sup>31</sup> – sono definite dall'EUAA sulla base di una valutazione congiunta dei rischi e delle esigenze operative del sistema di asilo e

26. In argomento, D. Thym, L. Tsourdi, *Searching for Solidarity in the EU Asylum and Border Policies: Constitutional and Operational Dimensions*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 5.2017, pp. 605-621. Più in generale, G. Noll, *Negotiating Asylum. The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, The Hague-Boston-London, Martinus Nijhoff Publishers, 2000, p. 263.

27. In argomento, E. Tsourdi, *Bottom-up Salvation?*, cit., p. 1026.

28. Gli Stati membri che hanno richiesto il supporto tecnico-operativo dell'Agenzia nel 2022 sono: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Repubblica ceca, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Romania, Slovenia, Spagna. Inoltre, l'Agenzia ha siglato nuovi piani operativi con Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Paesi Bassi, Romania e Slovenia. Cfr. *EUAA Asylum Report 2023*, Publications Office of the European Union, luglio 2023, p. 61.

29. *Dichiarazione di 21 Ministri dell'Interno dell'UE, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein (22 giugno 2022 – Presidenza francese del Consiglio UE)*, accessibile *online*, ai sensi della quale gli Stati partecipanti assumono l'impegno (temporaneo e su base volontaria) di ricollocare un certo numero di migranti e naufraghi soccorsi in mare, calcolato in base al PIL e alla popolazione. Il meccanismo prevede la possibilità di scegliere le nazionalità da ricollocare dando priorità ai migranti vulnerabili, oltre alla facoltà di scegliere gli Stati cui offrire quote di ricollocazione.

30. Sulla natura dei piani operativi dell'Agenzia Frontex, v. J.J. Rijpma, *External Migration and Asylum Management: Accountability for Executive Action Outside EU-Territory*, in *European Papers*, [www.europeanpapers.eu/it](http://www.europeanpapers.eu/it), 2017, p. 571 ss., p. 592, dove sono definiti come «a cross-over between an interinstitutional agreement and an agreement between Member States».

31. Art. 18 del regolamento (UE) n. 2021/2303.

accoglienza dello Stato ospitante. Ai sensi dello statuto, l'assistenza dell'Agenzia – fornita su richiesta degli Stati membri o *motu proprio*, previo accordo con lo Stato interessato – spazia dall'invio di personale e mezzi di supporto all'identificazione e alla registrazione dei cittadini dei Paesi terzi, al sostegno alla ricezione, alla registrazione e all'esame delle domande di protezione internazionale, all'assistenza nell'adozione delle decisioni in materia di asilo (inclusi i trasferimenti di Dublino e le ricollocazioni), sino a compiti di supporto operativo alla gestione dell'accoglienza<sup>32</sup>. Dalle valutazioni interne delle attività condotte negli anni 2021-2022 dall'Agenzia in Lettonia, Lituania e Romania, emerge un quadro composito, con una prevalenza di servizi di interpretariato e di compiti di supporto alla valutazione delle domande d'asilo<sup>33</sup>.

Tra gli emendamenti proposti dalla Commissione nel 2018 al testo originario dello statuto, ma non recepiti nella versione finale del regolamento istitutivo, figurava altresì la formale competenza del personale dell'Agenzia nella preparazione delle decisioni in materia di asilo, incluso lo svolgimento dei colloqui sull'ammissibilità delle domande<sup>34</sup>. Tale competenza sarebbe andata nel senso di offrire una copertura giuridica ai poteri *de facto* esercitati dall'Agenzia sin dalla c.d. crisi dei rifugiati siriani<sup>35</sup>. Soprattutto nell'ambito della gestione dei punti di crisi in Grecia, l'esercizio di tali poteri è stato ispirato a esigenze di efficientamento amministrativo che hanno prodotto effetti "collaterali" in relazione al rispetto del *due process* nelle procedure d'asilo e delle condizioni minime di accoglienza, contribuendo a rendere la gestione degli *hotspot* «the single most worrying fundamental rights issue that we are confronting anywhere in the European Union»<sup>36</sup>. Questa percezione è stata confermata dalla sostanziale elusività delle attività dell'EASO dal punto di vista della tutela giurisdizionale e amministrativa. Lo stesso Mediatore europeo, chiamato a pronunciarsi sul coinvolgimento dell'EASO nella gestione dei punti di crisi greci, non ha ritenuto di censurare la partecipazione del personale dell'Agenzia all'adozione di decisioni illegittime sull'asilo, rilevando che la responsabilità per le stesse ricadesse in ogni caso sulle autorità dello Stato membro ospitante<sup>37</sup>.

---

32. *Ivi*, art. 16, par. 2. V. altresì la lista dei piani operativi in vigore, disponibile sul sito dell'Agenzia all'indirizzo: <https://euaa.europa.eu/archive-of-operations>.

33. *EUAA Asylum Report 2023*, cit., p. 63.

34. Art. 16, par. 2, lett. m), e d), della proposta modificata di regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, cit. *supra*, nota 13.

35. In particolare, in Grecia, l'introduzione dell'approccio *hotspot* ha condotto alla riforma della legislazione interna sull'asilo, con l'adozione della l. 1.4.2016, n. 4375, successivamente modificata con l. 24.6.2016, n. 4399. Le due leggi hanno rispettivamente previsto e ampliato la partecipazione dell'EASO alle interviste dei richiedenti asilo, nell'ambito delle procedure accelerate di frontiera. Cfr., sul punto, il rapporto del Dutch Council for Refugees, *The implementation of the hotspots in Italy and Greece. A study*, Amsterdam, 2016, p. 13; C. Ziebritzki, *Chaos in Chios: Legal Questions Regarding the Administrative Procedure in the Greek Hotspots*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 26 giugno 2016; Greece Refugee Rights Initiative, *EASO's Operation on the Greek Hotspots. An overlooked consequence of the EU-Turkey Deal*, Lesvos, marzo 2018, tutti accessibili *online*.

36. N. Nielsen, *Greek migrant hotspot now EU's 'worst rights issue'*, in *EU Observer*, 7 novembre 2019, accessibile *online*.

37. Decisione del Mediatore europeo del 5 luglio 2018 nel caso 735/2017/MDC, *Coinvolgimento dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo nel processo decisionale relativo all'ammissibilità delle domande di protezione internazionale presentate nei punti di crisi greci, in particolare lacune nei colloqui di ammissibilità*. Sui profili di responsabilità dell'EASO, cfr. G. Lisi, M. Eliantonio, *The Gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Requests in Hotspots*, in *European Papers*, [www.europeanpapers.eu/it](http://www.europeanpapers.eu/it), 2019, p. 589 ss.; S.F. Nicolosi, D. Fernandez-Rojo, *Out of Control? The Case of the European Asylum Support Office*, in *Controlling EU Agencies. The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order*, edited by M. Scholten, A. Brenninkmeijer, Cheltenham, Elgar, 2020, p. 177 ss.; E. Tsourdi, *Holding the European Asylum Support Office Accountable for its Role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?*, in *German Law Journal*, 2020, p. 506 ss. Più in generale, sull'approccio *hotspot*, cfr. F. Casolari, *The EU's Hotspot Approach to Managing the Migration Crisis: A Blind Spot for International Responsibility?*, in *The Italian Yearbook of International Law Online*, vol. 25, 2016, p. 109 ss.

La trasformazione dell'EASO nell'EUAA non mette in discussione tale assunto<sup>38</sup>, lasciando «impregiudicata la competenza delle autorità nazionali responsabili per l'asilo relativamente alle decisioni in merito alle singole domande di protezione internazionale»<sup>39</sup>. Al contempo, la riforma dello statuto favorisce una maggiore convergenza nella valutazione delle domande di protezione internazionale in tutta l'Unione<sup>40</sup> mediante l'esercizio di compiti di assistenza<sup>41</sup> che non comportano l'adozione di decisioni finali. In questo senso, la convergenza "interna", assicurata dalla riforma dell'Agenzia, non prelude a una centralizzazione delle procedure d'asilo a livello sovranazionale e lascia inalterato, perlomeno nominalmente, il ruolo «di second'ordine» dell'EUAA<sup>42</sup>. L'ipotesi della centralizzazione, infatti, pur contemplata dalla Commissione sin dal 2013, e ritenuta in principio compatibile con il diritto primario dell'Unione<sup>43</sup>, è stata accantonata in ragione delle imponenti trasformazioni istituzionali che la sua realizzazione avrebbe richiesto<sup>44</sup>. Inoltre, almeno in relazione alla cooperazione di Dublino, la centralizzazione delle procedure d'asilo avrebbe in ogni caso dovuto convivere con l'esercizio della competenza statale per l'esame delle domande d'asilo o di protezione sussidiaria, competenza espressamente avocata al livello statale dall'art. 78, par. 2, lett. e), TFUE<sup>45</sup>.

D'altra parte, la previsione di un'apposita base giuridica nel regolamento 2021/2303 per l'esercizio da parte dell'Agenzia di più incisivi poteri d'istruttoria nell'ambito delle procedure d'asilo avrebbe potuto contribuire a garantire una maggiore aderenza procedurale delle stesse agli obiettivi del SECA a condizione di dotare l'EUAA del potere di reagire all'esercizio abusivo

---

38. Peraltro, come sottolineato da D. Fernández-Rojo, *From EASO to the European Agency for Asylum*, cit., neppure nel caso in cui gli emendamenti del 2018 fossero stati integralmente recepiti si sarebbe assistito a una centralizzazione dell'esame delle istanze d'asilo.

39. *Considerando* n° 66 del regolamento (UE) n. 2021/2303.

40. *Ivi*, *considerando* n° 3, 4, 6 e 17.

41. Tali compiti sono descritti nel *considerando* n° 26 del regolamento (UE) n. 2021/2303.

42. In tal senso, F. Brito Bastos, *Beyond Executive Federalism*, cit., p. 82: «the EU administration only *nominally* fulfils a second-order role. It will often adopt decisions that profoundly affect individuals, even though the relevant legislation does not provide for contacts between the two» (corsivo dell'autore).

43. H. Urth, M. Heegaard Bausager, H.-M. Kuhn, J. Van Selm, *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*, Commissione europea, HOME/2011/ERFX/FW/04, 13 febbraio 2013, p. 114, dove la nozione di centralizzazione delle procedure d'asilo (fondata sulla base giuridica dell'art. 78, par. 2, lett. d), TFUE, letto alla luce del par. 1 del medesimo articolo, in combinato disposto con l'art. 80 TFUE) viene descritta come «an arrangement under which all asylum claims within the EU are processed jointly by an EU authority assuming responsibility for both preparation and decision on all cases, as well as subsequent distribution of recognized beneficiaries of international protection and return of those not in need of protection».

44. Cfr. la nota informativa della Commissione europea, *The legal and practical feasibility of disembarkation options. Follow-up to the informal working meeting of 24 June 2018*, accessibile *online*, p. 4, dove si afferma che l'esternalizzazione delle procedure d'asilo sarebbe possibile soltanto nell'ipotesi in cui fosse stabilito «an EU asylum system and EU courts to process claims accompanied by an EU-level appeal structure», nonché un meccanismo centralizzato di redistribuzione dei richiedenti asilo; ipotesi che, tuttavia, avrebbe richiesto «a major institutional transformation [and] substantial resources [...] to be allocated to these new EU-asylum courts and bodies».

45. Su tale disposizione si fonda, come noto, il 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). Sul punto, E. Tsourdi, *Bottom-up Salvation?*, cit., p. 997.



della discrezionalità amministrativa statale<sup>46</sup>. Come si approfondirà più avanti<sup>47</sup>, pur istituendo un organo posto a tutela dei diritti fondamentali e un meccanismo di denuncia, sul modello di quello previsto dallo statuto di Frontex<sup>48</sup>, il regolamento 2021/2303 non consente all’Agenzia di interferire con l’esercizio *ultra vires* dei poteri decisionali statali. Alla luce di ciò, il conferimento di più ampi poteri di intervento endoprocedimentale all’Agenzia avrebbe potuto al più favorire un’ulteriore accelerazione delle procedure, allineando la funzione tecnico-operativa svolta dall’EUAA nell’ambito delle procedure d’asilo statali a quella di Frontex nell’ambito delle procedure di rimpatrio.

### 3. (segue) La convergenza “interna” mediante gli strumenti operativi di tipo emergenziale

La convergenza “interna” è perseguita anche mediante strumenti operativi di tipo emergenziale, che uniformano la risposta alle crisi nell’ambito del SECA. In situazioni di pressione sproporzionata per il sistema di asilo e accoglienza di uno Stato membro<sup>49</sup>, il regolamento istitutivo prevede, infatti, l’invio delle squadre di sostegno per l’asilo: (i) sia con funzione di supporto nei punti di crisi (*hotspot*), disciplinati dallo statuto di Frontex<sup>50</sup>, (ii) sia in funzione di sostegno all’attuazione delle misure adottate con decisione di esecuzione del Consiglio, ai sensi dell’art. 22 dello statuto dell’EUAA<sup>51</sup>.

(i) In relazione alla cooperazione inter-agenzia nella gestione dei punti di crisi, il regolamento prevede che quando le squadre di sostegno per l’asilo dell’EUAA agiscono come componenti delle squadre per la gestione della migrazione, disciplinate dallo statuto di Frontex<sup>52</sup>, le prime possono svolgere lo *screening* dei cittadini di Paesi terzi (compreso il rilevamento delle impronte digitali), l’indirizzamento verso le procedure appropriate e, più genericamente, “agevolare” l’esame delle domande di protezione internazionale<sup>53</sup>. Questa cooperazione inter-agenzia crea un più stretto raccordo tra procedure d’asilo e rimpatrio, ma al contempo può rivelarsi particolarmente intrusiva dei diritti fondamentali delle persone riguardate, senza che gli statuti delle agenzie coinvolte prevedano opportuni strumenti di garanzia dei diritti di difesa e dell’equo processo<sup>54</sup>.

Anche la composizione delle squadre di sostegno per l’asilo è predeterminata dallo statuto, a fini di convergenza interna. In maniera analoga a quanto avviene per Frontex, le squadre di sostegno per l’asilo si compongono di diverse tipologie di personale: gli esperti appartenenti al

46. In tal senso, v. già European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010*, luglio 2016, p. 7 ss.; *Agent of Protection? Shaping the EU Asylum Agency. ECRE’s Analysis of the Potential and Risks Contained in the Proposal to Transform EASO into an EU Asylum Agency*, Policy Note 4/2017, p. 2.

47. V. *infra*, par. 9.

48. Sia consentito il rinvio a D. Vitiello, *Le frontiere esterne dell’Unione europea*, cit., pp. 158-159 e 270-274.

49. Art. 1, par. 2, art. 2, par. 1, lett. i), e art. 16, par. 1, lett. c), del regolamento (UE) n. 2021/2303. La procedura per l’invio delle squadre è disciplinata all’art. 20 del medesimo regolamento.

50. Art. 2, par. 23, del regolamento (UE) n. 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) n. 2016/1624.

51. Art. 15, parr. 4-5, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

52. Art. 40 del regolamento (UE) n. 2019/1896.

53. Art. 21, par. 3, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

54. Per un’analisi di questi aspetti, relativa all’esercizio di poteri decisionali da parte dell’EUAA nell’ambito delle procedure d’asilo maltesi, cfr. A. Pirrello, *EUAA Operations in Malta: Legal Remedies to De Facto Powers in the Absence of Legal Certainty*, EULEN Platform Working Paper, agosto 2023, accessibile *online*.

personale dell’Agenzia, tra cui è istituito un gruppo di riserva in materia d’asilo, comprendente almeno cinquecento esperti immediatamente a disposizione dell’Agenzia per le richieste di assistenza in caso di pressione sproporzionata<sup>55</sup>; gli esperti degli Stati membri, nominati in base ai profili e al numero definiti dagli accordi bilaterali annuali all’uopo conclusi tra l’Agenzia e lo Stato membro interessato<sup>56</sup>; gli esperti nazionali, distaccati presso l’Agenzia sulla base dei medesimi accordi; e, infine, gli esperti non impiegati presso l’Agenzia, il cui utilizzo dovrebbe essere circoscritto ai casi in cui l’EUAA non può garantire altrimenti l’esercizio dei compiti statutari per mancanza di personale proveniente dagli Stati membri o dall’Agenzia stessa<sup>57</sup>. Tuttavia, a differenza di quanto avviene per l’Agenzia Frontex, l’obbligo statale di contribuire alla costituzione delle squadre di sostegno per l’asilo è, nel caso dell’EUAA, meno stringente<sup>58</sup>. Pertanto, almeno in Italia, l’Agenzia fa largo uso di personale non impiegato con contratti di lavoro subordinato, ma con contratti di collaborazione individuale con la qualifica di “esperti esterni”<sup>59</sup>. Questi esperti sono reclutati con un contratto in cui manca qualsiasi riferimento a obblighi in materia di diritti fondamentali e che pone, tra l’altro, problemi non secondari di individuazione della giurisdizione competente per la contribuzione fiscale<sup>60</sup>. Tale prassi finisce, di fatto, per espandere il margine di discrezionalità delle autorità nazionali quanto alla determinazione delle modalità e delle finalità dell’azione delle squadre di “sostegno all’asilo”.

(ii) Per quanto riguarda, poi, il meccanismo di risposta alle crisi, di cui all’art. 22 dello statuto, esso è attivabile quando l’inefficienza del sistema di asilo o di accoglienza di uno Stato membro provochi gravi ripercussioni sul funzionamento dell’intero SECA o tale Stato non si sia conformato alle raccomandazioni elaborate dall’Agenzia, prima, e dalla Commissione, poi, per rimediare alle carenze identificate. Analogamente a quanto accade per l’omologo meccanismo previsto dal regolamento di Frontex<sup>61</sup>, la competenza ad adottare la decisione di esecuzione che informa la risposta dell’Agenzia all’emergenza è affidata al Consiglio e tale meccanismo non configura in capo all’Agenzia un vero e proprio diritto/dovere di intervento. Al contempo, l’art. 22 del regolamento 2021/2303 realizza una (seppur limitata) condivisione delle responsabilità, alla stregua di quella prevista dall’art. 7 dello statuto di Frontex. Anche se qualsiasi azione operativa dell’Agenzia, adottata in questo quadro, deve essere concertata con lo Stato membro interessato, l’art. 22 introduce un meccanismo di “procedimentalizzazione” della cooperazione<sup>62</sup>,

55. Tale gruppo trova il proprio omologo nella riserva di reazione rapida prevista dal regolamento di Frontex e messa a disposizione dagli Stati membri per un periodo di quattro mesi l’anno per essere impiegata negli interventi rapidi di cui agli artt. 37, par. 2, e 39, parr. 11-13, qualora il personale operativo dell’Agenzia corrispondente alle categorie 1, 2 e 3 sia già stato pienamente impiegato. Cfr. l’art. 58 e dell’allegato IV del regolamento (UE) n. 2019/1896.

56. Lo Stato membro di origine del personale distaccato determina altresì la durata della partecipazione del personale nazionale alle missioni dell’Agenzia, durata che – ai sensi dell’art. 20, par. 5, del regolamento (UE) n. 2021/2303 – non può essere inferiore a quarantacinque giorni, tranne nel caso in cui la missione stessa sia di durata inferiore. Tali accordi bilaterali sono previsti anche dal regolamento (UE) n. 2019/1896, ai sensi dell’art. 57 e dell’allegato III.

57. Art. 19, par. 1, e *considerando* n° 25 del regolamento (UE) n. 2021/2303.

58. Per una comparazione si mettano a confronto l’art. 57, par. 9, del regolamento (UE) n. 2019/1896 e l’art. 19, par. 3, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

59. Cfr. ad es. ECRE, ASGI, AIDA (*Asylum Information Database*) *Country report: Italy. 2022 Update*, 31 dicembre 2022, accessibile *online*, p. 23. V. altresì: EASO/EUAA, *Da somministrati a partite iva. Nidil: Fortissima preoccupazione*, in *Nuove identità di lavoro*, 1° febbraio 2022, accessibile *online*.

60. Cfr. EUAA, *Contract for External Expert’s Services*, EASO/2021/885, accessibile *online* all’indirizzo: [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Annex\\_3%20-%20Model\\_Contract.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Annex_3%20-%20Model_Contract.pdf).

61. Art. 42 del regolamento (UE) n. 2019/1896.

62. Sull’adozione e il funzionamento di questi meccanismi, nell’ambito dell’ultima riforma di Frontex, si consenta il rinvio a D. Vitiello, *Le frontiere esterne dell’Unione europea*, cit., p. 89 ss.

che contribuisce a imbrigliare la discrezionalità amministrativa statale all'interno di sequenze predefinite e, potenzialmente, a riportare i diritti fondamentali al centro della valutazione degli interessi in gioco.

#### 4. La cooperazione con i Paesi terzi e le tre dimensioni della convergenza “esterna”

Uno dei capisaldi della riforma dell'Agenzia per l'asilo consiste nel trasferimento ai Paesi terzi del modello europeo di cooperazione nel settore della protezione internazionale. Ai sensi dell'art. 35 del regolamento 2021/2303, questa competenza si articola in tre livelli di azione: (i) l'azione esterna dell'EUAA, finalizzata a favorire la convergenza dei sistemi di asilo e accoglienza dei Paesi terzi con il modello europeo e ad attuare programmi di sviluppo e protezione regionale; (ii) l'azione di supporto alla cooperazione operativa fra gli Stati membri e i Paesi terzi, anche a fini di esecuzione di programmi di reinsediamento<sup>63</sup>; (iii) la partecipazione all'attuazione degli accordi dell'Unione con i Paesi terzi per l'instaurazione di partenariati per la gestione dell'asilo<sup>64</sup>.

(i) La competenza esterna “autonoma” dell'Agenzia deve essere integrata «in una più ampia cooperazione strategica con i Paesi terzi»<sup>65</sup>, in modo da coordinarsi con l'azione esterna degli Stati membri in materia di reinsediamento e con l'approccio globale dell'Unione in materia di migrazione e mobilità (GAMM)<sup>66</sup>. Tale competenza prevede la conclusione di piani di azione bilaterali con i Paesi del vicinato<sup>67</sup> e di accordi operativi con le competenti autorità dei Paesi terzi di seconda linea, lungo le rotte migratorie<sup>68</sup>. I piani di azione dell'EUAA sono intese molto “leggere”, formalizzate per mezzo di scambi di lettere con le competenti autorità del Paese terzo “beneficiario”<sup>69</sup> per il raggiungimento di obiettivi specifici. Gli accordi operativi dell'EUAA, come gli accordi di lavoro di Frontex<sup>70</sup>, si inseriscono nel *trend* di “informalizzazione” degli strumenti della cooperazione internazionale dell'Unione<sup>71</sup>, come intese a contenuto tecnico-programmatico concluse, previa approvazione della Commissione, da un organismo dell'Unione con le competenti autorità dei Paesi terzi e, pertanto, non in grado di impegnare l'Unione sul piano internazionale, né di produrre (*per se*) effetti giuridici nei confronti dei terzi. Nondimeno, tali accordi esprimono un chiaro *animus contrahendi* e costituiscono la cornice giuridica di attività

63. V. altresì l'art. 2, lett. r), e s), e il *considerando* n° 14 del regolamento (UE) n. 2021/2303.

64. Art. 78, par. 2, lett. g), TFUE.

65. *Considerando* n° 38 del regolamento (UE) n. 2021/2303.

66. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, COM(2011) 743 def., 18 novembre 2011.

67. Nel 2022, l'EUAA ha concluso piani di azione (*roadmaps*) con Albania, Bosnia Erzegovina, Egitto, Kosovo, Montenegro, Nord Macedonia, Serbia e Turchia. I testi dei piani sono disponibili nell'*EUAA Asylum Report 2023*, cit., p. 64.

68. Si tratta, in particolare, dei Paesi del Medio Oriente e del Nord Africa (MENA), con cui, tra l'altro, l'Agenzia condivide una specifica piattaforma di supporto operativo. Cfr. *EUAA Asylum Report 2023*, cit., p. 64.

69. *EUAA External Cooperation Strategy*, marzo 2023, accessibile online, p. 14.

70. In relazione agli accordi di lavoro di Frontex, si veda M. Fink, *Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding “Technical Relationships”*, in *Merkourios: Utrecht Journal of International and European Law*, 2012, p. 20 ss., spec. p. 28; 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 *The External Dimension of EU Agencies and Bodies. Law and Policy*, edited by H.C.H. Hofmann, E. Vos, M. Chamon, Cheltenham, Elgar, 2019, p. 34 ss. Si consenta altresì il rinvio a D. Vitiello, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, cit., p. 117 ss.

71. F. Casolari, *Il ricorso dell'Unione europea a strumenti informali per il contrasto all'immigrazione irregolare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 539 ss.; S. Poli, *The Integration of Migration Concerns into EU External Policies: Instruments, Techniques and Legal Problems*, in *European Papers*, [www.europeanpapers.eu/it](http://www.europeanpapers.eu/it), 2020, p. 71 ss.

potenzialmente intrusive del diritto umano a lasciare il proprio Paese, disciplinando (tra l'altro) lo scambio di informazioni sulla «migrazione legata alle richieste d'asilo»<sup>72</sup>, le attività di *capacity building* nella gestione della mobilità umana, la formazione e, soprattutto, l'invio dei funzionari di collegamento dell'EUAA in territorio dei Paesi terzi<sup>73</sup>. In nessun caso, comunque, l'adozione di questi accordi è accompagnata dalla conclusione di un accordo quadro da parte dell'Unione, come invece avviene per gli accordi sullo *status* conclusi ex art. 218 TFUE per dare copertura giuridica alle attività esecutive extraterritoriali di Frontex<sup>74</sup>.

L'invio dei funzionari di collegamento dell'Agenzia nei Paesi terzi è una delle principali novità introdotte dal regolamento 2021/2303. Ai sensi dello statuto dell'EUAA, i funzionari di collegamento possono essere distaccati «unicamente nei Paesi terzi le cui prassi di gestione della migrazione e dell'asilo sono conformi alle norme inderogabili in materia di diritti umani»<sup>75</sup>. Una simile previsione era presente anche nello statuto di Frontex prima dell'ultima riforma, ed è stata significativamente espunta dall'attuale versione del regolamento, che individua come prioritari, ai fini dell'invio dei funzionari di collegamento, quei Paesi «che sono, in base a un'analisi dei rischi, Paesi di origine o di transito per l'immigrazione illegale»<sup>76</sup>.

Al contempo, le direttrici dell'azione esterna dell'Agenzia devono essere necessariamente allineate agli orientamenti politici dell'Unione circa l'individuazione dei Paesi terzi c.d. strategici; quindi – oltre al GAMM – rilevano i Paesi prioritari nell'ambito della politica di allargamento dell'Unione e del partenariato orientale<sup>77</sup>, del piano d'azione di La Valletta<sup>78</sup>, della strategia europea per i Balcani occidentali<sup>79</sup>, della dichiarazione di Malta<sup>80</sup> e del piano d'azione per le rotte migratorie<sup>81</sup>, oltre naturalmente alla cooperazione con la Turchia sulla base della dichiarazione del marzo 2016<sup>82</sup>.

Pur nella diversità e specificità degli obiettivi, questi strumenti sono accomunati dal presupposto del contenimento della migrazione irregolare diretta verso l'Europa e del contrasto al favoreggiamento della stessa, al punto da piegare anche meccanismi intrinsecamente

---

72. Art. 36, par. 2, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

73. *Ibidem*.

74. Art. 73, par. 3, del regolamento (UE) n. 2019/1896.

75. Art. 36, par. 1, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

76. Cfr. l'art. 14, par. 3, del 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, nonché l'art. 55, par. 1, del regolamento (UE) n. 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) n. 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, con l'art. 77, par. 2, del regolamento (UE) n. 2019/1896.

77. Come noto, il partenariato orientale è rivolto ad Armenia, Azerbaigian, Bielorussia Georgia, Moldavia e Ucraina e si prefigge di rafforzare la dimensione orientale della politica europea di vicinato. Cfr. Consiglio UE, *Riunione dei Ministri degli esteri del partenariato orientale, 12 dicembre 2022*, comunicato stampa accessibile *online*.

78. Piano d'azione congiunto della Valletta, adottato al Summit di La Valletta, l'11-12 novembre 2015, accessibile *online* sul sito dell'International Centre for Migration and Policy Development (ICMPD).

79. Commissione europea, *EU Action Plan on the Western Balkans*, 5 dicembre 2022, accessibile *online*.

80. Consiglio europeo, *Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale*, comunicato stampa n. 43/17, 3 febbraio 2017.

81. Commissione europea, *EU Action Plan for the Western Mediterranean and Atlantic routes*, 6 giugno 2023, accessibile *online*.

82. Consiglio europeo, *Dichiarazione UE-Turchia*, comunicato stampa 144/16, 18 marzo 2016, accessibile *online*.

umanitari – come il reinsediamento – a queste finalità<sup>83</sup>. Invero, la strategia per le relazioni con i Paesi terzi, adottata dal consiglio d’amministrazione dell’EUAA in base all’art. 41 dello statuto<sup>84</sup>, segue una logica “relazionale”, privilegiando in primo luogo le relazioni con i Paesi terzi candidati all’adesione, in secondo luogo allineando le direttrici della cooperazione alla politica europea di vicinato e, infine, individuando i Paesi terzi di origine dei flussi che siano ritenuti strategici per il c.d. *whole-of-route approach*<sup>85</sup>. Questa logica relazionale riflette la distonia tra i due criteri ordinatori dell’azione esterna dell’Agenzia: per un verso, quello orientato a elevare gli *standard* di protezione internazionale dei Paesi terzi, collaborando con Paesi politicamente predisposti alla convergenza con i presupposti normativi del SECA; per altro verso, quello teso a migliorare la capacità di gestione dei flussi migratori diretti verso l’UE, attraverso la predisposizione *in loco* di attività informative pre-partenza (come l’informazione sui rischi della migrazione irregolare) e l’attuazione di programmi di protezione regionale.

Peraltro, questa distonia è del tutto coerente con il meccanismo di coordinamento operativo per la dimensione esterna della migrazione (MOCADDEM)<sup>86</sup>, che rappresenta la cornice attuativa della strategia per le relazioni con i Paesi terzi dell’EUAA<sup>87</sup>. Ai sensi del MOCADDEM, gli obiettivi migratori dell’Unione possono essere perseguiti mediante diverse tipologie di azioni operative e strumenti di influenza, finanche attraverso la politica di aiuto umanitario<sup>88</sup>. Questo approccio, inaugurato dal piano d’azione contro il traffico di migranti<sup>89</sup> con l’obiettivo di contrastare il *business model* dei trafficanti e prevenire le morti in mare<sup>90</sup>, va di pari passo con l’idea che la convergenza “esterna” debba essere ricercata al livello più immediatamente operativo (c.d. approccio “Team Europe”)<sup>91</sup>, favorendo la saldatura tra esternalizzazione e informalizzazione delle relazioni esterne in materia di immigrazione e asilo. In questa prospettiva, il potere dell’Agenzia di predisporre e finanziare autonomamente progetti di assistenza<sup>92</sup> può essere

83. Cfr., sul punto, il meccanismo di *resettlement* dei rifugiati siriani previsto dalla dichiarazione UE-Turchia, su cui ci sia consentito rinviare a D. Vitiello, *Legal Narratives of the EU External Action in the Field of Migration and Asylum: From the EU-Turkey Statement to the Migration Partnership Framework and Beyond*, in *Securitisating Asylum Flows*, cit., p. 147 ss.

84. EUAA External Cooperation Strategy, cit. La strategia è stata adottata ai sensi dell’art. 41, par. 1, lett. ab), del regolamento (UE) n. 2021/2303.

85. EUAA External Cooperation Strategy, cit., p. 11.

86. Decisione di esecuzione (UE) 2022/60 del Consiglio del 12 gennaio 2022 relativa al meccanismo di coordinamento operativo per la dimensione esterna della migrazione.

87. EUAA External Cooperation Strategy, cit., p. 8.

88. Consiglio UE, *Mécanisme opérationnel de coordination des actions pour la dimension externe des migrations*, Council doc. 15299/21, LIMITE, 30 dicembre 2021, accessibile *online*, art. 2. Su tale meccanismo, sia consentito il rinvio a D. Vitiello, *Poteri operativi, accountability e accesso alla giustizia nella gestione integrata delle frontiere esterne dell’Unione europea. Una prospettiva sistemica*, in *Quaderno AISDUE, serie speciale, Atti del Convegno “Ambiente, digitale, economia: l’Unione europea verso il 2030”, Bari 3-4 novembre 2022*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, p. 459 ss.

89. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano d’azione rinnovato dell’UE contro il traffico di migranti (2021-2025)*, COM(2021) 591 final, del 29 settembre 2021. V. altresì EUAA External Cooperation Strategy, cit., p. 11 ss.

90. *Joint Letter by Denmark, Lithuania, Greece, Latvia, Slovak Republic, Malta, Estonia, Austria to the Presidents of the European Commission and the European Council*, 6 febbraio 2023, accessibile *online*, p. 1: «As long as the European asylum system and its very low rate of returns constitute a pull factor, third country nationals who are not in need of international protection will keep risking their lives on the dangerous journeys towards Europe». V. anche L. Achilli, G. Sanchez, *Chasing the Smugglers Out: Why the “Whole-of-route” Will Not Address EU-bound Irregular Migration*, in *EUI Migration Policy Centre Blog*, 13 giugno 2022, accessibile *online*.

91. In riferimento al “Team Europe approach”, si veda A. Jones, K. Sergejef, *Half-time Analysis: How is Team Europe Doing?*, ECDPM Briefing Note No. 149, 22 settembre 2022, accessibile *online*.

92. Art. 35, par. 5, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

esercitato tanto a fini di convergenza dei sistemi di asilo dei Paesi terzi dal punto di vista del livello di protezione, quanto come mezzo di ingerenza indiretta sul controllo delle partenze dai Paesi terzi. Questa ambivalenza, intrinseca nella configurazione dell'azione esterna dell'EUAA, fa sì che i principi guida della sua strategia per le relazioni con i Paesi terzi – coerenza, solidarietà e sostenibilità<sup>93</sup> – possano essere declinati in funzione di obiettivi tra loro molto diversi e, potenzialmente, antitetici. Questo accade, ad esempio, in relazione allo strumento di sostegno al reinsediamento dalla Turchia<sup>94</sup>, che dal 2021 è gestito dall'EUAA<sup>95</sup>.

(ii) *A fortiori*, la dialettica duale degli obiettivi di convergenza esterna dell'EUAA si proietta sull'attività di supporto alla cooperazione operativa fra gli Stati membri e i Paesi terzi. In questo ambito, l'azione dell'EUAA dovrebbe contribuire alla costruzione di una politica europea di *resettlement* e ammissione legale più strutturata e coerente, mediante il potenziamento della rete per lo scambio di informazioni e di buone pratiche, già istituita dall'EASO (c.d. *Resettlement and Humanitarian Admissions Network*), della piattaforma di esperti sui percorsi legali per i cittadini afgani e della *Resettlement Support Facility* con sede a Istanbul<sup>96</sup>. Tuttavia, la riforma del regolamento dell'EUAA non ha conferito all'Agenzia i poteri d'azione per espletare un'efficace funzione di supporto alle politiche nazionali di reinsediamento. Più precisamente, l'emendamento proposto dal Parlamento europeo in sede negoziale, volto a conferire all'Agenzia una specifica funzione di assistenza nella gestione dei visti umanitari da parte delle autorità statali, con l'obiettivo di facilitare il reinsediamento, non ha trovato spazio nel compromesso generale sul regolamento 2021/2303<sup>97</sup>.

Dal punto di vista attuativo, poi, l'intervento dell'EUAA si inserisce in cornici cooperative complesse e sedimentate, di natura intergovernativa, che riflettono necessariamente le priorità delle politiche migratorie nazionali. Ne è un esempio la cooperazione tra l'EUAA e il Ministero dell'Interno italiano in materia di sensibilizzazione ai rischi dei viaggi via mare, rivolta in particolare alla deterrenza delle partenze non autorizzate dei migranti nigeriani. La campagna, invero, offre informazioni e testimonianze dei sopravvissuti alla traversata del Mediterraneo, ma nulla dice a proposito del diritto di cercare asilo e delle opportunità di reinsediamento e ammissione umanitaria dalla zona del Sahel<sup>98</sup>. In aggiunta, le iniziative italiane riguardanti il reinsediamento e l'ammissione umanitaria, che si inseriscono nel contesto del rilancio delle relazioni tra l'Italia e i Paesi dell'Africa sub-sahariana<sup>99</sup>, in particolare con il Niger<sup>100</sup>, continuano

93. *EUAA External Cooperation Strategy*, cit., p. 6.

94. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Sesta relazione annuale sullo strumento per i rifugiati in Turchia*, COM(2022) 243 final, 24 maggio 2022.

95. *EUAA External Cooperation Strategy*, cit., p. 17. V. altresì EUAA-Turkish Presidency of Migration Management (PMM), *Roadmap for Cooperation between the EUAA-PMM (2022-2023)*, 2022, accessibile *online*.

96. *EUAA Asylum Report 2023*, cit., p. 61.

97. Cfr. il progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo 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 (COM(2016)0271 – C8-0174/2016 – 2016/0131(COD)), contenuto nella relazione del Parlamento europeo A8-0392/2016 del 21 dicembre 2016, emendamento 42.

98. Ministero dell'Interno, *Campagna social media EASO per la Nigeria*, comunicato stampa del 6 marzo 2018, accessibile *online*.

99. S. D'Amato, *Italy in the Sahel: National Priorities and European Policies*, in *ISPI Blog*, 3 agosto 2023, accessibile *online*.

100. Ministero dell'Interno, *Piantedosi al convegno Italia-Niger organizzato dalla Fondazione Med-Or*, comunicato stampa del 1° dicembre 2022, accessibile *online*. Sulle relazioni tra i due Paesi, anche in materia di immigrazione, cfr. l'accordo di cooperazione in materia di difesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Niger concluso a Roma il 26 settembre 2017, pubblicato solo nel 2019 in seguito alla decisione del Tar del Lazio n. 11125/2018, resa su richiesta di accesso civico presentata da ASGI e CILD.

ad essere prevalentemente gestite dall'UNHCR<sup>101</sup>, con una marginale (e non meglio definita) presenza di progetti pilota dell'EUAA<sup>102</sup>. Né maggiori dettagli si ottengono dal piano operativo 2022-2024 concluso tra l'EUAA e l'Italia, che si limita a prevedere che l'Agenzia sosterrà le iniziative in materia di reinsediamento e ammissione umanitaria del Dipartimento di pubblica sicurezza<sup>103</sup>. Al contempo, il rafforzamento della cooperazione con i Paesi del Maghreb e dell'Africa occidentale<sup>104</sup>, in particolare con la Tunisia e la Nigeria, Paesi di origine "sicuri"<sup>105</sup>, con cui sono in essere accordi bilaterali di riammissione efficaci<sup>106</sup>, corredati da intese di polizia disciplinanti gli aspetti operativi<sup>107</sup>, ha consentito all'Italia di avviare formalmente le procedure accelerate alla frontiera<sup>108</sup> e sul territorio statale<sup>109</sup>.

(iii) Questi sviluppi, a livello di interstatale, si iscrivono nel solco di una cooperazione informale tra tali Paesi terzi e l'Unione europea, posta a sostegno degli sforzi degli Stati membri c.d. frontalieri. È il caso della cooperazione con la Tunisia, con la quale nel giugno 2023 l'Unione ha concluso una *partnership* che prevede, tra l'altro, azioni di *capacity building* in relazione ai controlli di frontiera, ai rimpatri, alle attività di ricerca e soccorso, nonché al contrasto alla migrazione irregolare e al traffico dei migranti, in cambio di un finanziamento di cento milioni di euro<sup>110</sup>. Queste forme di partenariato rappresentano un'evoluzione della dichiarazione UE-Turchia nella misura in cui pongono anche formalmente l'azione bilaterale degli Stati membri "al servizio" degli obiettivi di politica migratoria dell'Unione<sup>111</sup>. Applicata al terzo livello dell'azione esterna dell'EUAA, ovvero al supporto che l'Agenzia può offrire all'implementazione di forme di

---

101. È questo il caso dell'*Emergency Transit Mechanism*, per l'evacuazione dei rifugiati dalla Libia e il reinsediamento in Europa. Cfr. L. Lambert, *Extraterritorial Asylum Processing: The Libya-Niger Emergency Transit Mechanism*, in *Forced Migration Review*, novembre 2021, p. 18 ss. Sul lancio di tale meccanismo, cfr. ASGI, *Il programma Emergency Transit Mechanism e il reinsediamento dal Niger. Ricostruzione giuridica, criticità presenti e future*, 15-20 novembre 2018, accessibile online.

102. UNHCR Asylum Capacity Support Group, *EUAA (formerly EASO) Niger*, 2021, accessibile online sul sito: <https://acsg-portal.org/matches/easo-niger/>.

103. *Operating Plan 2022-2024 agreed by the European Asylum Support Office and Italy*, Valletta Harbour and Rome, 24 dicembre 2022, accessibile online, p. 37.

104. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Conferenza internazionale su sviluppo e migrazioni del 23 luglio 2023*, punto stampa finale, accessibile online.

105. 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* (23A01952), accessibile online.

106. In relazione alla Tunisia, cfr. il sito del Ministero dell'Interno, *Luciana Lamorgese e Luigi Di Maio in Tunisia per arginare le partenze*, comunicato stampa del 18 agosto 2020; in relazione alla Nigeria, v. la scheda informativa disponibile online sul sito dell'Università degli Studi di Torino, *Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo federale della Repubblica nigeriana sulla migrazione*, 2000.

107. ASGI, *Diritti in pratica – Accesso al contenuto degli accordi bilaterali di riammissione e rimpatrio*, 10 novembre 2022, accessibile online.

108. Cfr. A. Ziniti, *Migranti, sarà a Pozzallo il primo centro per le espulsioni accelerate alla frontiera per chi arriva da Paesi sicuri*, in *La Repubblica*, 16 agosto 2023, accessibile online.

109. Cfr. l'art. 10-ter, co. 1-bis, del d. lgs. 25.7.1998, n. 286, inserito con d.l. 10.3.2023, n. 20, convertito, con modificazioni, in l. 5.5.2023, n. 50.

110. Commissione europea, *Press statement by President von der Leyen with Italian Prime Minister Meloni, Dutch Prime Minister Rutte and Tunisian President Saied*, 11 giugno 2023, accessibile online. Sulla cooperazione UE-Tunisia, cfr. F. Battaglia, *Il Memorandum of understanding UE-Tunisia: profili giuridici e impatto sui diritti umani*, in *I Post di AISDUE*, [www.aisdue.eu](http://www.aisdue.eu), 2023, p. 875 ss.

111. In argomento, C. Milano, *La dimensione esterna delle politiche UE di immigrazione e asilo oltre l'approccio globale e l'informalizzazione: alcune questioni giuridiche legate agli sviluppi più recenti*, in *I Post di AISDUE*, [www.aisdue.eu](http://www.aisdue.eu), 2023, p. 827 ss.

partenariato e cooperazione dell'Unione per la gestione dell'asilo, tale dinamica conduce a una convergenza basata sull'esternalizzazione della diade responsabilità-solidarietà<sup>112</sup>.

Per un verso, molte *partnership* dell'Unione per la gestione dell'asilo fanno leva, per la loro attuazione, sulle relazioni preferenziali tra taluni Stati membri e i Paesi terzi "strategici" per il controllo delle rotte e la diversione dei flussi di richiedenti asilo, delegando al livello statale attività formalmente precluse all'azione "convenzionale" dell'Unione da vincoli giuridici o politici. Per altro verso, la convergenza che questi partenariati promuovono riguarda soprattutto azioni di *capacity building* a fini di contenimento e riammissione, a supporto delle quali si propongono piattaforme cooperative basate essenzialmente su strumenti di sostegno finanziario. In questa cornice è, pertanto, difficile configurare l'azione dell'Agenzia come azione di un "agente di protezione internazionale"<sup>113</sup>. Un diverso approccio, teso a «promuovere percorsi legali sostenibili e sicuri per coloro che necessitano di protezione», è invero abbozzato nel Nuovo Patto<sup>114</sup> e potrebbe trovare spazio nel (futuro) quadro europeo sul reinsediamento<sup>115</sup>, anche a partire dall'esperienza maturata in risposta allo sfollamento degli ucraini<sup>116</sup>. Questo approccio alternativo, tuttavia, non assume (al momento in cui si scrive) autonoma rilevanza in sede di attuazione, le vie di accesso legali essendo concepite come misure "compensatorie" rispetto al contrasto alla migrazione irregolare<sup>117</sup> e all'arrivo spontaneo dei richiedenti asilo<sup>118</sup>.

---

112. Sul punto, M. Gkliati, S.F. Nicolosi, *External Solidarity in Integrated Border Management: The Role of EU Migration Agencies*, in *The Principle of Solidarity, Global Europe: Legal and Policy Issues of the EU's External Action*, edited by E. Kassoti, N. Idriz, The Hague, Springer, 2023, p. 209 ss., p. 215 ss. Sul punto, ci sia consentito rinviare già a D. Vitiello, *Il contributo dell'Unione europea alla governance internazionale dei flussi di massa di rifugiati e migranti: spunti per una rilettura critica dei Global Compacts*, in questa Rivista, n. 3.2018, p. 29, e *Agencification as a Key Component of the EU Externalisation Toolkit. Observations on a Silent Escape from the Rule of Law*, in *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, edited by S. Carrera, L. den Hertog, M. Panizzon, D. Kostakopoulou, Leiden, Brill Nijhoff, 2019, p. 125 ss.

113. Per tracciare un parallelo tra la strategia per l'azione esterna dell'EASO del 2013 e quella dell'EUAA del 2023, basti osservare che già l'EASO ha svolto, attraverso la propria azione esterna, le due funzioni principali che caratterizzano l'azione di supporto dell'EUAA alla politica estera dell'Unione (basata sull'art. 78, par. 2, lett. g), TFUE): per un verso, una funzione di *capacity building* dei sistemi nazionali di asilo e accoglienza dei Paesi terzi, che si è tradotta soprattutto nel rafforzamento della capacità di deterrenza delle partenze (cfr. il progetto "multi-country IPA II", *Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey*, svoltosi nel 2019, [https://publications.europa.eu/resource/cellar/a1a29056-8b2f-11e9-9369-01aa75ed71a1.0001.03/DOC\\_1](https://publications.europa.eu/resource/cellar/a1a29056-8b2f-11e9-9369-01aa75ed71a1.0001.03/DOC_1)); per altro verso, una funzione di convergenza normativa di tali sistemi con l'impianto del SECA, volta a consentire l'applicazione delle presunzioni di sicurezza dei Paesi terzi (v. i progetti di *policy transfer* con Tunisia, Marocco e Giordania, attivati nel biennio 2014-2016 nell'ambito della politica europea di vicinato, <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-starts-new-project-with-Jordan-Morocco-and-Tunisia.pdf>).

114. Comunicazione della Commissione, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., par. 1.

115. 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, COM(2016) 468 final, 2016/0225 (COD).

116. Cfr. in tal senso il *Voluntary Transfer Programme*, predisposto dalla Commissione per il trasferimento degli sfollati dall'Ucraina e dalla Moldavia ai Paesi europei. V. *EUAA Asylum Report 2023*, cit., p. 60. Più in generale, sul rapporto tra reinsediamento e approccio contenitivo, v. M. Savino, *Refashioning Resettlement: From Border Externalization to Legal Pathways for Asylum*, in *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, cit., p. 81 ss.

117. Tale efficace espressione è utilizzata da C. Favilli, *Nel mondo dei "non-accordi". Protetti sì, purché altrove*, in *Questione Giustizia*, n. 1.2020.

118. S. Poli, *"Flexible" Cooperation between the European Union and Third Countries to Contain Migration Flows and the Uncertainties of "Compensation Measures": The Case of the Resettlement of Refugees in EU Member States*, in *DPCE online*, [www.dpceonline.it](http://www.dpceonline.it), n. 4.2020, p. 5272 ss.



## 5. La promozione della convergenza informativa attraverso l'attività di *regulation by information*

L'Agenzia per l'asilo, come rinnovata dalla riforma dello statuto, ricopre un ruolo centrale nell'infrastruttura informativa del SECA, con un mandato che si articola in tre principali funzioni: (i) la raccolta, l'analisi e la condivisione di informazioni in materia d'asilo, utili alla cooperazione pratica tra gli Stati membri; (ii) l'analisi comune sulla situazione negli specifici Paesi d'origine e sui Paesi terzi sicuri, nonché la gestione e il potenziamento delle reti europee per le informazioni sui Paesi terzi, necessarie per l'efficientamento delle procedure d'asilo; e, infine, (iii) il coordinamento dei sistemi di scambio di informazioni in materia di asilo, mediante la cooperazione inter-agenzia.

(i) La raccolta e la condivisione delle informazioni per la cooperazione pratica, disciplinate al capo II del regolamento, si fondano sul dovere di cooperare in buona fede, espressione specifica del principio di leale cooperazione e traduzione operativa della responsabilità condivisa tra l'Unione e gli Stati membri per l'attuazione del SECA<sup>119</sup>. In ossequio a tale dovere, il direttore esecutivo dell'Agenzia riferisce al consiglio d'amministrazione e alla Commissione i casi di sistematica violazione dell'obbligo di condivisione delle informazioni da parte delle autorità statali<sup>120</sup>.

Le informazioni che l'Agenzia raccoglie e analizza riguardano una pluralità di aspetti connessi alla gestione dell'asilo negli Stati membri e nei Paesi terzi, comprese le capacità complessive di accoglienza dei Paesi terzi di transito, le necessità di reinsediamento dai Paesi terzi interessati dalle principali rotte migratorie, nonché i rischi di arrivi in massa di cittadini di Paesi terzi che potrebbero sottoporre a pressioni sproporzionate i sistemi di asilo e di accoglienza degli Stati membri<sup>121</sup>. Queste informazioni sono acquisite, processate e raccolte in banche dati e portali web<sup>122</sup>, in stretta collaborazione con Frontex, e tenuto conto dell'analisi dei rischi elaborata da tale Agenzia ai sensi dell'art. 29 del regolamento 2019/1896<sup>123</sup>. Esse svolgono una funzione determinante nell'ambito del meccanismo di monitoraggio di cui agli artt. 14-15 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 dello statuto dell'EUAA<sup>124</sup>. Nonostante la loro fondamentale funzione di convergenza informativa per le autorità nazionali, queste informazioni sono perlopiù inaccessibili al pubblico. L'obbligo di pubblicazione è limitato, infatti, alle statistiche relative alle procedure d'asilo e al tasso di successo delle richieste di protezione internazionale, oltre che alle sintesi della giurisprudenza nazionale ed europea in

---

119. Cfr., analogamente, Commissione europea, *Policy document: Developing a multiannual strategic policy for European integrated border management in accordance with Article 8(4) of Regulation (EU) 2019/1896*, COM(2022) 303 final, 24 maggio 2022, par. 4, dove si legge che il principio di condivisione delle responsabilità, il dovere di cooperare in buona fede e la condivisione delle informazioni sono «the cornerstone of the EBCG architecture and an operational translation of the shared competence of the EU and Member States for the implementation of integrated management of the EU's external borders, as provided for in the Treaty».

120. Art. 4, par. 5, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

121. *Ivi*, art. 5, par. 1.

122. *Ivi*, art. 6, par. 2.

123. In argomento, S. Horii, *The Effect of Frontex's Risk Analysis on the European Border Controls*, in *European Politics and Society*, 2016, p. 242 ss.; R. Paul, *Integration by Risk Analysis? Frontex and the Silent Harmonization of European Border Control*, HowSAFE Working Paper n. 6.2016.

124. *V. infra*, par. 8.

materia di asilo<sup>125</sup>. Da un lato l'esigenza di assicurare la convergenza tra le informazioni acquisite dall'EUAA e l'analisi dei rischi di Frontex, dall'altro il *deficit* di trasparenza, possono dispiegare una significativa influenza sulla tipologia e sulla qualità del contributo dell'Agenzia alla costruzione della infrastruttura informativa del SECA.

Peraltro, la raccolta delle informazioni è gestita capillarmente dai funzionari di collegamento distaccati dall'Agenzia negli Stati membri<sup>126</sup>. Tali funzionari sono esperti appartenenti al personale dell'EUAA, nominati dal consiglio d'amministrazione su proposta del direttore esecutivo, previo accordo con gli Stati membri interessati circa la natura e le condizioni di impiego degli stessi<sup>127</sup>. Ai sensi dello statuto dell'Agenzia, i funzionari «fungono da interfaccia tra l'Agenzia e le autorità nazionali responsabili per l'asilo e l'immigrazione»<sup>128</sup>, mantenendo informato il punto di contatto designato dallo Stato membro interessato<sup>129</sup>. Sono organi con funzioni di promozione della convergenza in relazione al rispetto della legislazione dell'Unione in materia di asilo<sup>130</sup>, alla predisposizione dei piani di emergenza e al controllo della capacità di gestione dei sistemi di asilo degli Stati membri, potendo informare il direttore esecutivo dell'esistenza di carenze che devono essere considerate ai fini del meccanismo di monitoraggio previsto dall'art. 14 del regolamento istitutivo<sup>131</sup>. Al contempo, i *liaison officers* non sono abilitati a svolgere, in tale sede, funzioni di controllo del rispetto dei diritti fondamentali<sup>132</sup>. Quindi, non possono orientare la convergenza informativa nel SECA a una tutela più effettiva dei diritti delle persone sottoposte ai controlli.

A ciò si aggiunge che il loro mandato è piuttosto ampio e, al contempo, lo stesso funzionario può occuparsi di quattro Stati membri geograficamente limitrofi. L'assenza di differenziazione funzionale del mandato dei *liaison officers*, insieme alla possibilità di distribuzione geografica per aree, è una rappresentazione plastica del "polimorfismo" dell'Agenzia<sup>133</sup>. Se, per un verso, la genericità del mandato consente ai funzionari di acquisire un quadro generale della situazione degli Stati membri presso cui sono distaccati, per altro verso, comporta l'accentramento di competenze regolatorie e operative tra loro molto diverse e potenzialmente in conflitto. Lo sviluppo di un programma europeo di formazione in materia di asilo<sup>134</sup>, che comprende aspetti di «formazione generica, specifica o tematica nonché attività di formazione ad hoc»<sup>135</sup>, e che è destinato sia ai funzionari di collegamento che agli esperti delle squadre di sostegno per l'asilo<sup>136</sup>, potrebbe rimediare almeno in parte alla carenza di differenziazione funzionale, offrendo una formazione orientata ai diversi compiti assegnati ai *liaison officers*.

(ii) L'analisi della situazione dei Paesi terzi di origine e dei Paesi terzi sicuri, nonché la gestione delle reti europee per le informazioni sui Paesi terzi, disciplinate al capo III del regolamento istitutivo, costituiscono il secondo pilastro dell'architettura informativa del SECA delineata dalla

125. Art. 6, par. 2, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

126. *Ivi*, art. 7, par. 5.

127. *Ivi*, art. 7, parr. 1-3.

128. *Ivi*, art. 7, par. 4, lett. a).

129. *Ivi*, art. 7, par. 5.

130. *Ivi*, art. 7, par. 4, lett. c).

131. *Ibidem*.

132. In relazione a quest'ultimo aspetto, infatti, il regolamento prevede solo un più generico mandato in materia di mera *promozione* del rispetto dei diritti fondamentali, al netto delle funzioni ispettive e di controllo.

133. In questi termini, A. Pirrello, *EUAA Operations in Malta*, cit.

134. Art. 8, par. 3, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

135. *Ivi*, art. 8, par. 5.

136. *V. supra*, par. 3.

riforma dell'EUAA. L'Agenzia si colloca al cuore di questo sistema informativo come «centro di raccolta di informazioni pertinenti, affidabili, obiettive, accurate e aggiornate sui Paesi terzi»<sup>137</sup>, che vengono condivise con gli esperti politici di alto livello, indicati dagli Stati membri come componenti delle «reti europee per le informazioni sui Paesi terzi»<sup>138</sup>. Tali reti sono responsabili per l'elaborazione di una «analisi comune sulla situazione negli specifici Paesi d'origine» e di «note di orientamento», che sono adottate dal consiglio d'amministrazione dell'EUAA e destinate a favorire la convergenza, da parte delle competenti autorità nazionali, nella valutazione delle domande di protezione internazionale<sup>139</sup>. Le reti perseguono tale obiettivo sul piano operativo e dell'attuazione, consentendo (tra l'altro) alle autorità nazionali che ne fanno parte di richiedere il supporto dell'Agenzia per rispondere a «questioni di fatto che potrebbero emergere dalle domande di protezione internazionale»<sup>140</sup>. Le analisi comuni e le note di orientamento adottate dal consiglio d'amministrazione realizzano, invece, l'obiettivo della convergenza sul piano regolatorio e quasi-normativo, imponendo – alle autorità competenti a valutare le domande di protezione internazionale – di considerarne il contenuto ai fini dell'adozione delle decisioni<sup>141</sup>. Mentre in relazione a questi strumenti l'EUAA svolge una funzione “mediata” dal lavoro delle reti che, come si è detto, sono composte da esperti nazionali, in rapporto alle presunzioni di sicurezza dei Paesi terzi l'Agenzia assume una responsabilità diretta<sup>142</sup> in tema di convergenza nell'interpretazione e nell'applicazione delle stesse rispetto alla disciplina UE sulle procedure d'asilo<sup>143</sup>.

In assenza di un elenco europeo dei Paesi c.d. sicuri<sup>144</sup>, tale funzione riveste particolare importanza, sia perché è in grado di orientare le prassi attuative a livello nazionale, sia perché – per espressa previsione statutaria – condiziona l'interpretazione e l'applicazione di tali concetti da parte della Commissione<sup>145</sup>. Peraltro, l'attribuzione di questa competenza all'EUAA realizza un obiettivo di lungo corso della Commissione<sup>146</sup>: favorire «the reinforced implementation of the “safe country of origin” provisions of the current Asylum Procedures Directive [...] led by EASO through a coordination process in order to increase in practice the harmonisation in the use of

---

137. Art. 9, par. 1, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

138. *Ivi*, art. 10. Sulla funzione di queste reti, cfr. D. Sindbjerg Martinsen, E. Mastenbroek, R. Schrama, *The Power of 'Weak' Institutions: Assessing the EU's Emerging Institutional Architecture for Improving the Implementation and Enforcement of Joint Policies*, in *Journal of European Public Policy*, n. 10.2022, p. 1529 ss.

139. Art. 11 del regolamento (UE) n. 2021/2303.

140. *Ivi*, art. 10, par. 2, lett. b).

141. *Ivi*, art. 11, par. 3.

142. Decisione del Mediatore europeo del 23 febbraio 2023 nel caso SI/4/2022/MHZ, *Nota conclusiva sull'iniziativa strategica relativa al modo in cui l'Agenzia dell'UE per l'asilo rispetta i suoi obblighi in materia di diritti fondamentali e garantisce la responsabilità per potenziali violazioni*, parr. 37-38.

143. 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.

144. Come noto, i tentativi di adottare siffatto elenco da parte della Commissione si sono arenati nel 2019, con il ritiro 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, COM(2015) 0452 final, 2015/0211 (COD). L'allegato alla proposta di regolamento prevedeva di includere nella lista comune europea sette Paesi terzi: Albania, Bosnia, Kosovo, Macedonia, Montenegro, Serbia e Turchia (quest'ultimo, peraltro, non riconosciuto come “sicuro” nella gran parte delle liste nazionali).

145. Art. 12, parr. 1-2, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

146. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Agenda europea sulla migrazione*, COM(2015) 240 final.

Member States' national "safe country of origin" lists»<sup>147</sup>. Nelle intenzioni della Commissione, questa fase preliminare di armonizzazione "pratica", attraverso il coordinamento dell'allora EASO, avrebbe potuto preludere all'armonizzazione in via normativa attraverso l'adozione di una lista comune di Paesi di origine sicuri, sulla base dell'art. 78, par. 2, lett. d), TFUE<sup>148</sup>. Siffatto passaggio dall'armonizzazione pratica a quella normativa potrebbe tornare attuale all'atto di adozione della proposta modificata di regolamento sulle procedure d'asilo, ai sensi della quale la lista comune, redatta e aggiornata dalla Commissione, con il supporto dell'EUAA, conviverebbe con le liste nazionali<sup>149</sup>. La lista comune – in prospettiva – è destinata a rivestire crescente importanza, soprattutto alla luce dell'accordo sul Nuovo Patto conseguito in Consiglio l'8 giugno 2023, il cui fulcro è una "disarmonizzazione" del concetto di sicurezza dei Paesi terzi, volta a conferire maggiore discrezionalità agli Stati membri nella determinazione del criterio di collegamento tra i richiedenti asilo e i Paesi terzi verso cui espellerli<sup>150</sup>. Il monitoraggio dei Paesi terzi che possono considerarsi "sicuri", svolto dall'EUAA, infatti, rileverà sia in relazione alla compatibilità delle liste nazionali con il diritto UE<sup>151</sup>, sia in rapporto alla rivalutazione annuale del concetto di Paese terzo sicuro, prevista dall'art. 79 del regolamento che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione.

(iii) Il coordinamento dei sistemi di scambio di informazioni in materia di asilo, disciplinato al capo VII del regolamento istitutivo, completa l'architettura informativa del SECA. Tale coordinamento è svolto dall'EUAA in cooperazione con l'Agenzia per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala (eu-LISA)<sup>152</sup> e consente lo scambio di informazioni classificate<sup>153</sup> e di dati personali con la Commissione e gli Stati membri<sup>154</sup>.

Le informazioni classificate sono scambiate in conformità ai principi fondamentali e alle norme minime di sicurezza previste dalla decisione (UE, Euratom) 2015/444 della Commissione, secondo le modalità di applicazione determinate dal consiglio d'amministrazione dell'Agenzia<sup>155</sup>. Queste ultime devono comunque assicurare che non sia preclusa la trasmissione al Parlamento

---

147. Commissione europea, *Information note on the follow-up to the European Council Conclusions of 26 June 2015 on "safe countries of origin"*, accessibile online all'indirizzo: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2015/jul/eu-com-safe-countries.pdf>, p. 2.

148. *Ivi*, pp. 3-4.

149. Cfr. i *considerando* n° 80-82 del testo consolidato del regolamento che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione (*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU – Letter to the Chair of the European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE)*, Council doc. 6375/24, 9 febbraio 2024), ai sensi dei quali la lista comune di Paesi di origine e Paesi terzi sicuri dovrebbe essere contenuta in un allegato al regolamento e non osterebbe alla designazione di altri Paesi sicuri da parte degli Stati membri.

150. *Ivi*, *considerando* n° 48-49.

151. Su tale aspetto, v. altresì F. Vogelaar, *The Presumption of Safety Tested: The Use of Country of Origin Information in the National Designation of Safe Countries of Origin*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2021, p. 106 ss.

152. eu-LISA è stata istituita con regolamento (UE) n. 2018/1726 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA), che modifica il regolamento (CE) n. 1987/2006 e la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 1077/2011.

153. Lo scambio di informazioni classificate è disciplinato dalla decisione 2013/488/UE del Consiglio, del 23 settembre 2013, sulle norme di sicurezza per proteggere le informazioni classificate UE e dalla decisione (UE, Euratom) 2015/444 della Commissione, del 13 marzo 2015, sulle norme di sicurezza per proteggere le informazioni classificate UE.

154. Art. 29 del regolamento (UE) n. 2021/2303.

155. *Ivi*, art. 65, parr. 1-2.

europeo, alla quale si applicano le norme in vigore per il trasferimento di informazioni classificate tra il Parlamento europeo e la Commissione<sup>156</sup>.

Lo scambio di dati personali è disciplinato agli artt. 31 e 32 dello statuto dell'EUAA, che delineano le finalità, i limiti e i principi applicabili al trattamento. I fini per cui l'Agenzia può trattare dati personali sono piuttosto ampi e riguardano tutte le sfere del mandato: dall'assistenza tecnica e operativa alle autorità nazionali, al monitoraggio, all'analisi comune, al reinsediamento, alla cooperazione inter-agenzia con Frontex, Europol ed Eurojust. L'ambito in cui tale cooperazione si presta a incidere maggiormente sui diritti fondamentali è quello dell'assistenza nello *screening* dei cittadini di Paesi terzi, che comprende l'identificazione, la registrazione e il rilevamento dei dati biometrici<sup>157</sup>. Come si è anticipato<sup>158</sup>, questa forma di assistenza è approntata dall'EUAA attraverso l'invio di squadre di sostegno per l'asilo, in risposta a una richiesta di rinforzo operativo e tecnico presentata da uno Stato membro ai sensi dell'art. 40 dello statuto di Frontex. La cooperazione inter-agenzia mira, in particolare, a evitare «la duplicazione degli sforzi» nel supporto offerto dalle agenzie<sup>159</sup>, consentendo il trasferimento di dati dall'EUAA a Frontex, Europol ed Eurojust, per le finalità previste dai rispettivi mandati<sup>160</sup>. Tuttavia, essendo i mandati di tali agenzie ancorati a obiettivi specifici, nel caso dell'EUAA, di protezione internazionale, nel caso di Frontex, Europol ed Eurojust, di sorveglianza, prevenzione delle minacce e contrasto alla criminalità organizzata transnazionale, lo scambio dei dati personali tra le stesse espone i soggetti interessati al rischio di “sfocatura” dell'obiettivo per cui tali dati sono stati originariamente raccolti<sup>161</sup>.

Comunque, questa cooperazione soggiace alla disciplina generale UE in materia di protezione dei dati, per cui l'adozione, da parte del consiglio d'amministrazione dell'Agenzia, di misure di applicazione del regolamento 2018/1725<sup>162</sup> deve avvenire previa consultazione del Garante europeo della protezione dei dati. In effetti, quest'ultimo ha esercitato in passato un'efficace azione di controllo dell'impatto sui diritti fondamentali di talune pratiche dell'EASO in materia di raccolta di dati, come nel caso della raccolta di informazioni su determinati gruppi di cittadini di Paesi terzi, selezionati in base alla lingua utilizzata sui *social media* o alle parole chiave ricorrenti nei *post online*<sup>163</sup>. Inoltre, lo statuto dell'EUAA prevede espressamente la figura di garanzia del responsabile della protezione dei dati dell'Agenzia<sup>164</sup>, non prevista dal regolamento dell'EASO<sup>165</sup>. Infine, vieta il trasferimento ai Paesi terzi e alle organizzazioni

---

156. *Ivi*, art. 65, par. 3.

157. *Ivi*, art. 21, par. 3, lett. a).

158. *V. supra*, par. 3.

159. Art. 37, par. 3, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

160. *Ivi*, art. 32, par. 2, lett. b).

161. In argomento, E. Brouwer, *Large-Scale Databases and Interoperability in Migration and Border Policies: The Non-Discriminatory Approach of Data Protection*, in *European Public Law*, n. 1.2020, p. 85.

162. Regolamento (UE) n. 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2018 sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE.

163. Garante europeo della protezione dei dati, parere di vigilanza nel caso C 2018-1083, *Lettera relativa a una consultazione sulle relazioni di monitoraggio dei social media dell'EASO*, 14 novembre 2019, accessibile *online*.

164. Art. 30, par. 5, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

165. Ancorché il regolamento dell'EASO non prevedesse l'istituzione di un responsabile della protezione dei dati, era stata adottata una decisione interna volta al reclutamento di una figura ibrida di funzionario con competenza in materia di gestione documentale e tutela dei dati. Cfr. European Asylum Support Office, *Vacancy for a post of Document Management and Data*

internazionali dei dati personali trattati dall’Agenzia e dagli Stati membri nell’ambito delle attività previste dal regolamento, ad eccezione della trasmissione dei dati necessari per le procedure di reinsediamento, previo consenso dell’interessato.

Nonostante questi temperamenti vadano nella direzione di rimettere al centro i diritti delle persone oggetto dei controlli, permane un approccio “olistico” alla convergenza informativa basata sui dati, che pone le finalità umanitarie in necessario bilanciamento con quelle di contrasto e controllo<sup>166</sup>. Siffatto bilanciamento è condizionato dalle analisi dei dati elaborate dall’Agenzia, che sono orientate alla minimizzazione dei rischi per la cooperazione nell’ambito del SECA<sup>167</sup>. Secondo il modello della *governance “evidence-based”* delle migrazioni, dominante a livello europeo e internazionale<sup>168</sup>, tali analisi sono considerate come fonte di informazioni «pertinenti, affidabili, obiettive, accurate e aggiornate» e fungono da strumenti volti a facilitare l’adozione di decisioni tecniche complesse, produttive di effetti giuridici nei confronti dei terzi. La loro natura duttile e *soft* le rende idonee ad adattarsi ai più disparati obiettivi di politica migratoria perseguiti a livello nazionale, al punto da essere sovente utilizzate dagli Stati membri per legittimare decisioni potenzialmente in contrasto con il diritto dell’Unione. Un caso emblematico è quello dell’inserimento della Nigeria nella lista italiana di Paesi di origine sicuri, le cui motivazioni sono state in parte rese note in seguito a un’istanza di accesso civico generalizzato promossa da ASGI nei confronti dei competenti Ministeri<sup>169</sup>. Nella scheda relativa all’istruttoria per l’inserimento della Nigeria nella lista, è citato – tra le fonti consultate per determinare la “sicurezza” di tale Paese – un rapporto dell’EASO del 2018<sup>170</sup>. Ancorché il rapporto non contenga elementi concludenti sulla compatibilità dei trasferimenti dei richiedenti asilo in Nigeria con il diritto dell’Unione, il suo utilizzo strumentale da parte dell’Italia è significativo dei rischi di strumentalizzazione degli strumenti di convergenza informativa dell’EUAA.

---

*Protection Officer (Grade AD 5) in the European Asylum Support Office*, EASO/2011/013, accessibile online al seguente link: <https://docplayer.net/1252899-Vacancy-for-a-post-of-document-management-and-data-protection-officer-grade-ad-5-in-the-european-asylum-support-office-easo-ref.html>.

166. Cfr., ad es., *EUAA Asylum Report 2023 – Executive Summary*, accessibile online, p. 17, in relazione al ritiro delle domande d’asilo e, in particolare, ai c.d. ritiri “impliciti”, che avvengono allorché un richiedente non dà seguito alla domanda d’asilo presentata in uno Stato membro. Tale atteggiamento viene presuntivamente imputato alla presentazione di una nuova istanza d’asilo in un diverso Stato membro e posto in relazione diretta (e univoca) con i movimenti secondari non autorizzati, deducendo dal tasso di ritiri impliciti delle domande d’asilo dai Paesi frontalieri un elevato tasso di movimenti secondari verso l’Europa continentale.

167. Cfr., analogamente, l’analisi dei rischi di Frontex, su cui ci sia consentito rinviare a D. Vitiello, *Le frontiere esterne dell’Unione europea*, cit., p. 125 ss. Più in generale, sulla «logica di *risk aversion* caratteristica dell’approccio europeo alla regolazione del rischio», v. E. Chiti, *I principi della valutazione del rischio nel settore della sicurezza alimentare*, in *La formazione procedimentale della conoscenza scientifica ufficiale: il caso dell’Agenzia europea per la sicurezza alimentare (EFSA)*, a cura di N. Bassi, J. Ziller, Torino, Giappichelli, 2017, p. 14.

168. Cfr., ad es., gli obiettivi 1, 3, 4 e 12 del Patto globale sulle migrazioni, su cui ci sia consentito rinviare a D. Vitiello, *Comprehensive Approaches in the Global Compact for Migration and the EU Border Policies: A Critical Appraisal*, in *Laws*, 2022, p. 66.

169. ASGI, *Accesso civico ASGI: le schede dei Paesi di origine “sicuri”*, 18 maggio 2023, accessibile online. Il caso è illustrato da A. Pirrello, *Safe Country According to Whom? Fair-weather presumptions in international protection and the role of the European Union Agency for Asylum*, relazione al Workshop dell’ESIL Interest Group on Migration and Refugee Law dal titolo: “(Un)Fairness in Migration and Refugee Law: Past and Present Realities”, Aix-en-Provence, 31 agosto 2023.

170. ASGI, *Schede con parti oscurate redatte dagli Uffici territoriali del Ministero in relazione ai Paesi inclusi nel decreto*, 18 maggio 2023, accessibile al seguente link: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/05/Schede-Paesi-Sicuri-2022.pdf>, p. 46.

## 6. (*segue*) ... e il contributo dell'EUAA ai processi di digitalizzazione e automazione dei sistemi di asilo nazionali

Il contributo dell'Agazia per l'asilo al processo di digitalizzazione e automazione della gestione delle domande di protezione internazionale e delle verifiche d'identità dei richiedenti asilo è un altro aspetto cruciale della riforma. Nel programma di azione della rete delle agenzie dello SLSG, presieduta dall'EUAA nel 2023, i temi dell'innovazione digitale nelle procedure d'asilo e dell'identificazione digitale dei cittadini dei Paesi terzi sono collocati al vertice delle priorità comuni<sup>171</sup>. Inoltre, già dal 2021, l'Agazia per l'asilo ha cominciato una mappatura degli strumenti nazionali di auto-registrazione delle domande d'asilo, dei dispositivi volti a consentire i colloqui a distanza, dei sistemi digitali di raccolta di informazioni sui Paesi d'origine (c.d. *country of origin information* – COI), dei protocolli di formazione digitalizzati, nonché dei sistemi digitali di gestione delle informazioni<sup>172</sup>. Eppure, una valutazione d'impatto del contributo delle agenzie dello SLSG, e in particolare dell'Agazia per l'asilo, ai processi di convergenza nel settore dell'innovazione digitale applicata alle politiche di immigrazione e asilo non è stata sinora svolta dalle istituzioni europee.

In un'interrogazione parlamentare proposta nel 2022<sup>173</sup>, tale questione è stata evocata a partire da un'inchiesta promossa da un'organizzazione non governativa tedesca sull'utilizzo da parte delle autorità nazionali di dispositivi mobili per l'estrazione di informazioni sull'identità dei richiedenti asilo<sup>174</sup>. In particolare, la Commissione è stata chiamata a riferire sul coinvolgimento delle agenzie dello SLSG nel processo di digitalizzazione dei sistemi di asilo nazionali e a rendere noto il numero di domande rigettate sulla base di informazioni acquisite attraverso i dispositivi mobili dei richiedenti circa la loro provenienza da Paesi terzi sicuri<sup>175</sup>. Nella sua risposta scritta, la Commissaria Johansson ha ribadito, in primo luogo, che le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale sono di competenza statale e che le specifiche degli algoritmi usati per il controllo migratorio sono protette dalle regole sulla proprietà intellettuale. Ha chiarito, poi, che l'EUAA non è competente per l'assistenza agli Stati membri sotto forma di tecnologia o di *software* per l'estrazione dei dati dai dispositivi mobili, pur ammettendo l'utilizzo da parte dell'Agazia di dispositivi basati sull'intelligenza artificiale e i *big data* per la previsione dei movimenti migratori connessi alla ricerca dell'asilo<sup>176</sup>.

Lo sviluppo di tali strumenti, invero, è cominciato ben prima dell'ultima riforma dell'Agazia, con la creazione da parte dell'EASO di un sistema di preallarme e preparazione (*Early Warning and Preparedness System*)<sup>177</sup>, gestito, a partire dal 2022, da un'apposita unità dell'EUAA,

---

171. EUAA Presidency of the JHA Agencies' Network 2023 – Work Programme, Council doc. 5608/23, 17 febbraio 2023, p. 2.

172. EUAA Asylum Report 2022 – Executive Summary, accessibile online, p. 12 ss.

173. Parlamento europeo, interrogazione parlamentare E-000845/2022, *The use of technology to assess asylum seekers' applications and verify their identity*, 1° marzo 2022, accessibile online.

174. A. Biselli, L. Beckmann, *Invading Refugees' Phones: Digital Forms of Migration Control in Germany and Europe*, Berlin, Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V., febbraio 2020, accessibile online.

175. L'interrogazione, cit. *supra*, nota 173, ha riguardato altresì le specifiche degli algoritmi utilizzati per l'esame delle domande d'asilo, la concessione dei visti e la valutazione dei rischi.

176. Parlamento europeo, interrogazione parlamentare E-000845/2022, *Answer given by Ms Johansson on behalf of the European Commission*, 10 giugno 2022, accessibile online.

177. EASO Single Programming Document Multiannual Programming 2020-2022, *Work Programme 2020. Revision 2*, settembre 2019, accessibile online, p. 21.

deputata a coordinare i piani di risposta rapida degli Stati membri<sup>178</sup>. Questo sistema di preallarme si basa su un algoritmo con finalità predittive che determina il rischio di afflusso massiccio di richiedenti asilo a partire dal monitoraggio di eventi scatenanti (come conflitti e pandemie) in specifiche aree geografiche di “produzione” dei rifugiati<sup>179</sup>. Esso viene alimentato attraverso diverse fonti di informazione, che includono – oltre alle analisi dei rischi di Frontex e ai dati elaborati dall’EUAA sulle istanze d’asilo processate e sul tasso di riconoscimento della protezione internazionale nei diversi Stati membri – i dati acquisiti quotidianamente attraverso la banca dati GDEL (Global Database of Events, Language and Tone)<sup>180</sup> e settimanalmente tramite i *google trends* relativi ai Paesi di origine dei flussi<sup>181</sup>. Sulla base di questi dati, l’unità di informazione e analisi dell’EUAA predispone “istantanee statistiche mensili” sulla situazione dell’asilo in Europa: valutazioni tecniche complesse, equiparate a fonte di certezza scientifica, in cui fine ultimo è facilitare il processo decisionale a livello nazionale ed europeo<sup>182</sup>. Il sistema di preallarme e preparazione, analogamente ai sistemi di risposta rapida alle frontiere esterne, che si fondano sull’analisi dei rischi di Frontex<sup>183</sup>, muove dalla qualificazione dei movimenti di massa di cittadini di Paesi terzi come una potenziale minaccia, elevando i rischi di profilazione etnica delle persone al confine<sup>184</sup>. In questo senso, esso contribuisce a ravvicinare – anche dal punto di vista del trattamento in frontiera e nella zona pre-frontaliera – la condizione giuridica dei richiedenti asilo a quella dei migranti irregolari. Per questa via, il sistema di preallarme dell’EUAA concorre alla costruzione dei “confini intelligenti” europei, insieme all’azione di tracciamento svolta dal sistema Eurosur<sup>185</sup> e all’interoperabilità delle banche dati<sup>186</sup>, volta ad assoggettare ai

---

178. EUAA *Asylum Report 2023*, cit., p. 60.

179. C. Melachrinou, M. Carammia, T. Wilkin, *An Innovative Framework for Analysing Asylum-Related Migration, in Harnessing Data Innovation for Migration Policy. A Handbook for Practitioners*, edited by M. Rango, N. Sievers, F. Laczko, IOM, 2023, p. 54 ss., spec. p. 57, dove si legge: «EUAA has identified which events have the potential to generate asylum-related migration and aggregated them into five macrocategories – conflict, economic, political, governance and social – reflecting broad drivers or push factors in the countries of origin/transit of potential asylum seekers. The selected events are also weighed according to their severity and relevance to migration to construct the Push Factor Index (PFI). The PFI is updated daily and visualized in interactive dashboards, representing in a snapshot the situation in the countries of origin, a tool that is useful for migration practitioners in the field, as well as for policymakers».

180. Tale banca dati immagazzina quotidianamente i dati estratti dai media, dalla stampa e dal web in tutto il mondo per acquisire informazioni sugli avvenimenti e sulle trasformazioni che sono considerate e percepite come rilevanti dalla popolazione mondiale. Si rinvia, per ulteriori dettagli, al sito del progetto: <https://www.gdelproject.org/>.

181. In argomento, D. Ozkul, *Automating Immigration and Asylum: The Uses of New Technologies in Migration and Asylum Governance in Europe*, Research Paper, Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2023, p. 15; M. Carammia, S.M. Iacus, T. Wilkin, *Forecasting Asylum-Related Migration Flows with Machine Learning and Data at Scale*, in *Scientific Reports*, n. 12.2022, p. 1 ss.

182. Cfr. il sito della Commissione europea, *Early warning and Preparedness System (EPS) Latest Asylum Trends*, 28 ottobre 2022, accessibile *online*. V. altresì C. Melachrinou, M. Carammia, T. Wilkin, *op. cit.*, p. 62, dove si riconosce appunto che i rapporti dell’Agenzia «may be used to alter policies affecting human lives».

183. Art. 29, par. 3, del regolamento (UE) n. 2019/1896.

184. P. Regina, E. De Capitani, *Digital Innovation and Migrants’ Integration: Notes on EU Institutional and Legal Perspectives and Criticalities*, in *Social Sciences*, n. 11.2022, p. 144 ss. V., più in generale, Agenzia UE per i diritti fondamentali (FRA), *Bias in Algorithms – Artificial Intelligence and Discrimination*, Vienna, 2022, accessibile *online*.

185. Art. 18 ss. del regolamento (UE) n. 2019/1896.

186. Su cui v. G. Caggiano, *L’interoperabilità fra le banche-dati dell’Unione sui cittadini degli Stati terzi*, in questa *Rivista*, n. 1.2020, p. 170 ss.; S. Marinai, *Il rafforzamento del controllo digitale nel nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo*, in *I Post di AISDUE*, [www.aisdue.eu](http://www.aisdue.eu), 2020, p. 119 ss.



medesimi controlli incrociati tanto i richiedenti asilo quanto i migranti irregolari e i criminali transnazionali<sup>187</sup>.

La funzione predittiva dell'EUAA, sinergicamente integrata con i compiti di controllo dei flussi svolti da Frontex, non da ultimo in veste di organismo responsabile per la gestione dell'unità centrale del sistema ETIAS<sup>188</sup>, ha ricevuto un impulso di gran lunga maggiore rispetto ai processi di digitalizzazione e all'utilizzo dell'intelligenza artificiale per favorire la ricerca e soccorso in mare, ovvero l'accesso all'asilo e la corretta allocazione dei richiedenti asilo tra gli Stati membri.

In ordine alle attività SAR, i modelli predittivi elaborati dall'Agenzia per l'asilo avrebbero potuto concorrere a dimostrare l'inconsistenza della relazione tra l'assistenza umanitaria prestata dalle ONG ai naufraghi e i numeri della migrazione irregolare<sup>189</sup>, contribuendo a contrastare la narrativa dell'invasione, in continuità con le iniziative parlamentari volte a rafforzare l'azione sovranazionale rispetto alle attività di salvataggio in mare<sup>190</sup>.

In ordine agli strumenti di allocazione dei richiedenti asilo, i modelli predittivi dell'Agenzia hanno avuto, invero, uno sviluppo, seppur limitato, a partire dall'esperienza della *relocation*, in seguito alla quale l'EASO ha sperimentato il primo strumento di abbinamento automatico in grado di processare un numero elevato di domande in poco tempo<sup>191</sup>, facilitando il *matching* tra i dati di registrazione dei richiedenti asilo e le preferenze degli Stati membri di ricollocazione. Questo *matching tool* era basato su una serie di criteri di abbinamento, che tenevano conto delle qualifiche e delle caratteristiche dei richiedenti, nonché dell'esigenza di ricollocare in via prioritaria i soggetti vulnerabili in funzione delle capacità di riceverli, dichiarate dagli Stati membri di ricollocazione<sup>192</sup>. L'automazione del processo di abbinamento avrebbe dovuto favorire anzitutto la cooperazione interstatale e l'equa distribuzione di richiedenti vulnerabili, garantendo altresì maggiore trasparenza procedurale. Inoltre, avrebbe potuto contribuire a contenere i movimenti secondari *post relocation*, incoraggiando l'integrazione mediante la valorizzazione delle qualifiche. Tuttavia, per funzionare efficacemente lo strumento avrebbe richiesto la predeterminazione delle preferenze e degli impegni di ricollocazione statali, da un lato, e maggiore considerazione dei legami significativi dei richiedenti da ricollocare, dall'altro<sup>193</sup>. In assenza di tali presupposti, la sua attuazione si è rivelata impraticabile e l'abbinamento manuale ha continuato ad essere la modalità ordinaria di implementazione delle ricollocazioni<sup>194</sup>. Di conseguenza, l'assistenza approntata dall'Agenzia alle ricollocazioni nell'ambito del meccanismo di solidarietà volontaria adottato nel giugno 2022 si è limitata al profilo dell'identificazione dei

---

187. C. Blasi Casagran, *Fundamental Rights Implications of Interconnecting Migration and Policing Databases in the EU*, in *Human Rights Law Review*, n. 2.2021, pp. 433-457.

188. Sul punto ci sia consentito rinviare a D. Vitiello, *Poteri operativi, accountability e accesso alla giustizia nella gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione europea*, cit., p. 478.

189. Cfr. sul punto A. Rodríguez Sánchez, J. Wucherpfennig, R. Rischke, S.M. Iacus, *Search-and-rescue in the Central Mediterranean Route does not Induce Migration: Predictive Modeling to Answer Causal Queries in Migration Research*, in *Nature Scientific Reports*, n. 13,2023, p. 11014 ss.

190. Parlamento europeo, *Press release – Search and rescue: MEPs demand more EU action to save lives at sea*, 13 luglio 2023, accessibile online.

191. *EASO Consolidated Annual Activity Report 2017*, gennaio 2019, pp. 17 e 28, accessibile online.

192. Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Undicesima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento*, COM(2017) 212 final, 12 aprile 2017.

193. Cfr. D. Ozkul, *Automating Immigration and Asylum*, cit., p. 59.

194. Cfr. il Rapporto presentato nell'ottobre 2018 dal Mediatore greco, Mr. Andreas I. Pottakis, all'European Regional Board dell'International Ombudsman Institute di Bruxelles, dal titolo "*Relocation revisited. The Greek case*", accessibile online, p. 32.

richiedenti, mentre la determinazione dello Stato membro di destinazione è stata operata secondo le modalità pre-AI<sup>195</sup>.

L'esito di tale esperimento dimostra che l'automazione e la digitalizzazione delle procedure di asilo non possono, *per se*, rimediare alle lacune della normativa UE o al *deficit* della mutua fiducia tra gli Stati membri. Per contro, il successo della piattaforma di solidarietà per lo scambio di informazioni relative ai beneficiari della protezione temporanea prova che una gestione automatizzata della cooperazione in materia d'asilo, sorretta dalla volontà politica di perseguire le finalità del SECA, può effettivamente imprimere flessibilità e coerenza all'azione dell'Unione. Siffatta piattaforma, operativa dal 2022 sotto il coordinamento della Commissione, si è servita efficacemente degli strumenti di *matching* predisposti dall'EUA per facilitare lo scambio di informazioni sulle registrazioni per la protezione temporanea tra i Paesi UE+<sup>196</sup>, offrendo un supporto fondamentale alla solidarietà interstatale nella gestione dell'emergenza.

### **7. L'obiettivo della convergenza interpretativa attraverso le funzioni di *soft regulation* (in senso stretto)**

Nelle pagine che precedono sono stati considerati gli ambiti del mandato dell'EUA che riguardano la c.d. *regulation by information*, che comprende compiti attinenti all'acquisizione, all'elaborazione e allo scambio di informazioni e di dati. Tuttavia, quest'analisi non esaurisce i compiti di regolazione attribuiti all'Agenzia dalla riforma dello statuto. La funzione di regolazione *stricto sensu*, che consiste nell'elaborazione di norme tecniche, nella predisposizione di strumenti interpretativi e metodologici comuni e nel sostegno allo scambio delle buone pratiche, ha ricevuto un significativo impulso nella rinnovata cornice giuridica dell'Agenzia. Allo stesso tempo, le funzioni consultive dell'EUA hanno acquisito maggiore incidenza e capacità di indirizzo delle decisioni assunte dalle pubbliche amministrazioni e delle giurisdizioni degli Stati membri.

L'espansione del mandato dell'Agenzia, nell'ambito della funzione di regolazione, le ha consentito di elaborare una vera e propria *roadmap* per favorire la convergenza interpretativa del livello statale in relazione all'*acquis* dell'Unione sull'asilo<sup>197</sup>. Essa si articola in tre principali linee d'azione: (i) lo sviluppo di un *curriculum* comune di formazione, volto a migliorare la qualità della decisione amministrativa e giudiziaria statale; (ii) la standardizzazione dello scambio di informazioni tra le autorità accertanti, tesa ad accrescere la coerenza e la comparabilità tra le decisioni sulle qualifiche assunte nei diversi ordinamenti; (iii) la creazione di norme operative, indicatori, orientamenti, nonché l'assistenza prestata agli Stati membri nell'applicarli ai sistemi nazionali di asilo e accoglienza<sup>198</sup>.

(i) Al cuore della prima linea d'azione si colloca il programma europeo in materia d'asilo, sviluppato dall'Agenzia per la formazione dei propri esperti, ma anche del personale amministrativo e giudiziario statale<sup>199</sup>. Le componenti fondamentali di tale programma, largamente fondato sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, attengono agli aspetti

195. EUA Newsletter n. 3/2022, *Establishment of the Voluntary Solidarity Mechanism*, accessibile online.

196. *EUA Asylum Report 2022 – Executive Summary*, cit., p. 8 ss.

197. Il piano è stato presentato al Comitato strategico sulla migrazione, le frontiere e l'asilo nel febbraio 2022. Cfr. Council doc. 7867/22, cit., p. 1.

198. *Ivi*, p. 3.

199. Art. 8 del regolamento (UE) n. 2021/2303.

sostanziali e processuali delle procedure d'asilo e dell'accoglienza, incluse la determinazione delle condizioni di ammissibilità delle domande d'asilo, le tecniche di intervista, la valutazione degli elementi di prova, le funzioni di interpretariato e di mediazione culturale, la tutela dei soggetti vulnerabili e dei minori. Tali componenti devono essere integrate nei moduli di formazione statali, destinati agli operatori del settore, con l'obiettivo «di garantire una maggiore convergenza delle prassi e delle decisioni amministrative e delle prassi giuridiche, nel pieno rispetto dell'indipendenza degli organi giudiziari nazionali»<sup>200</sup>. Inoltre, questa formazione si rivolge a «tutte le amministrazioni e [a] tutti gli organismi giurisdizionali nazionali»<sup>201</sup>, al fine di creare un linguaggio amministrativo comune ai funzionari che, ai diversi livelli di governo, svolgono compiti inerenti alla protezione internazionale e all'accoglienza. Questo consente all'EUAA di assumere le funzioni di organismo di accreditamento dell'UE per le autorità accertanti, contribuendo all'armonizzazione degli aspetti esecutivi della cooperazione.

(ii) Anche la produzione di *standard* operativi e *form* armonizzanti, a supporto dello scambio di informazioni tra le autorità nazionali preposte all'asilo e all'accoglienza, concorre al perseguimento di tale obiettivo. Questi strumenti, che costituiscono la seconda linea d'azione della *soft regulation* dell'EUAA, mirano a ridurre le asimmetrie interpretative tra le autorità coinvolte nella cooperazione di Dublino, ad accrescere la convergenza tra le procedure d'asilo nazionali e a migliorare la capacità di risposta rapida alle minacce per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. Il rafforzamento dell'azione armonizzante dell'Agenzia in materia di scambio di informazioni è stato espressamente sollecitato dalla Presidenza francese del Consiglio in relazione alla cooperazione tra le unità Dublino degli Stati membri (c.d. *Dublin Information Exchange*) e, precipuamente, in ordine allo scambio di informazioni relativo alle richieste di presa e ripresa in carico dei richiedenti asilo ai sensi dell'art. 34 del regolamento 604/2013<sup>202</sup>. Le incertezze interpretative legate al meccanismo di ripresa in carico sono, invero, alla base di una serie di disfunzioni della cooperazione di Dublino, che hanno dato origine a numerose prassi devianti<sup>203</sup> e ad altrettanti rinvii pregiudiziali di interpretazione<sup>204</sup>. Ciononostante, la proposta di adozione di una procedura specifica per lo scambio delle informazioni tra le autorità accertanti nell'ambito della rete delle unità Dublino (c.d. *Dublinet*)<sup>205</sup> ha fatto registrare l'opposizione di numerosi Stati membri<sup>206</sup>. In assenza di un accordo in seno al Consiglio sull'attribuzione all'EUAA di compiti di supporto all'attuazione dello scambio di informazioni ex art. 34<sup>207</sup>, il contributo

---

200. *Ivi*, art. 8, par. 4.

201. *Ivi*, art. 2, par. 1, lett. d).

202. Note from the General Secretariat of the Council to Delegations, *Improvement of information exchange between determining authorities and Dublin units – Contributions from Member States*, Council doc. 7966/22, LIMITE, 5 aprile 2022.

203. Cfr. Note from the Presidency to Delegations, *Improvement of information exchange between national asylum determining authorities*, Council doc. 6331/22, LIMITE, 17 febbraio 2022, p. 2.

204. Cfr., *inter alia*, i rinvii sollevati da diverse corti italiane con particolare riguardo ai limiti del sindacato giurisdizionale nell'ambito del ricorso avverso la decisione di trasferimento. In argomento, A. Di Pascale, *Garanzie informative e partecipative del richiedente protezione internazionale e limiti al sindacato giurisdizionale nella procedura di ripresa in carico di cui al reg. (UE) n. 604/2013*, in questa *Rivista*, n. 3.2021.

205. *EASO Recommendations on Information Exchange between Dublin Units*, EASO Practical Guide Series, dicembre 2021.

206. Statewatch, *EU: Attempts to increase “convergence of asylum practices” and information-sharing on “asylum applicants presenting a threat to public order”*, 24 maggio 2022, accessibile online.

207. L'accordo tra i co-legislatori è, invece, stato trovato in relazione al superamento, all'interno del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, della formale richiesta di ripresa in carico (di cui all'art. 23 del regolamento Dublino III), mediante la previsione di una mera notifica. Cfr. Working document from the General Secretariat of the Council to Delegations,

dell’Agenzia si è concretizzato nell’adozione di un *template* interpretativo uniforme<sup>208</sup>. A partire dal 2023, tale *template*, creato dalla Commissione in cooperazione con l’EUAA, fornisce informazioni alle autorità amministrative e giudiziarie degli altri Stati membri circa le condizioni di accoglienza, inclusa l’accoglienza materiale nelle more del trasferimento, l’accesso alle procedure d’asilo e le garanzie procedurali ad esso connesse, i limiti al trattenimento e alla libertà di circolazione dei richiedenti e, infine, le modalità di accesso alla tutela giurisdizionale<sup>209</sup>. Le informazioni contenute nel *template* sono condivise a livello transfrontaliero con tutte le autorità accertanti degli Stati membri, nonché con le corti nazionali, grazie all’adozione di un formato universale dei messaggi, non dissimile da quello sviluppato nell’ambito della cooperazione di polizia<sup>210</sup>. È significativo, peraltro, che una delle voci previste dal *template* consenta alle autorità accertanti di dichiarare quali documenti prodotti dall’EUAA sulle c.d. COI e quali note di orientamento dell’Agenzia sui Paesi di origine sicuri sono stati utilizzati a fondamento della decisione di trasferimento<sup>211</sup>.

(iii) Oltre ai compiti di standardizzazione dello scambio di informazioni tra le autorità accertanti, lo statuto dell’Agenzia le attribuisce una funzione *lato sensu* “nomopoietica”, che si esplica nella creazione di norme operative, indicatori e orientamenti da parte del consiglio d’amministrazione. L’obiettivo principe è accrescere la convergenza interpretativa in sede di valutazione delle domande di protezione internazionale e di determinazione del tipo di protezione concessa nei diversi ordinamenti statali. Gli ambiti maggiormente interessati riguardano le decisioni assunte con procedure accelerate o di frontiera, che si fondano sull’applicazione delle presunzioni di sicurezza dei Paesi terzi<sup>212</sup>, nonché le condizioni di accoglienza e, in particolare, le misure alternative al trattenimento nell’ambito delle procedure di frontiera<sup>213</sup>. A tal fine, l’Agenzia elabora «un formato e una metodologia comune, compresi i termini di riferimento, in conformità degli obblighi previsti dal diritto dell’Unione in materia d’asilo, per l’elaborazione di relazioni e altri documenti con informazioni sui Paesi terzi interessati a livello dell’Unione»<sup>214</sup>. La metodologia comune per la redazione, l’aggiornamento e lo scambio di informazioni relative ai Paesi terzi di origine, residenza abituale, transito e rimpatrio (c.d. COI), adottata originariamente dall’EASO nel 2019<sup>215</sup>, è stata all’uopo aggiornata nel 2023 per riflettere

---

*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund] – Consolidated text, Council doc. WK 827/2024 REV 1, LIMITE, 2 febbraio 2024, art. 31.*

208. Note from the Presidency to Delegations, *Terms of reference on improving information exchange between determining authorities*, Council doc. 7868/22, LIMITE, 7 aprile 2022.

209. Note from the Presidency of the Council to Delegations, *Pact on Migration and Asylum. Way forward – Discussion paper*, Council doc. 14532/1/22 REV 1, LIMITE, 25 novembre 2022, p. 50.

210. Europol, *Universal Message Format – Faster, cheaper, better*, Publications Office, 2014, accessibile *online*.

211. Cfr. Council doc. 7868/22, cit., *Annex: Project for a harmonised response form to a request for information*.

212. Cfr. il capo III del regolamento (UE) 2021/2303, spec. gli artt. 9, 11 e 12.

213. Cfr. il testo della proposta di regolamento che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera, scorporando le relative disposizioni dal testo consolidato del regolamento che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell’Unione, cit. *supra*, nota 149 (*Proposal for a Regulation (EU) .../... of the European Parliament and of the Council of ...establishing a return border procedure, and amending Regulation (EU) 2021/1148 – Letter to the Chair of the European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE)*, Council doc. 6377/24, 9 febbraio 2024), art. 5, par. 3: «Within six months after the date of entry into force of this Regulation, the European Union Agency for Asylum shall, in accordance with Article 13(2) of Regulation (EU) No XXX/XXX (EU Asylum Agency), develop guidelines on different practices as regards alternatives to detention that could be used in the context of a border procedure».

214. Art. 9, par. 2, lett. c), del regolamento (UE) n. 2021/2303.

215. *EASO Country of Origin Information Report Methodology*, luglio 2019, accessibile *online*.

l'espansione del mandato dell'Agenzia<sup>216</sup> e la competenza del direttore esecutivo in ordine alla redazione dei rapporti sulla situazione dei Paesi terzi<sup>217</sup>.

L'adozione di guide pratiche sull'accesso all'asilo e sull'interpretazione nell'ambito delle procedure d'asilo<sup>218</sup> svolge, poi, una fondamentale funzione di *soft regulation* in relazione alla cooperazione giudiziaria. Tale cooperazione avviene anche mediante la costruzione di reti tra i giudici degli Stati membri e degli Stati associati, come quella istituita dall'EASO nel 2012 con l'obiettivo di accrescere la fiducia reciproca circa le modalità di valutazione delle istanze d'asilo. Nel decennio successivo, 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. Con la creazione dell'EUAA, tale funzione ha ricevuto rinnovato impulso mediante l'espansione della rete (c.d. *EUAA Courts and Tribunals Network*) e l'identificazione di ambiti specifici di dialogo giurisprudenziale, tra cui l'accesso alle procedure d'asilo, la protezione contro il respingimento nelle ipotesi di rimpatrio, il rilievo delle condizioni di vulnerabilità e del principio del superiore interesse del minore, l'applicazione dei concetti di trattamento inumano e degradante nell'ambito dell'accoglienza e del trattenimento<sup>219</sup>, i movimenti secondari<sup>220</sup>.

Il testo consolidato di regolamento recante una procedura comune per la protezione internazionale, su cui il Consiglio ha adottato un approccio generale nel giugno 2023<sup>221</sup>, riconosce espressamente la funzione della *soft regulation* dell'EUAA, tanto in sede amministrativa che giudiziaria. Più precisamente, le note di orientamento dell'Agenzia assurgono a essenziale strumento interpretativo per l'autorità accertante nella valutazione delle condizioni per l'applicazione obbligatoria delle procedure di frontiera ai richiedenti asilo appartenenti a nazionalità per le quali il tasso di riconoscimento della protezione internazionale è inferiore al venti per cento<sup>222</sup>. Inoltre, tali note rilevano in sede di sindacato giurisdizionale sulla revoca della protezione internazionale<sup>223</sup>, costituendo per il giudice nazionale parametro di integrazione del quadro fattuale, ai fini della valutazione della sussistenza delle condizioni che giustificano la revoca, in particolare in applicazione della presunzione del Paese di origine sicuro.

L'obiettivo della convergenza è, infine, al cuore dell'azione dell'EUAA volta alla standardizzazione dei piani operativi dell'Agenzia con gli Stati membri<sup>224</sup>. Questa funzione si esplica prevalentemente mediante *soft convergence tools*, come il catalogo sulla risposta

216. *EUAA Country of Origin Information (COI) Report Methodology*, febbraio 2023, accessibile online.

217. Art. 47, par. 5, lett. n), del regolamento (UE) n. 2021/2303.

218. *EUAA Practical Guide on Information Provision Access to the Asylum Procedure*, febbraio 2023; *EUAA Practical Guide on Interpretation in the Asylum Procedure*, febbraio 2024, entrambe accessibili online.

219. *EUAA High-Level Roundtable, Developments in judicial dialogue through the case-law of the CJEU, the ECtHR and national courts in the field of the Common European Asylum System*, 23-24 marzo 2023, accessibile online.

220. *EUAA, Jurisprudence on Secondary Movements by Beneficiaries of International Protection: Analysis of Case Law from 2019–2022*, Publications Office, 2022, accessibile online.

221. JHA Council meeting on 8-9 June 2023, *Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU – General approach*, Council doc. 10444/23, 2016/0224(COD), 13 giugno 2023. Il testo consolidato di regolamento recante una procedura comune per la protezione internazionale è citato *supra*, nota 149.

222. Cfr. il *considerando* n° 56 del testo consolidato citato *supra*, nota 149.

223. *Ivi*, art. 67, par. 2, lett. a). L'articolo è rubricato «Procedural rules for withdrawal of international protection».

224. Cfr. EASO, *From strategic guidelines to actions: The contribution of the JHA Agencies to the practical development of the Area of Freedom, Security and Justice in the EU*, comunicato stampa del 2 novembre 2014, accessibile online.

operativa in materia di asilo e accoglienza<sup>225</sup>, le linee guida per la formazione delle liste nazionali di Paesi terzi sicuri<sup>226</sup> e gli strumenti operativi per il reinsediamento<sup>227</sup>. A differenza degli altri ambiti della *soft regulation* dell’EUAA, che riguardano prevalentemente la creazione di *standard* e modelli armonizzati, e la loro diffusione all’interno dei sistemi amministrativi e giudiziari nazionali, la standardizzazione dei piani operativi include espressamente anche una componente di *capacity building*, che consiste nell’assistenza tecnica prestata dall’Agenzia agli Stati membri nell’applicare gli strumenti di convergenza interpretativa ai sistemi nazionali di asilo e di accoglienza.

## 8. Il nuovo meccanismo di monitoraggio “globale”: un dispositivo di convergenza “a geometria variabile”?

Il meccanismo di monitoraggio istituito dal regolamento dell’EUAA è uno degli elementi cardine della riforma. Ai sensi dell’art. 14, che ne descrive la struttura, tale meccanismo svolge funzioni di *early warning* ed è posto al cuore della *governance* “anticipante” del SECA, con l’obiettivo di rafforzare la capacità amministrativa del livello nazionale e la resilienza dell’intero sistema istituzionale e amministrativo dello SLSG. Si tratta di un monitoraggio che lo statuto dell’Agenzia definisce “globale”, nella misura in cui è basato su informazioni provenienti da una pluralità di fonti che integrano il quadro ricostruito dallo Stato membro interessato e dall’EUAA e che sono acquisite (tra l’altro) mediante visite con breve preavviso e campionamenti di casi<sup>228</sup>.

Il monitoraggio riguarda aspetti essenziali del SECA, tra cui il funzionamento delle c.d. unità Dublino, la qualità delle procedure di protezione internazionale, la disponibilità e le capacità di personale addetto alla gestione del contenzioso relativo all’asilo, nonché le capacità di accoglienza, in termini di risorse umane, finanziarie e infrastrutturali<sup>229</sup>. Tali aspetti devono essere sottoposti a monitoraggio, in ciascuno Stato membro, almeno una volta ogni cinque anni, sulla base di un programma adottato dal consiglio d’amministrazione dell’Agenzia, su proposta del direttore esecutivo e in consultazione con la Commissione<sup>230</sup>. Il consiglio d’amministrazione, con le stesse modalità, definisce altresì la metodologia comune per il meccanismo di monitoraggio, ovvero i metodi, i processi e gli strumenti di supervisione, inclusa l’organizzazione pratica delle visite *in loco* e i principi che presiedono alla costituzione delle squadre di esperti<sup>231</sup>.

La mancata istituzione di un meccanismo esterno di monitoraggio perpetua la potenziale frizione, già materializzatasi nell’ambito delle attività dell’EASO, tra le attività di supervisione delle condotte statali e le attività di monitoraggio. L’Agenzia, infatti, svolge funzioni di supporto operativo che, necessariamente, riguardano anche gli ambiti sottoposti al monitoraggio, e al contempo, viene a trovarsi nella posizione di “guardiana” del rispetto del SECA in relazione agli

---

225. EUAA *Asylum and Reception Operational Response Catalogue*, novembre 2022, accessibile *online*.

226. Commissione europea, *Letter by President Ursula von der Leyen*, Bruxelles, 20 marzo 2023, accessibile *online* al seguente link: <https://www.eunews.it/wp-content/uploads/2023/03/Letter-by-President-von-der-Leyen.pdf>.

227. EUAA, *Lista di controllo per il trasferimento*, Ufficio delle pubblicazioni, 2022.

228. *Considerando* n° 20 e art. 14, par. 4, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

229. *Ivi*, art. 14, par. 3.

230. *Ivi*, art. 15, par. 1.

231. *Ivi*, art. 14, par. 2.

ambiti operativi nei quali ha prestato supporto<sup>232</sup>. Sotto l'egida dell'EASO, cui pure non erano attribuiti formali compiti di monitoraggio, il dilemma controllante/controllato era già emerso, in particolare in relazione all'attuazione dei piani operativi elaborati dall'Agenzia a supporto degli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza presentassero carenze strutturali. L'inefficacia del controllo sull'attuazione dei piani operativi, da parte dell'EASO, è stata verosimilmente determinata anche dal coinvolgimento del personale dell'Agenzia in attività di supporto alle autorità statali, in potenziale contrasto con l'*acquis* dell'Unione in materia di asilo<sup>233</sup>.

Per quanto riguarda il *follow up* del monitoraggio, ai sensi dell'art. 15, esso può dar luogo a diversi "seguiti", in funzione delle risultanze dell'attività di controllo<sup>234</sup>. In particolare, ove dai dati acquisiti dall'Agenzia ai sensi dell'art. 5 dello statuto<sup>235</sup> risulti che il sistema di asilo e di accoglienza di uno Stato membro «sollev[a] serie preoccupazioni»<sup>236</sup>, l'Agenzia inizia – *motu proprio* o su richiesta della Commissione – un monitoraggio *ad hoc* che può sfociare, nel caso di carenze tali da provocare gravi ripercussioni per il funzionamento del SECA, nell'attivazione del meccanismo di risposta centralizzata, a carico del Consiglio, previsto dall'art. 22<sup>237</sup>. Sia nell'ipotesi di monitoraggio *standard*, che in quella di attivazione del monitoraggio *ad hoc*, direttore esecutivo e consiglio d'amministrazione giocano un ruolo fondamentale.

Il primo è titolare di un potere di raccomandazione piuttosto ampio, il cui esercizio scandisce la prima fase della procedura, che potremmo definire "amministrativo-negoziale", determinando l'attivazione del consiglio d'amministrazione in funzione deliberativa. Durante questa fase, l'organo esecutivo dell'Agenzia si confronta costantemente con la Commissione, che svolge una funzione consultiva, e con lo Stato membro interessato, che deve essere messo in condizione di presentare osservazioni sulle bozze di raccomandazioni del direttore. Il regolamento prevede termini perentori per la presentazione di tali osservazioni, che variano a seconda che si tratti di monitoraggio *standard* (un mese) oppure di procedura *ad hoc* (quindici giorni)<sup>238</sup>. Le raccomandazioni con cui il direttore delinea le misure che lo Stato membro interessato dovrà adottare, e i termini entro i quali ne è richiesta l'adozione, sono quindi sottoposte al consiglio d'amministrazione. Quest'ultimo le adotta deliberando con una maggioranza aggravata, che – data la composizione dell'organo – è posta a salvaguardia della natura intergovernativa della procedura e consente agli Stati membri di esercitare un controllo, ancorché indiretto, sulle raccomandazioni del direttore esecutivo. L'adozione delle raccomandazioni del direttore chiude la fase amministrativo-negoziale e cristallizza gli obblighi a carico dello Stato membro interessato, interrompendo il contraddittorio tra l'amministrazione statale e l'Agenzia.

La fase successiva (ed eventuale) riguarda i casi in cui si verificano due condizioni procedurali legate da un nesso causale: l'inerzia statale rispetto alle raccomandazioni adottate dal consiglio d'amministrazione dell'EUAA, dalla quale scaturiscano gravi conseguenze per il funzionamento del SECA. In tale ipotesi, il meccanismo di monitoraggio e gestione strategica si centralizza, con

---

232. In argomento, L. Tsourdi, *The New Pact and EU Agencies: An Ambivalent Approach towards Administrative Integration*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 6 febbraio 2020, accessibile online.

233. Cfr., ad es., European Center for Constitutional and Human Rights, *Case Report: EASO's influence on inadmissibility decisions exceeds the agency's competence and disregards fundamental rights*, aprile 2017, accessibile online.

234. Cfr. sul punto, M. Cometti, *La nuova Agenzia dell'Unione europea per l'asilo: verso un effettivo meccanismo di monitoraggio del SECA?*, in *ADiM Blog*, gennaio 2022, accessibile online.

235. Su cui v. *supra*, par. 5.

236. Art. 15, par. 2, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

237. *Ivi*, art. 15, parr. 5 e 7.

238. *Ivi*, art. 15, par. 4.

l'attribuzione alla Commissione del potere discrezionale di adottare raccomandazioni indirizzate allo Stato membro interessato e all'Agenzia, volte a individuare i provvedimenti statali necessari per rimediare alle carenze, i termini entro i quali lo Stato interessato è tenuto ad agire e i provvedimenti specifici che devono essere adottati dall'Agenzia per sostenere gli sforzi statali. Solo nell'ipotesi in cui lo Stato membro riguardato dal monitoraggio centralizzato non adempia pienamente alle raccomandazioni della Commissione, quest'ultima potrà presentare una proposta di atto di esecuzione del Consiglio, conformemente all'art. 22 dello statuto<sup>239</sup>.

L'impianto della fase "patologica" del monitoraggio è il frutto di un aspro negoziato tra i co-legislatori, che ha visto il Parlamento europeo cedere rispetto all'originaria idea di collegare l'inadempimento dello Stato membro alle raccomandazioni della Commissione al meccanismo previsto dall'art. 29 del codice frontiere Schengen<sup>240</sup>. Altri elementi essenziali della procedura sui quali il Consiglio è riuscito a imporre il proprio orientamento riguardano: (i) la natura e la tipologia delle fonti di informazione alla base del monitoraggio, (ii) i metodi, i processi e gli strumenti di supervisione e (iii) la composizione delle squadre di esperti, preposte alle attività di monitoraggio.

(i) Per quanto riguarda le fonti alla base del monitoraggio, a dispetto della sua qualificazione come "globale", esso si fonda su rapporti e informazioni fornite da organismi ed enti di natura intergovernativa, mentre l'emendamento del Parlamento volto a includere anche il punto di vista dell'accademia, della società civile, dei richiedenti asilo e del *forum* consultivo non ha trovato spazio nel regolamento istitutivo<sup>241</sup>.

(ii) Per quanto concerne i metodi, i processi e gli strumenti di supervisione, il Parlamento ha rinunciato a una disciplina espressa all'interno dello statuto dell'Agenzia e ha acconsentito all'adozione di una "metodologia comune" da parte del consiglio d'amministrazione dell'EUAA. In relazione a questo aspetto, si segnala, in particolare, la rinuncia all'emendamento sulle visite non preannunciate, in origine previsto nell'ambito della fase amministrativo-negoziata della procedura, allorché il funzionamento del sistema di asilo e accoglienza di uno Stato membro sollevi "serie preoccupazioni". In luogo delle visite non preannunciate, il regolamento dell'EUAA prevede la possibilità per l'Agenzia di effettuare "visite con breve preavviso", che devono essere notificate allo Stato membro interessato almeno settantadue ore prima<sup>242</sup>. Inoltre, il Parlamento ha ceduto sulla pubblicità delle raccomandazioni adottate dal consiglio d'amministrazione e dalla Commissione in relazione alla procedura di monitoraggio, con la motivazione che tale pubblicità potrebbe pregiudicare la cooperazione tra lo Stato membro interessato e l'Agenzia.

(iii) Infine, in relazione alla composizione delle squadre di esperti per il monitoraggio, il Parlamento ha ottenuto che tali squadre non siano direttamente istituite con decisione del consiglio d'amministrazione; tuttavia, ha acconsentito alla partecipazione di esperti designati dagli Stati membri all'interno delle squadre e alla marginalizzazione del ruolo dei *liaison officers* dell'Agenzia nell'ambito del meccanismo di monitoraggio. I funzionari di collegamento, infatti, producono rapporti che devono essere tenuti in considerazione dal direttore esecutivo ai fini del monitoraggio<sup>243</sup>, ma non svolgono funzioni operative o di supporto nell'ambito della relativa procedura.

---

239. *Ivi*, art. 15, par. 7.

240. Note from the Presidency to the Permanent Representatives Committee, *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*, Council doc. 10555/17, 27 giugno 2017.

241. *Ibidem*.

242. Art. 14, par. 7, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

243. *V. supra*, par. 5.



Tutti questi elementi concorrono a rendere il meccanismo di monitoraggio un meccanismo a carattere intergovernativo, circostanza che trova conforto nell'accordo politico raggiunto dai co-legislatori sul Nuovo Patto nel dicembre 2023, in cui si prevede che le risultanze del meccanismo di cui agli artt. 14-15 dello statuto dell'EUAA possano al più contribuire ad allineare le strategie nazionali sulla migrazione e l'asilo<sup>244</sup>. Per tale ragione, l'istituzione di un sistema di *anticipatory governance*, basato su un meccanismo centralizzato di monitoraggio del rispetto dell'*acquis* in materia di asilo, e di mitigazione del rischio collegato alle disfunzioni dei sistemi nazionali di asilo e di accoglienza, potrebbe condurre a una convergenza "a geometria variabile" delle normative e delle prassi amministrative nazionali, ossia orientata in funzione degli interessi statali prevalenti, più che dell'impianto normativo del SECA.

L'aver affidato la definizione della metodologia comune per il monitoraggio al consiglio d'amministrazione produce, poi, conseguenze sul piano dell'equilibrio istituzionale e della tutela giurisdizionale, sottraendo aspetti chiave della disciplina del monitoraggio dell'*acquis* dell'UE in materia d'asilo alla decisione dei co-legislatori e limitando il sindacato di legittimità sugli atti dell'EUAA che fanno leva su tale metodologia<sup>245</sup>. Infine, sul piano pratico, la configurazione della metodologia per il monitoraggio come atto interno, di autoregolazione dell'EUAA, ne espone l'adozione a un'interpretazione piuttosto liberale dei termini previsti dallo statuto. Invero, ai sensi dell'art. 73, tale metodologia avrebbe dovuto essere adottata entro il 31 dicembre 2023. Viceversa, e similmente a quanto avvenuto per l'assunzione degli osservatori dei diritti fondamentali di Frontex<sup>246</sup>, il programma di lavoro dell'EUAA per il 2024 dichiara che l'adozione della metodologia e del programma di monitoraggio avverrà nel 2024, in seguito a una fase pilota, della quale non sono neppure indicate le tempistiche<sup>247</sup>.

Paradossalmente, la natura intergovernativa del meccanismo e la sua limitata procedimentalizzazione nello statuto dell'EUAA potrebbero esasperare il dilemma controllante/controllato e condurre a un rafforzamento delle priorità statali di prevenzione delle minacce alla sicurezza delle frontiere europee, con la possibile conseguenza che la centralizzazione del controllo sul rispetto dell'*acquis* in materia di asilo non si traduca in un avanzamento dei diritti dei beneficiari della protezione internazionale.

---

244. Cfr. i *considerando* n° 8 e 9 del testo consolidato del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, cit. *supra*, nota 207.

245. Sul possibile ruolo del legislatore europeo in questa sede, cfr. l'art. 70 TFUE, che prevede una procedura di monitoraggio attivabile dal Consiglio e che coinvolge la Commissione e gli Stati membri, costituendo attuazione del dovere di leale cooperazione, di cui all'art. 4, par. 3, co. 1, TUE. Per quanto riguarda il sindacato di legalità, la metodologia adottata dal consiglio d'amministrazione potrebbe essere intesa alla stregua di un atto "di autoregolazione" dell'Agenzia, la cui adozione è prevista dal regolamento dell'EUAA in funzione integrativa della fonte statutaria e che, tuttavia, non ha la propria base giuridica nell'art. 288 TFUE. Alla luce di ciò, e del difetto di espressa istituzionalizzazione delle agenzie dell'Unione nel diritto primario, la giurisprudenza della Corte di giustizia che qualifica i regolamenti interni delle istituzioni come parametro di legalità dei loro atti (cfr. ad es. la sentenza del 23 febbraio 1988, causa 68/86, *Regno Unito c. Consiglio*, punti 48 ss.) non è trasponibile per analogia a tali atti di autoregolazione. In argomento, C. Tovo, *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, p. 360 ss.

246. V., analogamente, l'art. 110, par. 6, del regolamento n. 2019/1896, istitutivo di Frontex, ai sensi del quale l'Agenzia doveva provvedere ad assumerne almeno quaranta osservatori dei diritti fondamentali entro il dicembre 2020, osservatori che invece, come rilevato dalla 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)), P9\_TA(2023)0483, sono stati assunti con un considerevole ritardo e con contratti tali da non garantire la loro indipendenza.

247. *EUAA Multi-annual Programming 2024-2026, Work Programme 2024. Revision 1*, 21 dicembre 2023, accessibile *online*, p. 78.

## 9. La coerenza complessiva del mandato dell’Agenzia e del suo regime di *accountability* con la tutela dei diritti fondamentali

Uno dei tavoli negoziali più delicati, in fase di adozione del regolamento istitutivo dell’EUAA, ha riguardato la tutela dei diritti fondamentali e il *design* del sistema di *accountability* dell’Agenzia. Il Parlamento europeo, infatti, ha sacrificato alcune delle sue posizioni più pregnanti in relazione alla *governance* dell’EUAA, ai rapporti con i Paesi terzi e al monitoraggio proprio in cambio di una profonda revisione degli aspetti della tutela individuale e dell’*accountability* dell’Agenzia<sup>248</sup>. Pertanto, nel regolamento dell’EUAA l’espressione “diritti fondamentali” figura in ben sessantanove occasioni, a differenza delle tre occorrenze in cui veniva utilizzata nel regolamento dell’EASO. A ciò di aggiunge una particolare attenzione alla protezione dei dati personali, alla quale sono dedicati ben tre articoli dello statuto e la creazione di un apposito organo di monitoraggio: il responsabile della protezione dei dati<sup>249</sup>. Inoltre, nello statuto si osserva maggiore attenzione alla costruzione di una cornice regolatoria in cui sono potenziati (i) gli organi e gli strumenti interni di garanzia, (ii) i poteri del direttore esecutivo in relazione alle attività operative in potenziale contrasto con i diritti fondamentali, nonché (iii) il controllo esterno di tipo politico-democratico e amministrativo-contabile.

(i) Per quanto riguarda il potenziamento degli organi e degli strumenti interni di garanzia, lo statuto dell’EUAA prende a modello quello dell’Agenzia Frontex<sup>250</sup>, introducendo un responsabile dei diritti fondamentali<sup>251</sup>, una nuova strategia in materia di diritti fondamentali<sup>252</sup>, un nuovo meccanismo di denuncia<sup>253</sup> e, al contempo, prevedendo l’aggiornamento del codice di condotta per gli esperti delle squadre di sostegno per l’asilo<sup>254</sup> e delle funzioni del *forum* consultivo<sup>255</sup>.

Il responsabile dei diritti fondamentali, François Deleu, si è insediato nel maggio 2023<sup>256</sup>, a oltre un anno di distanza dall’entrata in vigore dello statuto dell’EUAA. Tale ritardo ha comportato a cascata un rallentamento dei tempi per l’entrata in vigore della strategia in materia di diritti fondamentali e del meccanismo di denuncia, nonché per l’aggiornamento del codice di condotta per le attività operative<sup>257</sup>. La strategia che, ai sensi del *considerando* n° 43 dello statuto, serve per «monitorare e garantire la protezione dei diritti fondamentali» deve infatti essere proposta al consiglio d’amministrazione dal responsabile per i diritti fondamentali, che è altresì il responsabile per l’attuazione. Tale organo è, inoltre, competente per l’esame e il seguito delle denunce di violazione dei diritti fondamentali nell’ambito delle attività operative coordinate dall’Agenzia e, pertanto, è tenuto a riferire al direttore esecutivo e al consiglio d’amministrazione sul numero di denunce, sulla natura delle violazioni, sulle operazioni interessate e sulla tipologia

248. Council doc. 10555/17, cit.

249. Artt. 30-32 del regolamento (UE) n. 2021/2303.

250. Su questo aspetto ci sia consentito rinviare a D. Vitiello, *Le frontiere esterne dell’Unione europea*, cit., p. 178 ss.

251. Art. 49 del regolamento (UE) n. 2021/2303.

252. *Ivi*, art. 57, par. 3.

253. *Ivi*, art. 51.

254. *Ivi*, art. 58.

255. *Ivi*, art. 50.

256. *Risposta dell’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo (EUAA) ai suggerimenti del Mediatore europeo sull’iniziativa strategica SI/4/2022/MHZ relativa al modo in cui l’Agenzia dell’UE per l’asilo rispetta i suoi obblighi in materia di diritti fondamentali e garantisce la responsabilità per potenziali violazioni dei diritti fondamentali*, EUAA/ED/2023/259, 30 giugno 2023.

257. L’entrata in vigore di questi strumenti è prevista per la primavera del 2024, ai sensi della già citata lettera dell’EUAA in risposta all’iniziativa strategica del Mediatore europeo nel caso SI/4/2022/MHZ.

di *follow-up*, ai fini della relazione annuale sulla situazione dell'asilo nell'Unione<sup>258</sup>. L'Agenzia ha poi un obbligo di consultare il responsabile dei diritti fondamentali in ordine a tutti i piani operativi (nuovi o rinnovati) per l'assistenza tecnica e operativa agli Stati membri (art. 18), nonché in relazione allo sviluppo, all'adozione e all'attuazione del codice di condotta per gli esperti partecipanti alle squadre di sostegno per l'asilo (art. 58) e per l'elaborazione del programma europeo in materia d'asilo (art. 8, par. 3)<sup>259</sup>.

L'intempestivo insediamento del responsabile, pertanto, ha comportato l'inoperatività dei nuovi strumenti di tutela dei diritti fondamentali durante il primo anno di vita dell'EUAA e il conseguente perpetuarsi delle logiche del passato. Al di là di questo elemento contingente, la valutazione giuridica dell'innovazione introdotta mediante l'istituzione del responsabile deve tener conto di tre aspetti fondamentali: il suo grado di indipendenza, la dotazione di risorse umane e strumentali e l'estensione effettiva del suo mandato.

Il grado di indipendenza del responsabile rimane invero limitato: non soltanto questi è nominato dal consiglio d'amministrazione dell'Agenzia<sup>260</sup> ma – a differenza dell'omologo organo monocratico di Frontex<sup>261</sup> – non è (al momento) dotato di un proprio *staff*, né del potere di condurre inchieste e ispezioni autonome negli Stati membri.

Il *considerando* n° 44 dello statuto dell'EUAA prevede, in effetti, che «l'Agenzia doti, in misura corrispondente al proprio mandato e alle proprie dimensioni, il responsabile dei diritti fondamentali di risorse e di personale adeguati». Tuttavia, durante l'*iter* di adozione del regolamento istitutivo, la previsione che il responsabile ricevesse *di default* il cinque per cento del *budget* dell'Agenzia, e che potesse disporre in piena autonomia, è stata espunta<sup>262</sup> e la decisione finale sul funzionamento e l'organizzazione del lavoro del responsabile è stata rimessa interamente al consiglio d'amministrazione<sup>263</sup>.

Quanto all'estensione effettiva del mandato del responsabile rileva, anzitutto, che la cooperazione con i Paesi terzi sia esclusa dalla sua supervisione, essendo stato rimosso, in particolare, l'obbligo di consultazione del responsabile per la revoca del finanziamento di progetti e la sospensione o conclusione di un'attività dell'Agenzia<sup>264</sup>. Inoltre, è stato espunto dalle disposizioni del regolamento qualsiasi riferimento al ruolo del responsabile nel monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali, per cui l'unico richiamo a tale funzione è confinato nel già menzionato *considerando* n° 43. L'altro organo deputato al monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali – il *forum* consultivo – è stato analogamente ridimensionato. *In primis*, è stato escluso dalla procedura di nomina del responsabile dei diritti fondamentali<sup>265</sup> e le sue riunioni

---

258. Art. 51, par. 10, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

259. *Ivi*, art. 49, par. 5.

260. *Ivi*, art. 49, par. 1.

261. Art. 110, par. 6, del regolamento (UE) n. 2019/1896.

262. Cfr. la relazione del Parlamento europeo A8-0392/2016, cit., emendamento 88 relativo all'art. 49, par. 4-*bis*, ed emendamento 86 relativo all'art. 47-*bis*, par. 4.

263. Lettera dell'EUAA in risposta all'iniziativa strategica del Mediatore europeo SI/4/2022/MHZ, cit. *supra*, nota 256.

264. Cfr. la relazione del Parlamento europeo A8-0392/2016, cit., emendamento 86 relativo all'art. 47-*bis*, ai sensi del cui par. 3, il responsabile avrebbe dovuto essere consultato: «in merito ai piani operativi [...], alle attività operative organizzate dall'Agenzia o con la partecipazione di quest'ultima, ai codici di condotta, alla cooperazione con Paesi terzi, alla revoca del finanziamento, alla sospensione o alla conclusione di un'attività dell'Agenzia nonché ai programmi di formazione».

265. Art. 49, par. 1, del regolamento (UE) n. 2021/2303, cfr. con l'emendamento 86 relativo all'art. 47-*bis*, par. 1, relazione del Parlamento europeo A8-0392/2016, cit.

plenarie sono state limitate a una all'anno<sup>266</sup>. In secondo luogo, dal mandato del *forum* è stato escluso il monitoraggio degli accordi operativi conclusi con le competenti autorità dei Paesi terzi<sup>267</sup>.

In questo modo, anche il potenziale apporto della strategia in materia di diritti fondamentali – di competenza di questi due organi – è stato ridotto. Tale strategia avrebbe dovuto prevedere, secondo il Parlamento europeo, «un meccanismo efficace per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali in tutte le proprie attività»<sup>268</sup>. Tuttavia, questa previsione è decaduta in seguito all'accordo politico raggiunto dai co-legislatori sul testo dell'atto e né l'istituenda strategia, né il (già esistente) codice di condotta per i partecipanti alle attività operative, né tanto meno la procedura operativa *standard* per le segnalazioni di violazioni del codice, sono destinati a prevedere meccanismi specifici di reclamo in caso di violazioni dell'*acquis* dell'UE in materia di asilo, in quanto – ad avviso dell'Agenzia – ciò creerebbe un onere amministrativo sproporzionato<sup>269</sup>.

Ne consegue che il sistema di monitoraggio e di previsione strategica instaurato dal regolamento dell'EUAA, pur essendo posto a garanzia dell'*acquis* in materia di asilo, non attribuisce all'Agenzia i poteri e gli strumenti di *enforcement* che le consentano di svolgere funzioni di *risk regulation* orientate alla prevenzione e alla repressione le violazioni dei diritti fondamentali, in specie quando tali violazioni sono imputabili a condotte statali.

La stessa attenzione a salvaguardare la discrezionalità dell'operato statale caratterizza il meccanismo di denuncia. Anzitutto, rispetto alla versione del testo licenziata in prima lettura dal Parlamento europeo, il meccanismo introduce criteri di ricevibilità più stringenti, escludendo espressamente non soltanto le denunce fittizie e ipotetiche, imprecise o presentate in malafede, ma anche quelle relative alle decisioni di un'autorità nazionale su singole domande di protezione interazionale<sup>270</sup>. Si aggiunga che il meccanismo di denuncia è circoscritto alle azioni degli esperti delle squadre di sostegno per l'asilo che facciano parte del personale dell'EUAA oppure degli esperti degli Stati membri, compresi quelli facenti parte del gruppo di riserva per l'asilo e gli "esperti nazionali distaccati", di solito impiegati nelle pubbliche amministrazioni nazionali e distaccati presso l'Agenzia per fornire sostegno operativo. Non sono, quindi, espressamente inclusi tra i soggetti con legittimazione passiva i c.d. "esperti esterni", la cui partecipazione alle squadre è regolata dai piani operativi tra l'Agenzia e gli Stati membri e che sono assunti sulla base di contratti di collaborazione e, dunque, non sono né membri dell'EUAA, né appartenenti alle pubbliche amministrazioni nazionali<sup>271</sup>.

Le squadre di sostegno per l'asilo dell'EUAA possono far parte, come già si è accennato<sup>272</sup>, delle squadre di Frontex per la gestione della migrazione, che operano negli *hotspot*, fornendo assistenza nello *screening* e nella registrazione dei cittadini di Paesi terzi, con compiti più ampi rispetto al passato. L'identificazione dei responsabili di condotte in contrasto con il principio di buona amministrazione può, pertanto, essere complicata non soltanto dal diverso regime di

266. Art. 50, par. 7, del regolamento (UE) n. 2021/2303, cfr. con l'emendamento 87 relativo all'art. 48, par. 6, relazione del Parlamento europeo A8-0392/2016, cit.

267. Art. 35 del regolamento (UE) n. 2021/2303.

268. Cfr. la relazione del Parlamento europeo A8-0392/2016, cit., emendamento 90, che introduceva l'art. 54 *bis*, rubricato «Protezione dei diritti fondamentali e strategia in materia di diritti fondamentali», al cui par. 2 era previsto tale meccanismo.

269. Decisione del Mediatore europeo del 23 febbraio 2023 nel caso SI/4/2022/MHZ, cit., par. 32.

270. Art. 51, par. 3, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

271. V. *supra*, par. 3.

272. *Ibidem*.

responsabilità che caratterizza le categorie di cui si compongono le squadre, ma anche dalla circostanza che le squadre possono essere composte da personale afferente a più agenzie UE, il che richiederebbe l'istituzione di un meccanismo di reclamo inter-agenzia o quanto meno una commissione di ricorso congiunta tra Frontex e l'EUAA, ai sensi dell'art. 263, co. 5, TFUE<sup>273</sup>. A queste difficoltà si aggiunge l'onere, per il soggetto che si ritiene leso, di provare di essere *direttamente* interessato dalle azioni di un esperto che partecipa a una squadra di sostegno per l'asilo dell'EUAA<sup>274</sup>. Per quanto riguarda i seguiti, poi, viene riproposta la biforcazione che caratterizza il meccanismo di denuncia nel regolamento di Frontex<sup>275</sup>, per cui è lo Stato membro di origine il titolare del potere di assicurare un seguito adeguato ai reclami riguardanti gli esperti nazionali; sicché né il responsabile dei diritti fondamentali, né il direttore esecutivo possono allontanare *motu proprio* un esperto inviato da uno Stato membro, anche nel caso di violazione accertata<sup>276</sup>. L'effettività complessiva di questo meccanismo amministrativo risulta, pertanto, fortemente ridimensionata.

(ii) Per quanto riguarda, poi, i poteri del direttore esecutivo in caso di violazioni dei diritti fondamentali, lo statuto dell'EUAA conferisce a tale organo il potere di sospendere o terminare le operazioni delle squadre di sostegno per l'asilo a causa di violazioni gravi e persistenti dei diritti fondamentali o degli obblighi di protezione internazionale da parte dello Stato membro ospitante<sup>277</sup>. Tale potere, analogamente da quanto previsto nello statuto di Frontex<sup>278</sup>, è subordinato alla valutazione discrezionale del direttore che sussistano violazioni gravi e persistenti dei diritti fondamentali. Pertanto, l'autorità accertante la sussistenza della violazione – e il raggiungimento della soglia di gravità necessaria al sorgere dell'obbligo di sospensione o di conclusione dell'operazione per cui è previsto l'invio di squadre di sostegno per l'asilo – è la medesima su cui incombe l'obbligo di agire<sup>279</sup>. Peraltro, nel caso dell'EUAA, la valutazione discrezionale del direttore esecutivo non è neppure espressamente ancorata a un elenco di informazioni pertinenti<sup>280</sup>, come il numero e il merito delle denunce accertanti casi di malamministrazione, presentate nei confronti di esperti nazionali e alle quali non sia dato seguito dallo Stato membro di origine oppure la documentazione comprovante incidenti gravi fatta pervenire dal *forum* consultivo ovvero da organizzazioni internazionali e non governative. Si aggiunga che, a differenza di Frontex, il responsabile dei diritti fondamentali dell'EUAA non ha (per ora) elaborato una procedura di *due diligence* in materia di diritti fondamentali<sup>281</sup>, mediante la quale fornire assistenza al direttore esecutivo ai fini dell'adozione delle decisioni di sospensione o cessazione dell'invio delle squadre.

---

273. Sulla funzione e sui limiti di tali commissioni, ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia UE, cfr. G. Greco, *Le Commissioni di ricorso delle Agenzie dell'Unione europea e il controllo sulle valutazioni tecniche complesse (alla luce della giurisprudenza Aquind)*, in *I Post di AISDUE*, [www.aisdue.eu](http://www.aisdue.eu), 2023, p. 241 ss.

274. Art. 51, par. 2, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

275. Art. 111 del regolamento (UE) n. 2019/1896.

276. Art. 51, parr. 8-9, del regolamento (UE) n. 2021/2303.

277. *Ivi*, art. 18, par. 6, lett. c).

278. Art. 46, par. 4, del regolamento (UE) n. 2019/1896.

279. Sul punto, ci sia consentito rinviare a D. Vitiello, *Poteri operativi, accountability e accesso alla giustizia nella gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione europea*, cit., p. 472 ss.

280. Cfr. l'art. 46, par. 4, del regolamento (UE) n. 2019/1896.

281. Cfr., in relazione a Frontex, la decisione del Mediatore europeo del 17 gennaio 2022 nel caso OI/4/2021/MHZ, *Sulle modalità con cui l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) ottempera ai propri obblighi in materia di diritti fondamentali e assicura la presa in carico delle sue maggiori responsabilità*, par. 9.

Il meccanismo di sospensione e cessazione dell'assistenza dell'EUAA, pertanto, ha molto in comune con le versioni risalenti dell'omologo meccanismo previsto dallo statuto di Frontex<sup>282</sup>. Si tratta, in effetti, di un meccanismo che non imbriglia il potere del direttore esecutivo e non rende automatica la decisione di sospensione o cessazione al verificarsi di determinate condizioni giuridiche o fattuali, consentendo, perciò, di piegare la decisione a motivi di opportunità politica. Non stupisce, quindi, che neppure l'esistenza di una giurisprudenza della Corte di giustizia accertante la violazione dell'*acquis* sull'asilo e dei diritti fondamentali in un determinato Stato membro sia stata ritenuta sufficiente, da parte del direttore esecutivo dell'EUAA, a motivare la sospensione o la cessazione di operazioni comportanti l'invio delle squadre di sostegno per l'asilo. Un esempio per tutti è quello della cooperazione operativa tra l'EUAA e la Lituania tra il luglio 2021 e il giugno 2022, che ha riguardato (*inter alia*) il supporto offerto dal personale dell'Agenzia alla registrazione delle domande di protezione internazionale e alla gestione delle procedure d'asilo<sup>283</sup>. Nel giugno del 2022 è intervenuta la sentenza nel caso *M.A.*<sup>284</sup>, in cui la Corte di giustizia ha dichiarato in contrasto con il SECA il diniego dell'accesso alla procedura d'asilo e il trattenimento generalizzato dei richiedenti per il solo fatto di soggiornare irregolarmente e di essere giunti in massa in seguito alle pressioni esercitate da un Paese terzo (e definite dalla Lituania come un fenomeno di strumentalizzazione). Nonostante la pronuncia della Corte, infatti, l'EUAA ha valutato positivamente la risposta lituana all'afflusso di massa dalla Bielorussia e ha concluso per il rinnovo del supporto operativo a tale Stato membro<sup>285</sup>.

(iii) Per quanto riguarda, infine, l'*accountability* dell'EUAA dal punto di vista politico e amministrativo, lo statuto segna un indubbio avanzamento. Per un verso, è stato esteso il controllo *ex ante* da parte della Commissione e *in itinere* da parte del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>286</sup>. Per altro verso, è stato ampliato il mandato del Parlamento europeo in relazione al bilancio e alla sana gestione finanziaria<sup>287</sup>, nonché quello della Corte dei conti e dell'OLAF in rapporto al contrasto alle frodi e alla corruzione nell'Agenzia<sup>288</sup>. Questi sviluppi consentono di portare più agevolmente sotto i riflettori i casi di cattiva amministrazione, com'è già puntualmente accaduto in relazione alle assunzioni del personale dell'EUAA<sup>289</sup>, nonché alla tendenza dell'Agenzia alla "compartimentalizzazione" delle responsabilità nell'ambito delle attività operative inter-agenzia, al fine di escludere qualsiasi ipotesi di concorso dei propri agenti a violazioni dei diritti fondamentali.

In relazione a quest'ultima tendenza, il direttore esecutivo, Nina Gregori, e il suo staff, sono stati accusati di aver creato e alimentato «a complex system of legal structures and controls that

282. Sui limiti di tale meccanismo, cfr. già la decisione del Mediatore europeo del 12 novembre 2013 nel caso OI/5/2012/BEH-MHZ, *Osservanza degli obblighi in materia di diritti fondamentali*, par. 40 ss.

283. *EUAA Asylum Report 2023*, cit., p. 63. Sul caso lituano, v. *amplius* 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'Agenzia dell'UE per l'asilo*, in *European Papers*, [www.europeanpapers.eu/it](http://www.europeanpapers.eu/it), 2022, pp. 287-304.

284. Sentenza della Corte di giustizia UE del 30 giugno 2022, causa C-72/22 PPU, *Valstybės sienos apsaugos tarnyba*.

285. *EUAA Asylum Report 2023*, cit., p. 63.

286. Cfr. l'art. 15, parr. 4 e 8; l'art. 20, par. 4; l'art. 22; l'art. 35, par. 2; l'art. 36, par. 4; l'art. 42, par. 1; l'art. 46, parr. 3 e 6; l'art. 65, par. 3 e gli artt. 69-70 del regolamento (UE) n. 2021/2303.

287. *Ivi*, art. 55.

288. *Ivi*, art. 64.

289. A. Fotiadis, *Exclusive: 'Whistleblowers' Pile Pressure on EU Asylum Agency Chief After Dramatic Reshuffle*, in *Solomon*, 27 gennaio 2023, accessibile *online*.

give an appearance of compliance and regularity but that, in reality, hide and cover»<sup>290</sup>, sul modello di quanto accaduto per Frontex<sup>291</sup>. Al di là delle accuse specifiche, la tendenza dell'Agazia a dare una lettura restrittiva del proprio mandato in materia di diritti fondamentali appare non soltanto in contrasto con l'espansione della cooperazione inter-agenzia, ma anche con l'ibridazione tra le politiche europee di immigrazione, asilo e gestione delle frontiere. La cooperazione inter-agenzia, infatti, impedisce di circoscrivere univocamente le responsabilità del personale dell'EUAA ai segmenti di attività inerenti alle proprie funzioni di supporto, mentre l'ibridazione tra le politiche europee, che viene consolidata dal Nuovo Patto, rende ancor più urgente l'integrale applicazione della Carta dei diritti fondamentali, indipendentemente dai limiti giuridico-formali del mandato dell'EUAA.

La tendenza dell'EUAA alla minimizzazione delle funzioni di promozione, protezione e monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali, peraltro, si pone in piena continuità con la passata gestione dell'EASO, rispetto alla quale la dottrina ha ampiamente segnalato i rischi inerenti alla partecipazione informale dell'Agazia all'adozione di atti endoprocedimentali, che costituiscono il presupposto per l'adozione delle decisioni statali in materia di asilo, soprattutto nell'ambito della gestione dei punti di crisi<sup>292</sup>. *A fortiori*, in seguito all'espansione del mandato e dei poteri operativi assegnati all'EUAA, la questione dell'adeguamento del regime di *accountability* dell'Agazia alla natura composita delle procedure che la vedono coinvolta appare centrale, anche e soprattutto tenuto conto dei limiti del sindacato di legalità sugli atti e sulle condotte operative delle agenzie dell'Unione<sup>293</sup>.

Come dimostrato dal contenzioso nei confronti di Frontex, tanto la via del ricorso in carenza avverso le omissioni del direttore esecutivo<sup>294</sup>, quanto l'azione per responsabilità extracontrattuale dell'Unione, in relazione alle condotte operative del personale dell'Agazia<sup>295</sup>, non hanno dato sinora esito positivo, sia in ragione della presunta irresponsabilità di Frontex rispetto all'adozione di decisioni aventi rilevanza esterna<sup>296</sup>, sia in conseguenza della rigida logica

---

290. A. Fotiadis, *Exclusive: Fears of 'another Frontex' as anti-fraud watchdog investigates EU asylum agency*, in Solomon, 28 novembre 2022, accessibile *online*.

291. Cfr. da ultimo l'inchiesta *motu proprio* del Mediatore europeo del 24 luglio 2023, caso OI/3/2023/MHZ, *In che modo l'Agazia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) rispetta i suoi obblighi in materia di diritti fondamentali nel contesto delle sue attività di ricerca e soccorso*, volta a chiarire il ruolo del personale dell'Agazia nelle operazioni di ricerca e soccorso seguite al naufragio del 14 giugno 2023, a largo delle coste greche. V., per tutti, sulla *governance* sperimentale attraverso l'Agazia Frontex, J. Pollak, P. Slominski, *Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders*, in *West European Politics*, n. 5.2009, pp. 904-924.

292. Cfr., *ex multis*, G. Lisi, M. Eliantonio, *op. cit.*, pp. 589-601; M. Cometti, *La trasformazione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo in un'Agazia per l'asilo: una lettura in prospettiva della proposta di riforma nel contesto del Nuovo Patto europeo su migrazione e asilo*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2.2021, pp. 71-94.

293. Su questa questione, si rinvia, per quanto riguarda l'EASO a S.F. Nicolosi, D. Fernandez-Rojo, *op. cit.*; E. Tsourdi, *Holding the European Asylum Support Office Accountable*, cit. In merito a Frontex, si veda I. Ingravallo, *Il rispetto dei diritti fondamentali nell'azione dell'Agazia europea della Guardia di frontiera e costiera*, in *Migrazioni internazionali. Alcune questioni aperte*, a cura di I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi, P. Gargiulo, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, p. 111 ss. In generale, cfr. E. Chiti, *European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment*, in *European Law Journal*, 2013, p. 102 ss.

294. Ordinanza del Tribunale del 7 aprile 2022, causa T-282/21, *SS e ST c. Frontex*, punti 31-32.

295. Sentenza del Tribunale del 6 settembre 2023, causa T-600/21, *WS e a. c. Frontex*, e ordinanza del Tribunale del 13 dicembre 2023, causa T-136/22, *Hamoudi c. Frontex*.

296. Per una valutazione critica di tale giurisprudenza del Tribunale si rinvia a M. Gerbaudo, *Come (non) rendere Frontex responsabile: il Caso WS e Altri vs Frontex (T-600/21)*, in *Diritti comparati*, [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 12 ottobre 2023 e F. Passarini, *Un (possibile) rimedio giurisdizionale contro Frontex: l'azione per danni nel caso WS e altri c. Frontex*, in *Eurojus*, [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it), n. 4.2023, nonché alla letteratura citata in tali contributi.

binaria che presiede ai rapporti tra le giurisdizioni nazionali e quella europea<sup>297</sup>. Si aggiunga che, in ragione della natura *soft*, endoprocedimentale e scarsamente formalizzata degli atti delle agenzie dello SLSG, nonché dei limiti alla legittimazione attiva dei ricorrenti non privilegiati, il ricorso per annullamento non rappresenta un rimedio effettivo per le violazioni dei diritti fondamentali da parte di tali organismi dell'Unione<sup>298</sup>.

Nondimeno, la legittimità degli atti endoprocedimentali dell'EUAА potrebbe venire in rilievo nell'ambito di un rinvio pregiudiziale di validità che – ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia sugli orientamenti dell'Autorità bancaria europea<sup>299</sup> – può riguardare anche atti non vincolanti e non è assoggettato alle stringenti condizioni di cui all'art. 263, co. 4, TFUE. D'altra parte, non può che concordarsi con le conclusioni dell'Avvocato generale Bobek secondo cui il *test* per determinare la sindacabilità di un atto dell'Unione dovrebbe basarsi sui reali effetti giuridici che l'atto contestato esplica sulla situazione che esso che mira a regolare e, nel caso di forme ibride di *governance*, «the remedy may also be a hybrid one, logically tailored to the exact type of effects produced and seen as problematic»<sup>300</sup>.

## 10. L'EUAА all'ombra del Nuovo Patto: verso un'armonizzazione “dal basso” costituzionalmente orientata?

Con l'ultima riforma dello statuto, l'EUAА ha dismesso i panni del piccolo centro maltese di *expertise* sull'asilo per assumere il ruolo di *hub* polifunzionale, con un personale di oltre duemila funzionari, sedi distaccate in sei Stati membri<sup>301</sup> e un bilancio annuale di circa centottanta milioni di euro<sup>302</sup>. Nelle more dell'entrata in vigore degli atti legislativi del Nuovo Patto, siffatta riforma va nel senso di allineare la cooperazione inter-amministrativa nell'ambito del SECA agli sviluppi più recenti del sistema di gestione integrata delle frontiere esterne e della sua struttura informativa<sup>303</sup>.

Nell'architettura del Nuovo Patto, la riforma dell'EUAА prelude, anzitutto, al rafforzamento delle funzioni operative e di monitoraggio dell'Agenzia, volto a completarne la trasformazione in

297. Cfr. la sentenza della Corte di giustizia UE del 20 febbraio 2018, causa C-16/16 P, *Belgio c. Commissione*, punto 27, e il commento alla stessa nelle conclusioni dell'Avvocato generale Bobek del 15 aprile 2021, causa C-911/19, *FBF*, punto 54. V. altresì M. Eliantonio, *Judicial Review in an Integrated Administration: The Case of “Composite Procedures”*, in *Review of European Administrative Law*, 2014, p. 67; F. Brito Bastos, *An Administrative Crack in the EU's Rule of Law: Composite Decision-making and Nonjusticiable National Law*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, pp. 63-90.

298. Sul punto, ci sia consentito rinviare a D. Vitiello, *Poteri operativi, accountability e accesso alla giustizia nella gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione europea*, cit., pp. 470-471.

299. Sentenza della Corte di giustizia UE del 15 luglio 2021, causa C-911/19, *FBF*, punti 39-49, sulla natura giuridica degli orientamenti come atti con funzione di stimolo e persuasione, privi di forza vincolante ai sensi dell'art. 288 TFUE; punti 63-64, sul diritto dei singoli di far valere l'invalidità di un atto dell'Unione di portata generale, mediante eccezione dinanzi a un giudice nazionale, anche al di fuori di una controversia vertente sull'applicazione nei loro confronti di un atto siffatto.

300. Conclusioni dell'Avvocato generale Bobek in *FBF*, cit., punto 53.

301. Si tratta di Italia, Grecia, Cipro, Spagna, Lituania, Lettonia.

302. Il bilancio dell'Agenzia è passato da 14,6 milioni di euro nel 2014 a 140 milioni di euro nel 2021, a 180 milioni di euro nel 2023.

303. In argomento, *ex multis*, G. Caggiano, *Recenti sviluppi del regime delle frontiere esterne nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, a cura di A. Di Stasi, L.S. Rossi, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, p. 383 ss.; D. Fernández-Rojo, *EU Migration Agencies: The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL*, Cheltenham, Elgar, 2021; N. Vavoula, *Immigration and Privacy in the Law of the European Union. The Case of Information Systems*, Leiden, Brill Nijhoff, 2022.



“imprenditore politico”<sup>304</sup> e “guardiano-tecnocrate”<sup>305</sup>. L’instaurazione di una *governance* migratoria fondata su meccanismi centralizzati di mitigazione del rischio e di gestione della crisi serve, in questa prospettiva, anche a verticalizzare il controllo sui sistemi amministrativi che costituiscono l’anello debole dell’amministrazione integrata europea<sup>306</sup>. Al contempo, crea un ponte tra il livello nazionale e quello sovranazionale di competenza<sup>307</sup> e sposta il baricentro della solidarietà dalla dimensione normativa a quella dell’integrazione amministrativa.

Questa dinamica incide radicalmente sulla dialettica dualistica del federalismo esecutivo dell’Unione, contaminandola con strumenti di *enforcement* condiviso e di *risk regulation* che creano un diaframma tra i livelli di governo, con l’obiettivo di accrescere la flessibilità del sistema, nonché la capacità di adattamento e risposta rapida. Ancorché promettente nella prospettiva di ridurre il divario di attuazione della normativa UE in materia di immigrazione e asilo, tale dinamica rischia di approfondire gli effetti distorsivi insiti nell’approccio “gestionale” alla protezione internazionale. Tale approccio, accolto e promosso nel Nuovo Patto, è frutto di una ibridazione tra le politiche europee di immigrazione, asilo, gestione delle frontiere e *law enforcement*, tesa a razionalizzare le fasi dell’attuazione ed esecuzione del diritto UE negli ordinamenti statali. Siffatta razionalizzazione avviene attraverso una ricostruzione del canone dell’efficienza dell’organizzazione e dell’azione amministrativa integrata<sup>308</sup> come antitetico alla farraginosità procedurale tipica dei sistemi di tutela nazionali. Sebbene comporti una crescente armonizzazione “dal basso” delle prassi nazionali, questo approccio gestionale ed efficientista alla protezione internazionale potrebbe, pertanto, condurre a una sempre minore aderenza della cooperazione interstatale in materia di asilo agli obiettivi sostanziali del SECA.

Questo potenziale (ma prevedibile) esito è connesso a tre assi portanti che accomunano le ultime riforme dell’EUAA e di Frontex e che sono stati oggetto d’analisi nelle pagine che precedono: la proliferazione di moduli di cooperazione amministrativa di natura composita, in cui le agenzie svolgono funzioni tecnico-operative; la stretta funzionalizzazione della *governance* delle migrazioni, basata sulla *risk regulation* delle agenzie, alla prevenzione delle minacce alla sicurezza delle frontiere; la funzione di oggettivizzazione e automazione della decisione in sede politica e amministrativa, svolta dalle valutazioni tecniche complesse delle agenzie e dai processi di digitalizzazione.

Dal punto di vista delle tutele individuali, le innovazioni introdotte dalle riforme di EUAA e di Frontex vanno nel senso, per un verso, di espanderne il mandato in materia di promozione e protezione dei diritti fondamentali (e il rilievo formale attribuito agli obiettivi del SECA nei

---

304. M. Wood, *Mapping EU Agencies as Political Entrepreneurs*, in *European Journal of Political Research*, n. 2.2018, pp. 404-426.

305. S. Cassese, *New Paths for Administrative Law: A Manifesto*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 3.2012, pp. 603-613.

306. A. Ripoll Servent, *A New Form of Delegation in EU Asylum: Agencies as Proxies of Strong Regulators*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 1.2018, pp. 83-100.

307. Cfr. i *considerando* n° 8a-9 del testo consolidato del regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione, cit. *supra*, nota 207.

308. Sul modello dell’amministrazione di risultato, che inquadra l’efficienza come misura della minimizzazione degli oneri a carico delle pubbliche amministrazioni e/o della massimizzazione delle risorse impiegate, cfr. L. Iannotta, *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti, Atti del Convegno di Macerata, 21 e 22 maggio 1999*, a cura di C. Pinelli, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 37 ss.; S. Cassese, *Che cosa vuol dire «amministrazione di risultati?»*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 941 ss.

rispettivi statuti<sup>309</sup>); per altro verso, di non dotare queste agenzie di poteri e strumenti di *enforcement* che le mettano in condizione di dare un'interpretazione autonoma e "costituzionalmente" orientata al canone dell'efficienza, intendendolo come criterio volto alla massimizzazione dei diritti fondamentali<sup>310</sup>.

In un sistema di *anticipatory governance* in cui la previsione strategica è funzionale alla prevenzione delle minacce alla sicurezza delle frontiere europee, gli strumenti di *risk regulation* a disposizione delle agenzie dello SLSG, per prevenire e reprimere le violazioni dei diritti fondamentali, continuano a essere rudimentali, mentre i meccanismi di *accountability* e di controllo (interno ed esterno) si sviluppano in maniera meno che proporzionale rispetto al grado di avanzamento delle forme di amministrazione integrata alle quali tali agenzie partecipano. Inoltre, la natura composita delle procedure nelle quali, sempre più spesso, le agenzie sono coinvolte, si scontra con la logica binaria che presiede ai rapporti tra le giurisdizioni nazionali e quella europea, limitando, di fatto, la tutela giurisdizionale effettiva delle posizioni giuridiche che siano lese dall'esercizio di funzioni amministrative integrate. Il risultato è un'integrazione amministrativa "a due velocità" in cui le funzioni di *soft rule making*<sup>311</sup> e di *enforcement* condiviso si integrano e si compenetrano, mentre quelle giurisdizionali, para-giurisdizionali e di *adjudication* subiscono ibridazioni limitate e poco efficaci.

Il modello di amministrazione integrata che pare delinearci all'ombra del Nuovo Patto realizza, pertanto, una sostanziale disgiunzione tra l'obiettivo di rendere l'Agenzia per l'asilo uno strumento di armonizzazione delle prassi amministrative e giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'asilo<sup>312</sup> e quello di «garantire un alto grado di uniformità nelle procedure d'asilo sulla base di elevati standard di protezione, nelle condizioni d'accoglienza e nella valutazione delle esigenze di protezione in tutta l'Unione»<sup>313</sup>.

Tale disgiunzione, peraltro, riflette l'aperta ostilità di alcuni Stati membri a una crescente valorizzazione della funzione di monitoraggio ed esecutiva dell'EUAA<sup>314</sup>, che si traduce – nell'accordo politico dei co-legislatori del dicembre 2023 – in un approccio volto a minimizzare

---

309. Nella posizione in prima lettura adottata l'11 novembre 2021 sulla proposta della Commissione, il Parlamento europeo ha emendato i primi *considerando* e l'art. 1 dello statuto dell'EUAA, proprio al fine di richiamare tali obiettivi. Cfr. la risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 11 novembre 2021 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 (COM(2016)0271 – C8-0174/2016 – 2016/0131(COD)), P9\_TA(2021)0448.

310. Cfr., in tal senso, P. Craig, *Article 41*, in *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, edited by S Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward, Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 1125 ss.

311. L.A.J. Senden, A. van den Brink, *Checks and Balances of Soft EU Rule-making*, Study drafted upon the invitation of the European Parliament, PE 462.433, Bruxelles, marzo 2012.

312. Cfr. il *considerando* n° 3 dello statuto: «Il CEAS è basato su norme minime comuni riguardanti le procedure di protezione internazionale, riconoscimento e protezione accordati a livello dell'Unione, e le condizioni di accoglienza e stabilisce un sistema di determinazione dello Stato membro competente per l'esame delle domande di protezione internazionale. Nonostante i progressi compiuti nell'ambito del CEAS, sussistono disparità significative fra gli Stati membri per quanto riguarda la concessione della protezione internazionale e la forma che riveste tale protezione. Occorre che tali disparità vengano ridotte garantendo una maggiore convergenza delle valutazioni delle domande di protezione internazionale e assicurando un livello uniforme di applicazione del diritto dell'Unione, sulla base di elevati standard di protezione, in tutta l'Unione».

313. *Ivi*, *considerando* n° 19.

314. Basti ricordare che il regolamento (UE) 2021/2303 è stato adottato in Consiglio con il voto contrario di Ungheria, Polonia e Slovacchia e l'astensione di Bulgaria e Repubblica ceca. Cfr. la nota del Segretariato generale del Consiglio al Coreper, *Progetto 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 (prima lettura) – Adozione dell'atto legislativo*, Council doc. 14294/21, 26 novembre 2021, par. 6.

l'impatto delle nuove e più incisive funzioni dell'Agenzia<sup>315</sup>. Nel lungo periodo, questo approccio potrebbe condurre al paradossale risultato di conseguire un'armonizzazione avanzata del SECA sul piano procedurale e amministrativo, ma, al contempo, di realizzare una totale distonia tra gli obiettivi e gli strumenti della cooperazione inter-amministrativa e l'oggetto e lo scopo della protezione internazionale ai sensi del diritto primario dell'Unione<sup>316</sup>.

---

315. V. già, in tal senso L. Tsourdi, *The New Pact and EU Agencies: A Tale of Two Tracks of Administrative Integration and Unsatisfactory Embedding*, in *Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum*, edited by D. Thym, Baden-Baden, Nomos, 2022, p. 113 ss.; Id., *The EU's New Pact on Migration and Asylum: Three key arguments*, in *EU Law Analysis*, 14 settembre 2023, accessibile [online](#).

316. In argomento, v. già M. Wagner, P. Baumgartner, M. Mouzourakis, *Harmonising Asylum Systems in Europe – A Means or an End per se?*, CEASEVAL Research on the Common European Asylum System, Chemnitz, aprile 2019, accessibile [online](#).