



L'istituzione dell'Agenzia dell'UE per l'asilo e l'adozione del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo

Marcella Cometti*

SOMMARIO: 1. Introduzione: la trasformazione di EASO in EUAA e la successiva approvazione del Nuovo Patto su migrazione e asilo. – 2. I compiti dell'EUAA relativi alla dimensione interna del SECA. – 2.1. *Segue*: le funzioni operative dell'EUAA ai sensi del regolamento istitutivo. – 2.2. *Segue*: i nuovi regolamenti *screening* e procedure: il sostegno operativo dell'EUAA durante gli accertamenti e le procedure di asilo in frontiera. – 2.3. *Segue*: questioni riguardanti le funzioni operative dell'Agenzia. – 2.4. *Segue*: informazioni e orientamenti sui Paesi terzi e sui Paesi di origine e terzi sicuri ai sensi del regolamento istitutivo. – 2.5. *Segue*: il nuovo regolamento procedure, le informazioni sui Paesi terzi e sui Paesi di origine e terzi sicuri e le competenze dell'EUAA. – 2.6. *Segue*: questioni riguardanti il ruolo dell'EUAA in tema di informazioni sui Paesi di origine e sui Paesi di origine e terzi sicuri. – 3. I compiti dell'EUAA relativi alla dimensione esterna del SECA. – 3.1. *Segue*: le attività di cooperazione dell'Agenzia con i Paesi terzi ai sensi del regolamento istitutivo. – 3.2. *Segue*: novità introdotte dal nuovo regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria. – 3.3. *Segue*: alcune questioni riguardanti le competenze esterne dell'Agenzia alla luce del nuovo regolamento. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione: la trasformazione di EASO in EUAA e la successiva approvazione del Nuovo Patto su migrazione e asilo

Con regolamento 2021/2303 del 15 dicembre 2021 è stata istituita l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), subentrata

* Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Torino. Il presente articolo è stato scritto nell'ambito delle attività del progetto di ricerca di interesse nazionale (PRIN 2022) *Community Sponsorship for Migration and Refugees in Europe – CoSME* (www.cosmeproject.eu), Finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU.

all’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo (EASO) a partire dal 19 gennaio 2022¹.

La proposta di regolamento relativo all’EUAA risale al maggio 2016², quando la Commissione europea presentava diverse riforme degli strumenti che componevano il Sistema europeo comune di asilo (SECA)³; riforme che, tuttavia, non trovavano l’accordo di Parlamento europeo e Consiglio prima della fine della legislatura.

In seguito, nel 2019, si svolgevano le elezioni del Parlamento europeo che modificavano parzialmente il precedente assetto politico, e veniva nominata la nuova Commissione la quale, il 23 settembre dell’anno successivo, pubblicava un pacchetto (c.d. Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l’asilo) volto, ancora una volta, a modificare ed integrare gli atti del SECA. I testi presentati in quest’occasione non sostituivano, ma per lo più integravano, le proposte di riforma del 2016 e, anzi, per quelle ad uno stadio negoziale avanzato – tra cui quella concernente la trasformazione di EASO in EUAA – la Commissione ne sollecitava una celere adozione⁴. L’invito, tuttavia, rimaneva disatteso per il complesso degli strumenti contenuti nel Nuovo Patto, fatta eccezione per il regolamento istitutivo dell’EUAA, unico atto che vedeva la luce prima del 22 maggio 2024.

L’imponente pacchetto, entrato in vigore decorsi venti giorni dalla data in pubblicazione in Gazzetta (*i.e.* dal 22 maggio 2024) è comprensivo di una direttiva e nove regolamenti⁵. Quest’ultimi, ad eccezione di quello che istituisce un quadro dell’UE per il

¹ Art. 1, par. 1 del regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2021, relativo all’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo.

² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 maggio 2016, relativo all’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo, COM(2016) 271 final. Sia permesso rimandare a M. COMETTI, *La trasformazione dell’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo in un’Agenzia per l’asilo: una lettura in prospettiva della proposta di riforma nel contesto del Nuovo Patto europeo su migrazione e asilo*, in *FSJ*, n. 2, 2021, pp. 71-94.

³ Comunicazione della Commissione, del 6 aprile 2016, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all’Europa, COM(2016) 197 final.

⁴ A. DI PASCALE, *Il nuovo Patto per l’immigrazione e asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *EJ*, 28 settembre 2020.

⁵ La versione pubblicata sulla GUUE degli atti del Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo è reperibile *online*.

reinsediamento⁶, in deroga alla regola generale, non saranno direttamente applicabili essendo la loro efficacia subordinata al decorrere di due anni dalla data di pubblicazione⁷.

Benché il regolamento istitutivo dell'EUAA sia stato “scorporato” dal pacchetto di riforme di recente approvato, rimane una correlazione tra il primo e il nuovo “impianto”, giacché alcuni degli atti del Nuovo Patto espandono e approfondiscono talune competenze dell'Agenzia. Invero, il rafforzamento delle funzioni operative dell'EUAA rappresenta uno dei presupposti per il successo dell'approccio *hotspot*, modello che viene esteso ed irrigidito dai nuovi regolamenti *screening*⁸ e procedure⁹. Quest'ultimi, pur ricalcando attività operative che l'Agenzia già svolge durante le procedure ordinarie e di frontiera, hanno, comunque, il pregio di precisare alcuni aspetti di dettaglio rimasti sottaciuti nell'attuale direttiva procedure e nel regolamento istitutivo dell'Agenzia.

Il nuovo regolamento procedure, inoltre, rispetto a quanto previsto dallo statuto dell'EUAA, definisce meglio il ruolo di assistenza che l'Agenzia potrà prestare alla Commissione e agli Stati membri per quanto concerne l'applicazione dei concetti di Paese di origine e terzo

⁶ Art. 16 del regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria.

⁷ Si veda, ad esempio, quanto previsto dall'art. 42 del regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, e dall'art. 79 del regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione. Trovano, tuttavia, applicazione immediata tutte quelle disposizioni contenute nei diversi atti menzionati che prevedono l'adozione di atti di esecuzione e delegati da parte della Commissione europea.

⁸ Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne. In dottrina, L. JAKULEVICIENE, *Pre-Screening at the Border in the Asylum and Migration Pact*, in D. THYM (ed.), *Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum*, Baden-Baden, 2022, p. 81 ss.

⁹ Regolamento 2024/1348. Inoltre, si veda J. VEDSTED-HANSEN, *Border Procedure on Asylum and Return*, in D. THYM, *op. cit.*, p. 99 ss.

sicuro, e consolida la funzione di *soft regulation*¹⁰ con riguardo all’impatto dell’analisi comune e delle note di orientamento dell’EUAA sui sistemi nazionali.

Per quanto concerne, invece, la dimensione esterna del SECA, il nuovo regolamento 2024/1350¹¹ approfondisce il mandato dell’Agenzia riconoscendole competenze con riferimento all’ammissione umanitaria.

Ciò premesso, al fine di fornire un’analisi giuridica del ruolo che l’EUAA ricoprirà nell’attuazione di taluni degli strumenti del Nuovo Patto, nel presente contributo si darà conto (solo) di quelle competenze dell’Agenzia su cui andranno ad incidere i nuovi atti. A tale analisi seguirà l’esame di alcune questioni che già affliggevano l’Agenzia prima dell’approvazione del Nuovo Patto e che rischiano, ora, di amplificarsi.

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

Le finalità dell’EUAA sono racchiuse all’art. 1 del suo statuto e rispecchiano quelle a cui era volto EASO¹². L’EUAA, infatti, contribuisce a garantire un’applicazione efficace e uniforme della legislazione in materia di asilo, facilita e sostiene le attività degli Stati membri nell’attuazione del SECA e migliora il funzionamento di quest’ultimo. Le competenze che, però, vengono riconosciute all’Agenzia per raggiungere tali obiettivi sono sicuramente più incisivi rispetto a quelli che erano attribuiti ad EASO, anche per quanto riguarda le attività che verranno *infra* analizzate, concernenti l’assistenza operativa e tecnica fornita agli Stati membri e le informazioni e gli orientamenti sui Paesi terzi.

¹⁰ D. VITIELLO, *L’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo come strumento di armonizzazione: potenzialità, limiti e prospettive*, in *DIC*, n. 1, 2024, p. 25 ss.

¹¹ Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell’Unione per il reinsediamento e l’ammissione umanitaria.

¹² Si rimanda all’art. 1 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, il cui contenuto era ripreso, quasi identico, ai parr. 1 e 2 dell’art. 2.

2.1. Segue: *le funzioni operative dell'EUAA ai sensi del regolamento istitutivo*

Tra le diverse attività che l'Agazia svolge al fine di contribuire a migliorare il SECA, quella di assistenza operativa e tecnica agli Stati membri¹³ ha, certamente, subito negli anni – in particolar modo a partire dal 2015 – il più importante ampliamento¹⁴.

L'intervento di funzionari dell'EUAA nel territorio degli Stati membri può conseguire sia ad una richiesta di sostegno pervenuta da Stati che si confrontano con una situazione di pressione sproporzionata che impatta sui loro sistemi di asilo e accoglienza (c.d. supporto emergenziale), sia qualora lo Stato necessiti di assistenza «per quanto riguarda l'attuazione dei suoi obblighi nell'ambito del SECA» (c.d. supporto speciale)¹⁵.

La richiesta di supporto emergenziale, per altro, può provenire da parte dello Stato membro, ma anche su iniziativa dell'Agazia e con l'accordo dello Stato¹⁶. Inoltre, l'EUAA può fornire rinforzo operativo e tecnico agli Stati membri per il tramite delle Squadre di sostegno per la gestione della migrazione¹⁷. Queste possono essere impiegate, su richiesta di uno Stato membro, qualora si trovi a fronteggiare sfide migratorie sproporzionate in particolari punti di crisi alle sue frontiere esterne, caratterizzate dall'arrivo di ampi flussi migratori misti¹⁸.

Infine, l'ultima ipotesi di invio di personale dell'EUAA sul territorio di uno Stato membro afferisce ad una situazione del tutto eccezionale che può scaturire in una decisione mediante atto di esecuzione del

¹³ *Ivi*, art. 1, par. 2, co. 2, e art. 2, par. 1, lett. i).

¹⁴ E. L. TSOURDI, *Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office*, in *EP*, vol. 1, n. 3, 2016, p. 997 ss.; D. FERNANDEZ-ROJO, *EU Migration Agencies. The Operation and Cooperation of Frontex, EASO and EUROPOL*, Cheltenham-Northampton, 2021, p. 63 ss.; S. F. NICOLSI, *The EU Agency for Asylum: A New Institutional Dress for Old Enforcement Tasks?*, in *EU Law Enforcement*, 31 July 2022, reperibile online.

¹⁵ Art. 16, par. 1, lett. a) del regolamento 2021/2303. G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, spec. pp. 138 ss. e 168 ss.

¹⁶ Art. 16, par. 2, lett. b) e d), del regolamento 2021/2303.

¹⁷ Artt. 40 e 42 del regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea. Si rimanda anche agli artt. 16 par. 1, lett. c) e 21 del regolamento 2021/2303.

¹⁸ Art. 21, par. 3 e art. 40 del regolamento 2019/1896.

Consiglio, il quale impone allo Stato di cooperare con l’Agenzia nell’attuazione di determinate misure¹⁹. Questo è l’unico caso in cui l’EUAA può intervenire a supporto delle autorità nazionali a prescindere da una richiesta di supporto o, comunque, senza l’accordo dello Stato membro.

Le varie misure che l’Agenzia può mettere in campo per fornire assistenza ai Paesi dell’UE sono declinate dal suo statuto e riguardano, *in primis*, l’identificazione e la registrazione di cittadini di Paesi terzi e l’assistenza nella comunicazione di informazioni sulla procedura di protezione internazionale²⁰. Qualora la persona intenda presentare domanda di protezione internazionale, il personale dell’Agenzia può sostenere lo Stato membro nella ricezione e registrazione di tale domanda, agevolarne l’esame da parte delle autorità nazionali competenti o prestare a tali autorità la necessaria assistenza durante la procedura di riconoscimento della protezione internazionale²¹.

Al di là del supporto che l’EUAA può fornire nel corso dell’intera procedura di riconoscimento della protezione internazionale, il suo personale si occupa anche di consulenza, assistenza o del coordinamento nella creazione di strutture di accoglienza, di sostegno agli Stati membri nell’assolvimento degli obblighi derivanti dal regolamento Dublino²², di ricollocazione di richiedenti e beneficiari di protezione internazionale e di servizi di interpretariato. Inoltre, l’Agenzia collabora con l’autorità nazionale nell’individuare i richiedenti asilo vulnerabili, minori compresi, affinché ricevano un’adeguata assistenza.

Laddove l’EUAA sia chiamata a fornire supporto tecnico-operativo, viene elaborato un piano operativo dal direttore esecutivo in cooperazione con lo Stato membro ospitante. Il piano operativo è

¹⁹Art. 16, par. 1, lett. e), che, a sua volta, rimanda all’art. 22 del regolamento 2021/2303.

²⁰ Art. 16, par. 2 del regolamento 2021/2303.

²¹ *Ivi*, art. 18, par. 2, lett. j).

²² 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), e regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell’asilo e della migrazione.

vincolante e descrive le condizioni dell'invio delle Squadre di sostegno per l'asilo (SSA)²³; precisamente, deve fornire una descrizione chiara e dettagliata dei compiti e delle responsabilità delle SSA, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali, e dare istruzioni specifiche alle stesse²⁴.

Così, il rafforzamento delle attività esecutive dell'Agenzia passa anche attraverso il numero di Piani operativi che la stessa conclude e la tipologia di compiti (più o meno invasivi) che i funzionari delle SSA possono svolgere.

Pare, poi, interessante osservare come il consolidamento di tali attività avvenga non solo grazie alla conclusione di Piani operativi ma, più informalmente, si avveri anche grazie a progetti pilota voluti dalla Commissione²⁵. Ad es. il Progetto pilota *on asylum and return procedures*, implementato per ora solo in Romania e Bulgaria²⁶, prevede l'attuazione di procedure accelerate di asilo e di espulsione in frontiera e vede un decisivo sostegno operativo, tecnico e finanziario della Commissione e delle principali agenzie europee per gli affari interni (EUAA, Europol e Frontex)²⁷.

Per quel che qui interessa, con riguardo all'EUAA, i funzionari delle SSA sono impegnati a facilitare ed accelerare la registrazione e l'esame

²³ Ai sensi dell'art. 19, par. 1, del regolamento 2021/2303, «le squadre di sostegno per l'asilo sono composte da: a) esperti appartenenti al personale dell'Agenzia; b) esperti degli Stati membri; c) esperti distaccati dagli Stati membri all'Agenzia; o d) altri esperti non impiegati dall'Agenzia».

²⁴ Art. 18, par. 2, del regolamento 2021/2303.

²⁵ Lettera della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, 26 gennaio 2023, reperibile *online*.

²⁶ Questi progetti pilota, il 9 febbraio 2023, incontravano il consenso del Consiglio europeo. Si vedano le conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo, del 9 febbraio 2023, EUCO 1/23, p. 11: «[...] d) invita la Commissione a finanziare misure degli Stati membri che contribuiscono direttamente al controllo delle frontiere esterne dell'UE, quali i progetti pilota per la gestione delle frontiere [...]».

²⁷ Comunicato stampa della Commissione, 17 marzo 2023, *The European Commission Launches a Pilot Project with Romania*, reperibile *online*; comunicato stampa della Commissione, 20 marzo 2023, *The European Commission Launches a Pilot Project with Bulgaria*, reperibile *online*. A marzo 2024, visto il successo dei due progetti, la Commissione ha concluso con i due Paesi «two Cooperation Frameworks on border and migration management». Si veda il comunicato stampa del 4 marzo 2024, *Bulgaria and Romania Strengthen Cooperation on Border and Migration Management*, reperibile *online*.

delle domande di protezione internazionale²⁸. Tale tipologia di supporto evoca, anticipandone la messa in atto, il modello previsto dal regolamento *screening* e procedure, ove l’EUAA ricopre un ruolo di primo piano potendo sostenere lo sforzo “organizzativo-operativo” richiesto agli Stati membri per render effettivo il sistema di (non) accesso al diritto di asilo in frontiera²⁹.

2.2. Segue: *i nuovi regolamenti screening e procedure: il sostegno operativo dell’EUAA durante gli accertamenti e le procedure di asilo in frontiera*

L’impianto immaginato dai nuovi regolamenti *screening* e procedure poggia sull’accentuazione della c.d. “finzione di non ingresso”, secondo cui le frontiere e le zone di transito divengono luoghi ove si svolgono diverse procedure prima che una persona sia giuridicamente ammessa nello Stato membro, pur trovandosi sul territorio di questo³⁰. La finzione di non ingresso comporterà, di fatto, una generalizzata privazione della libertà di circolazione e personale delle persone sottoposte agli accertamenti e alla procedura di asilo e rimpatrio in frontiera³¹.

²⁸ Commissione europea, 18 ottobre 2023, *Reporting on the results of the Pilot Project for fast asylum and return procedures with Bulgaria*, reperibile online. Anche in Romania i funzionari inviati dall’Agenzia sono stati impegnati per facilitare ed accelerare la registrazione e l’esame delle domande di protezione internazionale. Si veda Commissione europea, 18 ottobre 2023, *Reporting on the Results of the Pilot Project for Fast Asylum and Return Procedures with Romania*, reperibile online.

²⁹ Statewatch, *Bulgaria and Romania Speed up Asylum and Deportation Procedures with EU Support*, 19 giugno 2023, reperibile online.

³⁰ Comunicazione della Commissione, del 12 giugno 2024, Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l’asilo, COM(2024) 251 final, par. 3: «Le agenzie dell’UE forniranno principalmente sostegno orizzontale, ad esempio formazione, strumenti e orientamenti messi a disposizione di tutti gli Stati membri, integrati da un sostegno operativo diretto agli Stati membri al fine di colmare le lacune temporanee in termini di capacità e sostenere lo sviluppo di capacità nazionali a più lungo termine. L’EUAA [...] ha inoltre ricevuto risorse umane e finanziarie supplementari per prepararsi all’entrata in applicazione del patto».

³¹ Si vedano il considerando 11, gli artt. 2, par. 2, 6 e 8, par. 7, del regolamento 2024/1356; i considerando 58, 66 e 69 e l’art. 54, par 1, del regolamento 2024/1348; l’art. 10, par. 4, lett. d), della direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. In dottrina si rinvia a G. CORNELISSE, *Border Control and*

L'approccio contenuto nei nuovi atti è volto, quindi, a rafforzare i sistemi di contenimento e confinamento già sperimentati nel corso degli ultimi anni, ad es. al confine serbo-ungherese e sulle isole greche³². A riprova di ciò, la Commissione ha affidato all'EUAA il compito di elaborare, entro il 12 dicembre 2024, orientamenti su alternative efficaci al trattenimento nel contesto della procedura di frontiera³³.

Considerato, poi, l'elevato numero di ipotesi (obbligatorie e non) che possono portare ad esaminare le domande di protezione internazionale con procedura alla frontiera, il nuovo regolamento inverte, rispetto all'assetto previsto oggi dalla direttiva procedure, il rapporto tra regola – ovverosia l'esame della domanda di protezione internazionale con procedura ordinaria – ed eccezione – rappresentata, per l'appunto, dalla procedura accelerata di frontiera.

Come l'EASO prima e l'EUAA poi sono state determinanti nell'implementazione di tale modello, così, nel futuro assetto, l'Agenzia dell'UE per l'asilo, grazie alle sue funzioni operative, giocherà un ruolo di rilievo con riguardo sia alla fase di *screening*, sia allo svolgimento delle procedure accelerate di frontiera³⁴. Invero, secondo il regolamento *screening*, le autorità nazionali competenti per gli accertamenti alla frontiera potranno essere supportate da esperti o funzionari di collegamento di Frontex (come, per altro, già oggi

the Right to Liberty in the Pact, in D. THYM, *op. cit.*, p. 61 ss.; L. JAKULEVICIENE, *Pre-Screening at the Border in the Asylum and Migration Pact*, *ivi*, p. 92 ss.; D. VITIELLO, *L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge*, in *ADiM Blog*, dicembre 2023, p. 5 ss.

³² G. CAMPESI, *The EU Pact on Migration and Asylum and the Dangerous Multiplication of "Anomalous Zones" for Migration Management*, in S. CARRERA, A. GEDDES (eds.), *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees*, Fiesole, 2021, pp. 195-204.

³³ COM(2024) 251 final: «Agenzie dell'UE, Obbligo giuridico: - L'EUAA elaborerà orientamenti su alternative efficaci al trattenimento [...]». In particolare, «[...] entro il 12 dicembre 2024 l'EUAA dovrebbe adottare orientamenti [...] sulle pratiche diverse per quanto riguarda le alternative al trattenimento nel contesto della procedura di frontiera», p. 15.

³⁴ Comunicazione della Commissione, del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020) 609 final.

avviene)³⁵ e dell’Agenzia dell’UE per l’asilo³⁶. Se si considera la pre-identificazione come «un momento cruciale della distinzione tra richiedenti asilo e migranti meramente economici»³⁷, le attività poste in essere dalle Agenzie in questa fase avranno importanti ripercussioni sulle persone destinatarie delle stesse. Non si tratta, per vero, di una semplice raccolta di informazioni in quanto, a conclusione degli accertamenti, i funzionari (nazionali o delle Agenzie dell’UE) saranno tenuti a decidere a quali autorità (quelle competenti per l’esecuzione del rimpatrio o quelle per l’esame della domanda di protezione internazionale) indirizzare la persona. Pertanto, anche se l’esito della procedura di *screening* non si dovesse tradurre in una decisione formale, ma solo in un modulo contenente le informazioni raccolte, esso avrà la capacità di incidere sostanzialmente sui diritti delle persone coinvolte.

Criticità si riscontrano, in particolare, nel fatto che il regolamento *screening* non delinei con precisione i criteri sulla base dei quali le autorità dovrebbero incanalare tali persone verso la procedura di riconoscimento della protezione internazionale o, piuttosto, verso procedure di rimpatrio; invero, sembrerebbe che l’informativa riguardante la possibilità di chiedere asilo venga fornita solo qualora vi sia indicazione che i cittadini di Paesi terzi desiderino presentare domanda di protezione internazionale, senza chiarire quando tale “indicazione” si debba considerare concretizzata³⁸.

Conclusa la fase di *screening*, le persone che potranno accedere alle procedure di asilo saranno, per lo più, indirizzate verso una procedura alla frontiera che, tra le altre, diventerà obbligatoria in svariate ipotesi puntualmente previste dal legislatore³⁹. Sotto questo aspetto, pare interessante notare come, ai sensi di una recente comunicazione della Commissione, le prossime “relazioni sulla convergenza” dell’EUAA

³⁵ RSA & AL., *The Workings of the Screening Regulation. Juxtaposing Proposed EU Rules with the Greek Reception and Identification Procedure*, January 2021, p. 4, reperibile *online*.

³⁶ Art. 16, par. 2, lett. a), del regolamento 2021/2303, e art. 8, par. 9, del regolamento 2024/1356.

³⁷ Cass. 20 novembre 2023, n. 32070.

³⁸ Art. 11, par. 1, del regolamento 2024/1356, letto in combinato disposto con l’art. 30 del regolamento 2024/1348.

³⁹ Art. 45, par. 1, del regolamento 2024/1348.

dovrebbero «sostenere gli Stati membri nel processo di determinazione delle nazionalità che rientrerebbero, *in linea di principio*, nella procedura di frontiera»⁴⁰. Tali relazioni, certamente, sono finalizzate ad assicurare una maggiore armonizzazione nell'applicazione delle procedure di frontiera a scapito, tuttavia, di un esame caso per caso e della possibilità, che lo stesso regolamento concede agli Stati membri, di non applicare obbligatoriamente tale procedura, ad es. a richiedenti asilo provenienti da Paesi sicuri⁴¹. Tale possibilità, chiaramente, non potrà venir meno a fronte di relazioni dell'Agenzia che suggeriscano il contrario; tuttavia, quali atti di *soft law*, tali relazioni potrebbero comunque produrre determinati effetti giuridici e pratici, nel senso di un più sistematico utilizzo della procedura di frontiera.

Gli Stati membri saranno, invece, tenuti ad esaminare con procedura di frontiera, tra le altre⁴², le domande di protezione presentate da richiedenti asilo che hanno cittadinanza di un Paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità accertante è, stando agli ultimi dati Eurostat, pari o inferiore al 20%⁴³. Per questa specifica ipotesi, l'EUAA assumerà un ruolo di primo piano non tanto grazie ad attività di supporto tecnico-operativo quanto, piuttosto, per le sue competenze di c.d. *soft regulation*. Invero, qualora l'EUAA fornisca una nota di orientamento su un Paese di origine conformemente all'art. 11 del suo statuto, che indichi che dalla pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat si è verificato un cambiamento significativo nel Paese in questione, gli

⁴⁰ COM(2024) 251 final.

⁴¹ Art. 45 del regolamento 2024/1348.

⁴² Si rimanda all'art. 45, par. 1, del regolamento 2024/1348 per un elenco completo delle ipotesi in cui uno Stato membro deve esaminare una domanda con procedura di frontiera.

⁴³ Secondo l'art. 45, par. 1, del regolamento 2024/1348: «Uno Stato membro esamina una domanda con procedura di frontiera nei casi previsti all'articolo 43, paragrafo 1, quando si applica una delle circostanze di cui all'articolo 42, paragrafo 1, lettera c), f) o j)». Ai sensi dell'art. 42, par. 1, lett. j): «[...] fatto salvo l'articolo 21, paragrafo 2, l'autorità accertante accelera l'esame nel merito della domanda di protezione internazionale, conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie previsti al capo II, quando: [...] il richiedente ha una cittadinanza o, se apolide, una precedente dimora abituale in un paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità accertante è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione, pari o inferiore al 20% [...]».

Stati membri utilizzeranno tale nota di orientamento (e non i dati Eurostat) come riferimento per l’applicazione della procedura in esame⁴⁴. Inoltre, la Commissione, con la comunicazione sulla predisposizione di un piano di attuazione comune, sostiene che le prossime “relazioni sulla convergenza” dell’EUAA individueranno i casi per i quali il tasso di riconoscimento del 20% in primo grado non è rappresentativo, a causa di differenze significative tra le decisioni di primo grado e quelle definitive⁴⁵.

Più in generale, per comprendere l’importanza che l’EUAA ricoprirà in merito all’implementazione di procedure di asilo alla frontiera, è sufficiente volgere lo sguardo all’attuale prassi e normativa greca in tema⁴⁶. Quest’ultima, a partire dal 2016, «explicitly provided the possibility for the asylum interview within [the Fast-Track Border] procedure to be conducted by an [EUAA] caseworker»⁴⁷. Concretamente, l’Agenzia dell’UE per l’asilo ha (avuto) funzioni decisive per l’efficientamento delle procedure accelerate di frontiera: nel 2018, il suo personale espletava 8.958 interviste (ovverosia l’81,7%) su un complessivo di 10.970 interviste condotte sulle cinque “isole *hotspot*” dell’Egeo orientale⁴⁸.

La centralità che l’Agenzia assumerà in questo contesto, per altro, la si può dedurre dai diversi rimandi che il nuovo regolamento 2024/1348 fa al coinvolgimento di suo personale⁴⁹. Per esempio, il regolamento procedure precisa un aspetto delle attività operative

⁴⁴ Art. 42, par. 1, lett. j), secondo capoverso, letto in combinato disposto con l’art. 45, par. 1, del regolamento 2024/1348.

⁴⁵ COM(2024) 251 final.

⁴⁶ Si veda *Law 4375 on the Organization & Operation of the Asylum Service, the Appeals Authority, the Reception & Identification Service, the Establishment of the General Secretariat for Reception, the Transposition into Greek Legislation of Directive 2013/32/EC*. I successivi emendamenti alla legge nazionale greca hanno comportato un livello crescente di coinvolgimento di EASO nell’esame dell’ammissibilità e del merito delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale. Così E. L. TSOURDI, *The New Pact and EU Agencies: A Tale of Two Tracks of Administrative Integration and Unsatisfactory Embedding*, in D. THYM, *op. cit.*, p. 123.

⁴⁷ AIDA, *Country Report: Greece, 2022 Update*, p. 26, reperibile online.

⁴⁸ EASO, *Consolidated Annual Activity Report 2018*, pp. 9 e 18, reperibile online. Per quanto riguarda i dati degli anni precedenti e successivi si vedano EASO, *Annual General Report 2017*, June 2018, p. 22; *Consolidated Annual Activity Report 2019*, p. 26; *Consolidated Annual Activity Report (CAAR) 2020*, p. 23, reperibili online.

⁴⁹ Art. 5, art. 13, parr. 6 e 8, art. 16, par. 4, e art. 27, par. 1, del regolamento 2024/1348.

rimasto sottaciuto nel testo dello statuto dell'EUAA. Invero, mentre quest'ultimo genericamente ammette che i funzionari delle SSA possono agevolare l'esame delle domande di protezione internazionale⁵⁰, il nuovo regolamento procedure precisa che tale competenza si può concretizzare anche nella conduzione di audizioni utili all'esame della domanda⁵¹ – tuttavia, omettendo la possibilità, riconosciuta ai funzionari dell'Agenzia e che si realizza costantemente nella prassi, di preparare le relative decisioni.

2.3. Segue: *questioni riguardanti le funzioni operative dell'Agenzia*

Riconoscendo il regolamento *screening* e il regolamento procedure un ruolo all'Agenzia sia nella fase degli accertamenti che in quella dell'esame delle domande di protezione internazionale, contestualmente le attribuiscono esplicitamente una serie di obblighi (a cui, chiaramente, corrispondono diritti in capo ai richiedenti asilo toccati dal suo operato)⁵². Ciononostante, le vie di accesso ad una tutela effettiva nei confronti dell'Agenzia qualora, nell'adempimento delle sue funzioni operative, violi tali diritti, rimangono assai ridotte.

Invero, i rimedi amministrativi interni (il meccanismo di denuncia)⁵³ ed esterni (il ricorso al Mediatore europeo) all'Agenzia offrono, per loro natura, una tutela attenuata al singolo. Ove, infatti, il Mediatore accerti un caso di cattiva amministrazione può solo inviare al Parlamento europeo e all'Agenzia una relazione corredata di raccomandazioni, cui però né l'uno né l'altra sono tenuti a dar seguito⁵⁴. Il meccanismo di denuncia, invece, è volto ad assicurare agli individui che presentano reclami «risultati» e un «seguito appropriato» grazie all'applicazione di misure disciplinari, quali l'allontanamento immediato dell'esperto dalle attività dell'Agenzia⁵⁵. Tuttavia, questo

⁵⁰ Art. 16, par. 2, lett. c), del regolamento 2021/2303.

⁵¹ Considerando 14 e art. 5 del regolamento 2024/1348.

⁵² Si vedano, ad es., art. 13, parr. 3 e 8, del regolamento 2024/1348.

⁵³ Art. 51 del regolamento 2021/2303.

⁵⁴ R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020, p. 238.

⁵⁵ Art. 51, par. 9, del regolamento 2021/2303.

meccanismo «[...] did not provide for a systematic, prompt, thorough, and expeditious follow-up of complaints received by the FRO»⁵⁶.

Inoltre, è decisivo tenere a mente che la *ratio* dei rimedi di natura amministrativa non consiste nel fornire una tutela alle persone coinvolte dalle attività dell’Agenzia, bensì nel prevenire, accertare e correggere casi di cattiva amministrazione o violazioni di diritti fondamentali imputabili a funzionari dell’EUAA e assicurare che le attività poste in essere da questi rispettino il quadro giuridico di riferimento⁵⁷. D’altro canto, a fronte della difficoltà per gli individui colpiti dall’operato dell’EUAA di accedere a rimedi effettivi, i reclami al Mediatore europeo e il meccanismo di denuncia vengono identificati non quali strumenti di denuncia nell’interesse pubblico quanto, piuttosto, di tutela dei diritti umani a disposizione dell’individuo⁵⁸.

Per vero, le vie di accesso diretto alla Corte di giustizia sembrano attualmente precluse alla luce della giurisprudenza del Tribunale riguardante Frontex – specificamente, visto quanto statuito nella causa *WS e al./Frontex*⁵⁹ e tenuto conto della dichiarazione di inammissibilità

⁵⁶ M. STEFAN, L. DEN HERTOOG, *Frontex: Great Powers But Not Appeal*, in M. CHAMON, A. VOLPATO, M. ELIANTONIO (eds.), *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford, 2022, p. 159.

⁵⁷ *Ivi*, p. 163; S. TAS, *Frontex Actions: Out of Control? The Complexity of Composite Decision-Making Procedure*, in *TARN Working Paper*, n. 3, 2020, p. 14, reperibile online.

⁵⁸ E. MITZMAN, *I rimedi amministrativi nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *RIDPC*, n. 6, 2016, p. 1716.

⁵⁹ Tribunale 6 settembre 2023, T-600/21, *WS e al./Frontex*. In dottrina, si veda G. DAVIES, *The General Court Finds Frontex not Liable for Helping with Illegal Pushbacks: It Was Just Following Orders*, in *European Law Blog*, 11 September 2023; J. DE CONNICK, *Shielding Frontex - On the EU General Court's "WS and Others v Frontex"*, in *VerfBlog*, 9 September 2023; M. FINK, J. RIJPMAN, *Responsibility in Joint Returns after WS and Others v Frontex: Letting the Active By-Stander Off the Hook*, in *EU Law Analysis*, 22 September 2023, reperibile online; M. GERBAUDO, *Come (non) rendere Frontex responsabile: il caso WS e altri v. Frontex (T-600/21)*, in *Diritti comparati*, 12 ottobre 2023, reperibile online; T. MOLNAR, *The EU General Court's Judgement in WS & Others v Frontex: What Could International Law Organizations Offer in Grasping Frontex' Responsibility?*, in *EJIL: Talk!*, 18 October 2023; F. R. PARTIPILO, *The EU General Court's Judgment in the Case of WS and Others v Frontex: Human Rights Violations at EU External Borders Going Unpunished*, in *EU Law Analysis*, 22 September 2023, reperibile online; F. PASSARINI, *Un (possibile) rimedio giurisdizionale contro Frontex: l'azione per danni nel caso WS e altri c. Frontex*, in *EJ*, 13 novembre 2023; C. ZIEBRITZKI, *A Hidden Success - Why the EU General Court's Frontex Judgment is Better Than it Seems*, in *VerfBlog*, 13 ottobre

relativa a due recenti ricorsi in carenza presentati contro la stessa Agenzia⁶⁰.

Ancor più, anche la “via” del rinvio pregiudiziale quale rimedio utile a valutare, per via indiretta, l’operato dell’Agenzia quando fornisce assistenza operativa e tecnica allo Stato membro sembra di difficile concretizzazione. Brevemente, la possibilità di sindacare la validità del parere dell’EUAA⁶¹ attraverso un accesso indiretto alla Corte non pare praticabile, non tanto per il fatto che le giurisdizioni nazionali – ad eccezione degli organi giurisdizionali avverso cui le decisioni non possa proporsi ricorso di diritto interno – sono libere di non effettuare il rinvio⁶², né in quanto l’atto dell’EUAA dovrebbe essere chiaramente discernibile da quello imputabile all’autorità nazionale⁶³. Piuttosto, questa strada sembra difficilmente percorribile perché il sindacato del giudice nazionale non riguarda il provvedimento amministrativo – né, tanto meno, quindi, il parere dell’Agenzia che può

2023; E. COLOMBO, *Un passo avanti e due indietro: brevi riflessioni circa gli strumenti di accertamento della responsabilità di Frontex per violazioni dei diritti umani alla luce della sentenza WS e altri c. Frontex*, in questa Rivista, n. 1, 2024, p. 311 ss.

⁶⁰ Tribunale ord. 7 aprile 2022, T-282/21, *SS e ST/Frontex*; ord. 28 novembre 2023, T-600/22, *ST/Frontex*. Tra le diverse vie di ricorso diretto per il controllo sul comportamento dell’organismo in esame, non si prende in considerazione l’azione di annullamento ai sensi dell’art. 263 TFUE. Gli atti degli esperti inviati dall’Agenzia sul territorio degli Stati membri – cioè, i pareri consultivi indirizzati alle autorità amministrative nazionali nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale – non soddisfano, anche volendo applicare l’approccio sostanzialistico fatto proprio dalla Corte, la definizione di “atto impugnabile” ai fini di tale azione in quanto non destinati a produrre effetti giuridici vincolanti nei confronti dei terzi.

⁶¹ I funzionari appartenenti alle SSA dell’EUAA, dislocate sul territorio degli Stati membri, possono – a seconda delle misure previste dal piano operativo – emettere pareri a seguito del colloquio con il richiedente per l’esame della sua domanda di protezione internazionale. Questi pareri, contenenti o un esame di ammissibilità e/o di merito della domanda, sono indirizzati alla competente autorità amministrativa e sono gli unici atti (endoprocedimentali) che, ad oggi, l’Agenzia adotta.

⁶² G. LISI, M. ELIANTONIO, *The Gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Requests in Hotspots*, in *EP*, vol. 4, n. 2, 2019, p. 599; E. L. TSOURDI, *Holding the European Asylum Support Office Accountable for its Role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?*, in *GLJ*, vol. 21, n. 3, 2020, p. 526; K. GALICZ, *The Never-Ending Story of Judicial Review in Composite Administrative Proceedings: Latest Developments in the Field of Asylum*, in *DIC*, vol. 7, n. 1, 2023, p. 125.

⁶³ G. LISI, M. ELIANTONIO, *op. cit.*; E. L. TSOURDI, *Holding the European Asylum Support Office Accountable for its Role in Asylum Decision-Making*, *cit.*, p. 526.

aver contribuito al formarsi di questo – quanto l’esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l’esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95⁶⁴.

Una seconda questione che emerge dal nuovo assetto ha a che vedere con il notevole sforzo organizzativo-operativo richiesto agli Stati membri per l’applicazione dell’imponente riforma che, proprio per tale ragione, è stata rimandata a metà 2026. Un tale sforzo incentiverà gli stessi a richiedere un più massiccio intervento delle SSA a sostegno delle amministrazioni e delle competenti autorità giudiziarie.

Benché l’Agenzia abbia «ricevuto risorse umane e finanziarie supplementari per prepararsi all’entrata in applicazione del Patto»⁶⁵ si teme che, come in passato, la penuria di risorse umane appartenente al personale dell’Agenzia o fornito dagli Stati membri spinga la stessa ad impiegare, in larga misura, personale interinale o esperti esterni per comporre le SSA.

Infatti, sebbene ai sensi del considerando 25 del regolamento EUAA è importante che l’Agenzia si avvalga di esperti non alle sue dipendenze solo se non è in grado di garantire in altro modo il corretto e tempestivo esercizio dei suoi compiti a causa della mancanza di esperti disponibili provenienti dagli Stati membri o dal personale dell’Agenzia, la realtà ha dimostrato tutt’altra tendenza⁶⁶.

⁶⁴ Art. 46, par. 3, della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione). Si veda, da ultimo, Corte giust. 4 ottobre 2024, C-406/22, CV, punti 85-90. In dottrina si rimanda a P. GATTARI, *Il giudizio di impugnazione davanti al Tribunale del provvedimento sulla protezione internazionale dello straniero*, in *Melting Pot Europa*, 1 dicembre 2011, reperibile online; I. PAGNI, *La tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale tra regole del processo ed effettività del diritto alla protezione*, in *Questione Giustizia*, 8 febbraio 2021, p. 5; F. SPITALERI, *La tutela giurisdizionale effettiva dei singoli settori dell’immigrazione e dell’asilo*, in questa *Rivista*, fasc. spec. n. 1/2024, p. 467 ss.

⁶⁵ COM(2024) 251 final, par. 3.1.

⁶⁶ D. FACCHINI, *Protezione altrove: ruolo e impatti dell’Agenzia europea per l’asilo*, in *Altreconomia*, 1° aprile 2023, reperibile online, rispetto all’assistenza tecnica e operativa fornita dall’Agenzia all’Italia riporta: «Il personale impiegato al 28 febbraio di quest’anno [2023] – ci ha fatto sapere l’Agenzia – è pari a 193 unità: 86 lavorano con un contratto subordinato tramite agenzia interinale (Adecco), 80 sono consulenti esterni in regime di partita Iva [...], 26 sono i membri interni dello “staff” e infine un “esperto dello Stato membro”». Nel 2018, dei circa 569 esperti inviati in Grecia,

L'impiego massiccio di personale interinale o esterno è dovuto principalmente a due ragioni, di cui la prima ha a che vedere con il fatto che, per l'attuazione di determinate misure contenute nei Piani operativi, viene richiesto che il personale dislocato possieda requisiti – quali la conoscenza della lingua dello Stato ospitante o della legislazione nazionale – che difficilmente esperti provenienti dagli (altri) Stati membri o appartenenti al personale dell'Agenzia possono soddisfare⁶⁷. La seconda ragione, invece, afferisce al fatto che i contributi degli Stati membri alle SSA possono essere ridimensionati se gli Stati si trovino a far fronte a una situazione eccezionale che incide in misura sostanziale sull'adempimento dei compiti nazionali⁶⁸.

approssimativamente 243 (43%) erano lavoratori interinali e, delle circa 60.116 giornate di lavoro registrate, circa 40.947 (68%) erano ascrivibili a lavoratori interinali. Nello stesso periodo, dei circa 373 esperti inviati in Italia, approssimativamente 221 (59%) erano lavoratori interinali e delle 43.584 giornate di lavoro registrate circa 35.137 (81%) erano ascrivibili a lavoratori interinali. Nel 2018, a Cipro, il 75% del personale dell'Agenzia era assunto con contratto interinale. Si veda M. MOUZOURAKIS, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems. An analysis of the current European Asylum Support Office (EASO) Operations Involving Deployment of Experts in Asylum Procedures at Member State Level*, ECRE Report, 2019, reperibile *online*, p. 4.

⁶⁷ Annex II, p. 17 ss. Inoltre, EUAA, *Decision of the Executive Director No 83/2022 on the Mechanism for Selection of Experts to be Assigned to Asylum Support Teams in Operational Support Activities Coordinated by the Agency, Including Management of the Asylum Reserve Pool*, documento in possesso dell'A. a seguito di istanza di accesso agli atti presentata all'Agenzia (n. 002056). Si rinvia anche a J. EKSTEDT, *Bureaucratic Configuration and Discretion in Asylum Case Processing: the Case of the EUAA in Greece*, in *Comparative Migration Studies*, vol. 22, n. 11, 2023, p. 8.

⁶⁸ Precisamente, gli esperti degli Stati membri che compongono le SSA si distinguono a seconda che *a*) facciano parte del Gruppo di riserva in materia di asilo o *b*) siano stati messi a disposizione sulla base di negoziati bilaterali annuali (art. 19, par. 3 e 6, del regolamento 2021/2303). In entrambi i casi, è concessa una deroga a tali contributi qualora lo Stato si trovi «di fronte ad una situazione eccezionale che incide in misura sostanziale sull'adempimento dei compiti nazionali, comprovata dall'analisi delle informazioni sulla situazione dell'asilo di cui all'articolo 5» (art. 19, par. 8, del regolamento 2021/2303). La deroga è, certamente, più stringente rispetto a quella di cui all'art. 19, par. 8 dovendo la richiesta di esonero essere motivata in modo esauriente e contenere informazioni sulla situazione in cui versa lo Stato; inoltre, solo dopo una decisione del Consiglio di amministrazione, a maggioranza dei tre quarti dei membri, allo Stato sarà concesso uno sgravio sul complesso delle risorse da corrispondere al Gruppo di riserva. La deroga può avvenire per le stesse ragioni ma diversamente da quanto previsto per il Gruppo di riserva in materia di asilo, non è subordinata al soddisfacimento di alcun requisito formale (si confrontino il par. 3, co. 2 e il par. 8, dell'art. 19 del regolamento 2021/2303).

Un uso così imponente di personale interinale ed esterno – che, si teme, diventerà ancor più esteso una volta che troveranno applicazione gli atti del Nuovo Patto – solleva perplessità sotto (almeno) due profili. In primo luogo, un impiego così importante di questa tipologia di lavoratori indebolisce l’idea secondo cui l’Agenzia rappresenta un’intercapedine creatasi tra il livello dell’UE e quello statale, utile a sperimentare nuove forme di solidarietà. Infatti, almeno astrattamente, sia l’UE che i Paesi membri non colpiti da una forte pressione migratoria potrebbero dimostrare solidarietà nei confronti degli Stati che compongono le frontiere esterne dell’UE contribuendo, con proprio personale, alle SSA. Tuttavia, tale forma di solidarietà operativa perde senso se, di fatto, né gli Stati membri né l’Agenzia mettono a disposizione personale per la composizione delle SSA, se non per un numero limitatissimo di risorse.

In secondo luogo, l’art. 51 del regolamento istitutivo dell’EUAA prevede la possibilità di attivare il meccanismo di denuncia a seguito di azioni di un membro del personale dell’Agenzia⁶⁹ o di un esperto di uno Stato membro, compresi gli esperti nazionali distaccati⁷⁰. D’altro canto, come appena detto, le SSA sono composte non solo da queste tipologie di esperti ma anche (e soprattutto) da «altri esperti non impiegati dall’Agenzia»⁷¹ che comprendono «temporary agency workers, contracted personnel (such as interpreters and cultural mediators provided by a contractor under a public contract of services) and remunerated experts»⁷². La questione è stata portata all’attenzione dell’EUAA dal Mediatore europeo, il quale suggerisce di dichiarare ammissibili anche le denunce riguardanti questa tipologia di funzionari e di chiarire, grazie a regole di procedura, «how investigations concerning such experts should be carried out»⁷³. Pur nel silenzio del proprio statuto, l’EUAA ha confermato che le denunce contro le azioni

⁶⁹ Art. 51, par. 6, del regolamento 2021/2303.

⁷⁰ *Ivi*, art. 51, par. 8.

⁷¹ *Ivi*, art. 19, par. 1, lett. d).

⁷² EUAA, European Union Agency for Asylum (EUAA)’s Reply to the Suggestions of the European Ombudsman on Strategic Initiative SI/4/2022/MHZ Concerning how the EU Agency for Asylum Complies with its Fundamental Rights Obligations and Ensures Accountability for Potential Fundamental Rights Violations, 30 June 2023, EUAA/ED/2023/259.

⁷³ *Ibidem*.

di «altri esperti non impiegati dall’Agenzia» saranno ritenute ammissibili ai sensi dell’art. 51 e che, in caso di violazioni di diritti fondamentali, tali esperti verranno dichiarati responsabili.

Solo quando tale meccanismo di denuncia verrà effettivamente implementato dall’Agenzia⁷⁴ sarà possibile verificare se e come le raccomandazioni formulate dal Mediatore verranno recepite.

2.4. Segue: *informazioni e orientamenti sui Paesi terzi e sui Paesi di origine e terzi sicuri ai sensi del regolamento istitutivo*

Con il regolamento 2021/2303 l’EUAA vede accresciuto il suo ruolo con riferimento alle informazioni sui Paesi terzi e per la definizione delle liste (per ora ancora nazionali)⁷⁵ dei Paesi d’origine e terzi sicuri⁷⁶, entrambe determinanti nella valutazione sull’ammissibilità e il merito delle domande di protezione internazionale⁷⁷.

Lo statuto dell’EUAA, infatti, da un canto ricalca alcune competenze che, in materia, erano già state attribuite all’Ufficio di sostegno⁷⁸ – quali la redazione e l’aggiornamento di documenti che forniscono informazioni su tali Paesi, lo sviluppo di un portale che le

⁷⁴ Tale meccanismo, pur essendo stato introdotto per l’EUAA all’art. 51 del regolamento 2021/2303, ad oggi non risulta esser stato ancora implementato. Sulla questione, nel 2022, è intervenuta d’ufficio il Mediatore europeo riportando come problematico il fatto che tale strumento non sia, fino ad ora, stato istituito: European Ombudsman, 23 febbraio 2023, Case SI/4/2022/MHZ.

⁷⁵ Il regolamento 2024/1348 ha introdotto la possibilità di designare Paesi di origine sicuri e terzi sicuri a livello di Unione.

⁷⁶ Il regolamento dell’Agenzia, invero, dedica un intero capo (il capo III, dagli artt. 9 al 12) a tale competenza che era, invece, racchiusa in un solo articolo del precedente statuto di EASO; anche l’oggetto dell’azione risulta di più ampio raggio, occupandosi l’Agenzia di «informazioni e orientamenti sui Paesi» e non più solo di «informazioni sui Paesi di origine».

⁷⁷ C. FAVILLI, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *DUDI*, n. 2, 2016, p. 405 ss.; G. CELLAMARE, *In tema di informazioni sui Paesi di origine nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale*, in *FSJ*, n. 2, 2019, p. 4 ss.; C. PITEA, *La nozione di “Paese di origine sicuro” e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *RDI*, n. 3, 2019, p. 627 ss.; M. GATTUSO, *Tre domande sui Paesi sicuri*, in *Questione giustizia*, n. 3, 2023, p. 115 ss.; G. CELLAMARE, *L’irragionevole leggerezza del concetto di Paese terzo sicuro*, in *OIDU*, n. 3, luglio 2023, p. 191 ss.

⁷⁸ Art. 4 del regolamento 439/2010.

raccolga e l’elaborazione di una metodologia comune – e recepisce le evoluzioni *de facto* portate avanti in materia da EASO⁷⁹. Dall’altro, l’impatto che tali informazioni hanno nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale è più incisivo rispetto a quanto precedentemente previsto per l’Ufficio di sostegno: secondo l’art. 11, par. 3, del regolamento 2021/2303 gli Stati membri devono tener conto dell’analisi comune (*Common Analysis*) e delle note di orientamento (*Guidance Notes*) dell’Agenzia nell’esaminare le domande di protezione internazionale, ferma restando la loro competenza a decidere in merito⁸⁰. Questi documenti, che congiuntamente costituiscono le *Country Guidances*⁸¹, si pongono obiettivi differenti: la prima è la fonte principale ed integrale in quanto definisce elementi su quel determinato Paese «in accordance with legislation, jurisprudence and horizontal guidance»; le seconde, invece, riassumono le conclusioni dell’analisi comune in un formato di più facile utilizzo, fornendo orientamenti pratici all’autorità nazionale competente per l’analisi dei singoli casi⁸².

Per comprendere fino a che punto tali atti siano determinanti nell’esame delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale⁸³, pare utile un confronto tra l’attuale art. 11, par. 3 e il testo della proposta di regolamento istitutivo dell’EUAA, avanzata nel 2016. Quest’ultima – proponendo un vero e proprio meccanismo di *comply or explain*⁸⁴ – imponeva agli Stati membri di tener conto

⁷⁹ L’art. 10 del regolamento 439/2010, ad esempio, “normativizza” l’approccio di rete relativo alle *Country of Origin Information* (COI) lanciato, già nel 2013, da EASO (*COI Network Approach*). Si veda EASO, *Annual Activity Report 2013*, June 2014, p. 13, reperibile *online*.

⁸⁰ Art. 11, par. 3, del regolamento 2021/2303.

⁸¹ EUAA, *Country Guidance*, reperibile *online*.

⁸² EUAA, *Country Guidance: Syria*, 7 febbraio 2023, reperibile *online*.

⁸³ A questo proposito vale la pena riportare la decisione del *Denmark’s Refugee Appeals Board*, risalente a febbraio 2023, di riconoscere a tutte le donne provenienti dall’Afghanistan lo *status* di rifugiate «solely based on their gender». La decisione della Danimarca fa seguito alla *Country Guidance* sull’Afghanistan dell’EUAA secondo la quale le donne sono in generale a rischio di persecuzione sotto il regime talebano e quindi ammissibili allo status di rifugiate. In argomento HUMAN RIGHTS WATCH, *Denmark, Sweden Offer Protection to All Women, Girls from Afghanistan*, 9 febbraio 2023, reperibile *online*.

⁸⁴ Art. 10, parr. 2 e 4, della proposta di regolamento del 4 maggio 2016, COM(2016) 271 final.

dell'analisi comune nell'esaminare le domande di protezione internazionale e chiariva che, nel caso in cui l'autorità nazionale competente non ne tenesse conto, dovesse indicare le ragioni di una tale mancata considerazione. L'attuale testo dello statuto, frutto del compromesso tra i co-legislatori, sembrerebbe, invece, "ammorbidire" tale prescrizione⁸⁵. L'interpretazione che, però, viene data dall'Agenzia all'attuale art. 11, par. 3, in un certo qual senso recupera il testo della proposta di regolamento, in quanto sostiene che gli Stati membri «have an obligation to take into account the common analysis and guidance notes when examining applications for international protection»⁸⁶.

A proposito, invece, delle attività che l'EUAA svolge in tema di determinazione dei Paesi di origine o terzi sicuri, nella visione della Commissione l'Agenzia sarebbe stata incaricata di valutare, sulla base di elementi fattuali, «se i Paesi terzi soddisfano i criteri per poter essere designati Paesi terzi sicuri o Paesi terzi di origine sicura» e avrebbe potuto «fornire pareri alla Commissione al fine di garantire un approccio armonizzato»⁸⁷. Più cautamente, il regolamento istitutivo oggi riconosce all'Agenzia un ruolo di assistenza agli Stati membri e alla Commissione per quanto riguarda l'applicazione dei concetti di Paese d'origine o terzo sicuro conformemente alla direttiva procedure⁸⁸. I compiti di supporto alla Commissione in tale ambito sono rimasti, tuttavia, lettera morta, giacché l'attuale direttiva procedure riconosce la possibilità di designare Paesi di origine o terzi sicuri solo a livello nazionale e non a livello di Unione⁸⁹.

Per avere un quadro completo, quanto previsto dallo statuto dell'EUAA deve essere integrato con alcune disposizioni dell'attuale direttiva procedure secondo cui la valutazione dell'autorità nazionale volta ad accertare che si tratti di un Paese di origine sicuro si deve basare su una serie di fonti di informazioni fornite da EASO e/o da altri Stati membri, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti⁹⁰. Diversamente, la valutazione sulla

⁸⁵ Art. 11, par. 3, del regolamento 2021/2303.

⁸⁶ Si veda, ad esempio, EUAA, *Country Guidance: Afghanistan*, gennaio 2023, reperibile *online*, p. 6.

⁸⁷ COM(2016) 197 final, p. 13.

⁸⁸ Art. 12, parr. 1 e 2, del regolamento 2021/2303.

⁸⁹ Artt. 36, 37 e 38 della direttiva 2013/32.

⁹⁰ *Ivi*, art. 37.

sicurezza di un Paese quale terzo sicuro non deve necessariamente fare riferimento a fonti di informazioni provenienti dall’Agenzia o dagli altri attori elencati appena *supra*⁹¹.

Il ruolo di supporto che l’EUAA dovrebbe fornire agli Stati membri in tale ambito è stato, poi, ripreso dalle conclusioni del febbraio 2023 del Consiglio europeo, con le quali quest’ultimo invitava «l’Agenzia per l’asilo a fornire orientamenti per incrementare il ricorso ai concetti di Paesi terzi sicuri e di Paesi di origine sicuri» e gli Stati membri «ad avvalersi di tali orientamenti onde conseguire un approccio più coordinato, aprendo così la strada a un elenco comune dell’UE» previsto, oggi, dal nuovo regolamento procedure⁹².

2.5. Segue: il nuovo regolamento procedure, le informazioni sui Paesi terzi e sui Paesi di origine e terzi sicuri e le competenze dell’EUAA

Alcune disposizioni del nuovo regolamento procedure riconoscono all’Agenzia un ruolo ancor più incisivo con riguardo alle informazioni sui Paesi terzi e sui Paesi (di origine o terzi) sicuri.

Circa le prime, il nuovo regolamento procedure, anzitutto, consolida e precisa il ruolo dell’organismo in esame per quanto riguarda l’analisi comune e le note di orientamento. Per vero, il considerando 38 e l’art. 34, par. 2, lett. b), del regolamento procedure – similmente a quanto previsto dall’art. 11, par. 3, dello statuto dell’EUAA – statuiscono che, ai fini dell’esame di una domanda di protezione internazionale, l’autorità (amministrativa o giudiziaria) competente tiene conto dell’analisi comune e delle note di orientamento redatte dall’Agenzia.

Contestualmente, il regolamento procedure prevede nuovi casi in cui rilevano tali atti di *soft law*: l’autorità decidente, invero, deve tener conto di tali fonti non solo in sede di riconoscimento della protezione internazionale, ma anche nell’ipotesi di revoca della stessa⁹³. Inoltre, come già anticipato, le note di orientamento costituiscono un supporto interpretativo per l’autorità accertante quando questa deve definire se vi sia stato un cambiamento significativo nel Paese di origine del

⁹¹ *Ivi*, art. 38.

⁹² Consiglio europeo, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (9 febbraio 2023) – Conclusioni, EUCO 1/23.

⁹³ Art. 66, par. 2, lett. a), del regolamento 2024/1348.

richiedente asilo tale per cui alla sua domanda di protezione internazionale non si applica, automaticamente, una procedura accelerata. L'ipotesi riguarda solo il caso in cui la contrazione dei termini per l'esame della domanda consegua al fatto che essa è stata presentata da un richiedente asilo appartenente a nazionalità per cui il tasso di riconoscimento della protezione internazionale è inferiore al 20%. In questa circostanza, infatti, il legislatore dell'UE specifica che l'esame della domanda non deve essere accelerato se, dalla pubblicazione dei dati Eurostat pertinenti *e tenendo conto della nota di orientamento* ai sensi dell'art. 11 del regolamento 2021/2303, nel Paese terzo interessato si è verificato un cambiamento significativo⁹⁴.

Per quanto concerne, invece, le informazioni che l'EUAA è tenuta a fornire ai fini dell'applicazione dei concetti di Paese di origine o terzo sicuro, il regolamento procedure richiede che la valutazione volta ad accertare se un Paese possa esser definito tale si deve basare su una serie di fonti, comprese in particolare le informazioni fornite da altri Stati membri, dall'EUAA, dal Servizio europeo per l'azione esterna, dall'UNHCR e da altre organizzazioni internazionali competenti⁹⁵. Solo nell'ipotesi in cui si debba decidere se un Paese di origine possa essere considerato sicuro, l'autorità competente alla redazione dell'elenco – ovverosia il Ministero dell'Interno o per la Migrazione⁹⁶ ovvero la Commissione (qualora venga istituita una lista di Paesi di origine sicura a livello di UE) – deve tenere in considerazione anche l'analisi comune dell'EUAA⁹⁷.

2.6. Segue: *questioni riguardanti il ruolo dell'EUAA in tema di informazioni sui Paesi di origine e sui Paesi di origine e terzi sicuri*

Prima di introdurre le diverse questioni attinenti al coinvolgimento dell'Agenzia nella produzione di informazioni sui Paesi terzi e nella attuazione dei concetti di Paese di origine e terzo sicuro, è necessario aggiungere un ulteriore “tassello” al quadro appena delineato. Al fine

⁹⁴ Considerando 56 e art. 42, par. 1, lett. j) e 3, lett. e), del regolamento 2024/1348.

⁹⁵ *Ivi*, art. 61, par. 3, e art. 59, par. 3.

⁹⁶ EUAA, *Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure*, 7 dicembre 2022, reperibile *online*, pp. 6-7.

⁹⁷ Si mettano a confronto l'art. 59, par. 3, e l'art. 61, par. 3, del regolamento 2024/1348.

di superare alcune divergenze tra gli elenchi nazionali dei Paesi sicuri, «contribuendo altresì a scoraggiare i movimenti secondari dei richiedenti protezione internazionale»⁹⁸, una delle novità più importanti introdotte in tema di Paesi di origine e terzi sicuri dal regolamento procedure concerne il fatto che la designazione possa avvenire a livello di Unione europea⁹⁹. Il regolamento, tuttavia, diversamente dalla proposta avanzata dalla Commissione¹⁰⁰, non indica quali Paesi possano essere considerati sicuri a livello di Unione; si presume, perciò, che gli elenchi possano essere, in futuro, adottati attraverso procedura legislativa ordinaria, solo a seguito di una proposta di regolamento della Commissione. Una volta in vigore tale lista, la Commissione, assistita dall’EUAA e sulla base di informazioni di cui agli artt. 59 e 61, par. 3, dovrà riesaminare (non più a intervalli regolari)¹⁰¹ la situazione nei Paesi terzi o di origine sicuri.

Ciò premesso, pare rilevante soffermarsi su alcune questioni che potranno emergere in merito al coinvolgimento dell’Agenzia in tale ambito. L’importanza del tema in esame la si coglie sia tenendo a mente le impattanti conseguenze che l’applicazione del concetto di Paese terzo

⁹⁸ *Ivi*, considerando 81.

⁹⁹ *Ivi*, artt. 60 e 62.

¹⁰⁰ Il 9 settembre 2015, la Commissione presentava una proposta di regolamento volta ad istituire un elenco comune di Paesi di origine sicuri. In dettaglio, coerentemente con la politica di allargamento dell’Unione, venivano indicati quali Paesi da inserire in tale lista quelli che il Consiglio europeo, al tempo, aveva designato come Stati candidati (Allegato I, proposta COM(2015) 452 final). Dopo poco meno di un anno, la proposta del 2015 veniva incorporata nella proposta di regolamento procedure presentata dalla Commissione il 13 luglio 2016; ritenendo la Commissione che la lista dell’UE dovesse costituire parte integrante del progetto di regolamento, veniva riproposto in questo lo stesso elenco di Paesi di cui *supra*, motivato dalle stesse considerazioni, con lievi modifiche al testo per tenere conto delle discussioni in corso tra i legislatori (proposta COM(2016) 467 final, Relazione, punto 5).

¹⁰¹ Mentre l’art. 48, par. 2, della proposta di regolamento COM(2016) 467 final recitava: «La Commissione *riesamina periodicamente* la situazione nei paesi terzi annoverati nell’elenco comune dell’UE di paesi di origine sicuri, assistita dall’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo e basandosi sulle altre fonti d’informazione di cui all’articolo 45, paragrafo 2», l’attuale art. 62, par. 2, del regolamento 2024/1348 dispone: «La Commissione *riesamina* la situazione nei paesi terzi designati paesi di origine sicuri, assistita dall’Agenzia per l’asilo e sulla base delle altre fonti d’informazione di cui all’articolo 61, paragrafo 3». Anche l’art. 60, par. 3, non richiede un riesame periodico della situazione nei Paesi terzi designati come sicuri.

e di origine sicuro ha sui richiedenti asilo¹⁰², sia se si considera che la dicotomia tra l'accertamento della sicurezza all'esterno dell'UE e la corrispondente compressione dei diritti delle persone richiedenti asilo rischia di dar adito ad una strumentalizzazione del concetto stesso di sicurezza. In alcuni Stati membri, per vero, si osserva una sovrapposizione tra i principali Paesi d'origine dei richiedenti asilo e quelli considerati come sicuri dalle liste nazionali¹⁰³. Anche la Commissione e l'EUAA hanno constatato come gli Stati membri tendano a designare un Paese di origine sicuro quando ricevono un numero rilevante di richiedenti protezione internazionale da quel Paese¹⁰⁴.

Le principali criticità che potranno derivare dai compiti che l'Agenzia svolge in questo ambito hanno a che vedere *i)* con il significato della clausola che prevede che le autorità nazionali o le istituzioni dell'UE “tengano conto” (*shall take into account*, secondo la

¹⁰² C. PITEA, *op. cit.*, 627 ss.; M. FLAMINI, *La protezione dei cittadini stranieri provenienti da c.d. Paesi sicuri in seguito alle modifiche introdotte dal d.l. n. 20 del 2023*, in *Questione giustizia*, 3 luglio 2023, reperibile online; C. CUDIA, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei “Paesi di origine sicuri” nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale: osservazioni su una attività del giudice ordinario costituzionalmente necessaria*, in *DIC*, n. 2, 2024, p. 3 ss.

¹⁰³ Dei primi quindici Paesi di origine per numero di richiedenti asilo in Italia, dieci sono considerati sicuri dal Decreto di aggiornamento interministeriale del 7 maggio 2024 (rimangono esclusi Pakistan, Ucraina, Afghanistan, Venezuela ed El Salvador). Si rimanda a Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, Decreto 7 maggio 2024, Aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri prevista dall'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (24A02369) e ai dati forniti dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, *Riepilogo Anno 2022*, reperibile online.

¹⁰⁴ La Commissione, nella sua proposta COM(2015) 452 final, riportava come le liste nazionali presentavano (*rectius*, presentano) alcune divergenze che potevano derivare da «differenze nella natura dei flussi di cittadini di Paesi terzi verso gli Stati membri»; l'Istituzione, inoltre, specificava che, successivamente alla (eventuale) adozione del regolamento da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, avrebbe potuto proporre l'inserimento di altri Paesi terzi, dando priorità a quei Paesi di origine «di un numero significativo di richiedenti protezione internazionale nell'UE, quali il Bangladesh, il Pakistan e il Senegal». Anche l'EUAA, nel suo report di dicembre 2022, *Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure*, rileva come gli Stati membri tendano a designare un Paese di origine sicuro quando ricevono un numero rilevante di richiedenti protezione internazionale da quel Paese. Di conseguenza, le differenze nelle liste nazionali riflettono, in una certa misura, «the differences in countries of origin of applicants in EU+ countries».

versione inglese) dell’analisi comune e/o delle note di orientamento dell’EUAA, e *ii*) con l’obiettività e affidabilità di tali informazioni.

i) Invero, una volta che il regolamento procedure troverà applicazione, la valutazione volta a stabilire se un Paese sia di origine sicuro dovrà esser condotta tenendo conto dell’analisi comune dell’EUAA, di cui all’art. 11 del regolamento 2021/2303¹⁰⁵. Perciò, a far data dal 12 giugno 2026, non sarà più solo l’autorità (amministrativa o giudiziaria) che dovrà considerare l’atto di *soft law* di cui si parla durante l’esame della domanda di protezione internazionale¹⁰⁶, ma dell’analisi comune dell’EUAA dovrà tener conto, a monte, anche l’autorità di governo competente a stilare la lista di Paesi di origine sicura – o la Commissione europea nell’ipotesi in cui venga adottato un elenco a livello di UE¹⁰⁷.

Tuttavia, ben potrà accadere che uno Stato membro indichi un Paese di origine come sicuro pur dando l’analisi comune dell’EUAA indicazioni contrarie. Questo, per altro, già accade oggi nell’ordinamento italiano: benché l’analisi comune sulla Nigeria redatta dall’EUAA, nella parte relativa l’esame della situazione di violenza indiscriminata nel Paese¹⁰⁸, riveli in modo chiaro come vaste aree siano caratterizzate da elevata insicurezza¹⁰⁹, il Paese è stato comunque inserito nella lista dei Paesi di origine sicura adottata, il 17 marzo 2023, con decreto di aggiornamento periodico¹¹⁰.

¹⁰⁵ Art. 61, par. 3, del regolamento 2024/1348.

¹⁰⁶ *Ivi*, considerando 38 e artt. 34, par. 2, lett. b), e 11, par. 3, del regolamento 2021/2303.

¹⁰⁷ Art. 61, par. 3, del regolamento 2024/1348.

¹⁰⁸ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione).

¹⁰⁹ Corte di cassazione, *Relazione su novità normativa n. 84 del 22 novembre 2023*, p. 73, reperibile *online*; EUAA, *Guidance Note: Nigeria*, ottobre 2021, reperibile *online*, p. 30 ss. In dottrina, si veda A. PIRRELLI, *Nigeria as a Safe Country of Origin?, On the Production and (Mis)Use of Country of Origin Information*, in *VerfBlog*, 23 May 2024, reperibile *online*.

¹¹⁰ Decreto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale del 17 marzo 2023, Aggiornamento periodico della lista dei Paesi di origine sicuri per i richiedenti protezione internazionale (23A01952). Anche il successivo decreto del 7 maggio 2024 (*supra cit.*) include la Nigeria tra i Paesi di origine sicura da includersi nella lista prevista dall’art. 2-*bis* del d.lgs. 25/2008.

Così, l'atto nazionale di designazione dei Paesi di origine sicura ben potrebbe (e potrà) non essere conforme alla *soft law* dell'Agenzia. In questo senso, al giudice che si troverà a sindacare l'atto di designazione dei Paesi di origine sicura si porrà la questione dell'ampiezza di quel «shall take into account»: tale clausola impone, ad es., un onere di motivazione in capo alla competente autorità nazionale qualora intenda discostarsi dalle indicazioni fornite dall'Agenzia nell'analisi comune?

Per vero, guardando alla distinzione proposta da Arroyo sugli effetti della *soft law* dell'UE¹¹¹, le *Country Guidances* dell'EUAA (di cui l'analisi comune è una componente) subiscono un'attrazione verso quella *soft law* capace di produrre, per il tramite di un onere imposto dalla *hard law*, “effetti invalidanti indiretti” qualora le autorità nazionali non si attengano alle indicazioni contenute nell'atto *soft*¹¹². Tali effetti prendono vita, ad esempio, a fronte del meccanismo c.d. di *comply or explain*, grazie al quale la *soft law* acquisisce una sorta di efficacia rinforzata: l'atto di *hard law*, infatti, richiede ai destinatari di fare uno sforzo per rispettare la *soft law* e di fornire ragioni della loro eventuale decisione di non adattarsi alla stessa. Di fatto, quindi, grazie al meccanismo c.d. *comply or explain*, cristallizzato nella norma *hard*, la *soft law* diventa parametro di legittimità, anche se solo indiretto, dell'azione amministrativa – che risulta viziata se non rispetta l'atto di *soft law* e non fornisce motivazione di una tale scelta¹¹³.

Tuttavia, quanto previsto all'art. 61, par. 3, del nuovo regolamento procedure, a prima vista, rappresenta un dispositivo che tende alla *comply or explain rule* ma che, ancora, non coincide con essa. Invero,

¹¹¹ L. ARROYO JIMÉNEZ, *Beyond Bindingness: a Typology of EU Soft Law Legal Effects*, in P. L. LÁNCOS, N. XANTHOULIS, L. ARROYO JIMÉNEZ (eds.), *The Legal Effects of EU Soft Law*, Cheltenham-Northampton, 2023, p. 10.

¹¹² *Ivi*, p. 19 ss.

¹¹³ Meccanismi c.d. *comply or explain* sono previsti, ad es., dall'art. 16 del regolamento n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), o dall'art. 38, par. 2, della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (rifusione). In dottrina si veda J. ALBERTI, *Un atto non vincolante può essere dichiarato invalido? Le Guidelines di EBA dinanzi alla Corte di giustizia*, in *DUE*, n. 2, 2022, p. 437; E. KOLLMANN, *Hard Rules for Soft Law: The Case of European Union Telecommunications Law*, in P. L. LÁNCOS, N. XANTHOULIS, L. ARROYO JIMÉNEZ (eds.), *op. cit.*, p. 228 ss.

non si fa esplicita menzione del fatto che l’autorità nazionale deve motivare per quale ragione si discosta dall’atto di *soft law*¹¹⁴. Perciò, mentre ove vi è un chiaro riferimento alla *comply or explain rule* si può parlare di effetti invalidanti indiretti, non è detto che lo stesso possa valere con riguardo all’analisi comune dell’Agenzia, constatato che manca, all’art. 61, par. 3, del regolamento 2024/1348, un chiaro riferimento in questo senso.

Per tale ragione, quando tale disposizione troverà applicazione, possiamo immaginare che, se l’autorità nazionale competente non si adatterà alle indicazioni contenute nell’analisi comune dell’EUAA, non dando ragione di tale scelta, il giudice che si troverà a sindacare (in via diretta o indiretta) la designazione di un Paese sicuro – secondo l’autorità nazionale ma non secondo l’analisi comune dell’Agenzia – potrà sollevare un quesito pregiudiziale d’interpretazione alla Corte di giustizia chiedendole se l’art. 61, par. 3, del nuovo regolamento procedure, letto in combinato disposto con l’art. 12 del regolamento istitutivo dell’EUAA, debba esser interpretato nel senso che, qualora l’autorità nazionale non segua le indicazioni contenute nell’analisi comune, essa è tenuta a fornire adeguate motivazioni di una tale scelta.

Una pronuncia su tale quesito avrebbe ripercussioni anche su eventuali liste di Paesi di origine sicura adottate a livello di UE, potendo applicarsi l’art. 61, par. 3 sia alla designazione nazionale che dell’Unione.

Più in generale, un chiarimento in tal senso da parte della Corte sarebbe auspicabile viste le svariate disposizioni del nuovo regolamento procedure che impongono alle autorità competenti all’esame della domanda di protezione internazionale di “tener conto” di questi atti di *soft law* dell’Agenzia riguardanti Paesi terzi e Paesi di origine o terzi sicuri.

ii) Un’ulteriore questione che si vuole porre all’attenzione ha a che vedere con l’obiettività e affidabilità delle informazioni contenute

¹¹⁴ Si tenga a mente, tuttavia, quanto già precisato, ovvero sia che l’Agenzia sostiene che gli Stati membri «have an obligation to take into account the common analysis and guidance notes when examining applications for international protection» e che il testo della proposta di regolamento istitutivo, diversamente dalla versione finale, chiariva che, nel caso in cui l’autorità nazionale competente non tenesse conto dell’analisi comune, dovesse indicare le ragioni di una tale mancata considerazione, proponendo, così, un vero e proprio meccanismo di *comply or explain*.

negli atti di *soft law* di cui si parla. Se, da un canto, si accoglie certamente con favore il tentativo di consolidare un approccio comune alla loro produzione, interpretazione e applicazione – fondamentale per garantire un livello sufficiente di convergenza del processo decisionale in tutta l’UE – tuttavia affidare tale competenza all’Agenzia, il cui consiglio di amministrazione è composto da un rappresentante per Stato membro e due rappresentanti della Commissione, comporta il rischio che le *Country Guidances* siano modellate da considerazioni politiche e di convenienza piuttosto che da considerazioni di protezione internazionale¹¹⁵.

L’obiettività e l’affidabilità di tali informazioni è ancor più compromessa dalle relazioni che l’EUAA intrattiene con i Paesi terzi in un’ottica di esternalizzazione del diritto di asilo. La sovrapposizione di tale competenza con le funzioni consultive riconosciute all’Agenzia per la redazione di liste di Paesi sicuri e di compiti operativi ove i funzionari dell’Agenzia sono chiamati ad applicare il concetto di Paese sicuro¹¹⁶ rischia di minare l’indipendenza e la qualità scientifica e tecnica dell’assistenza fornita e delle informazioni raccolte e diffuse¹¹⁷.

¹¹⁵ Invero, è il Consiglio di amministrazione che, su proposta del direttore esecutivo (il quale, a sua volta, ha l’onere di consultare la Commissione), approva la pubblicazione, revisione e aggiornamento di tali documenti (art. 11, par. 2 e 4, del regolamento 2021/2303). Per altro, l’analisi comune e le note di orientamento, che vengono presentate dal direttore esecutivo al consiglio di amministrazione per il nulla osta, sono il risultato di una valutazione congiunta del *Country Guidance Network*, composto da rappresentanti degli Stati membri e coordinato dall’Agenzia, stabilito nel 2016 sulla spinta del Consiglio dell’Unione europea (Consiglio dell’UE, *Outcome of the Council Meeting*, 21 aprile 2016, doc. 8065/16, p. 10 ss.).

¹¹⁶ Art. 35, del regolamento 2021/2303. Ad esempio, l’EUAA e l’autorità competente per la protezione dei rifugiati turca, a partire dal 2017, stipulano *roadmap* per rafforzare il sistema di asilo e accoglienza in Turchia (EUAA, *Roadmap for Cooperation between the EUAA-PMM (2022-2023)*, gennaio 2022, p. 3, reperibile online). Seppur vero che l’EUAA ha pubblicato, nel novembre 2016, solo un *Country of Origin Report* riguardante la Turchia, la stessa, fino al 7 giugno 2021, era chiamata, nel contesto della procedura di frontiera sulle isole greche, ad occuparsi dell’ammissibilità delle domande di protezione internazionale presentate da richiedenti asilo per cui la Turchia era considerata Paese terzo sicuro e, da uno studio empirico condotto nel 2019 risultava che: «the overwhelming majority of EASO opinions [...] recommend inadmissibility for non-Syrians on the basis that Turkey is a safe third country for them, whereas the Asylum Service overturns the opinions and declares the applications admissible without exception»: M. MOUZOURAKIS, *op. cit.*, p. 26.

¹¹⁷ Art. 1, par. 3, del regolamento 2021/2303.

3. I compiti dell’EUAA relativi alla dimensione esterna del SECA

Già nel 2011, con la comunicazione sull’approccio globale in materia di migrazione e mobilità, la Commissione esprimeva interesse rispetto ad un consolidamento della dimensione esterna della politica di asilo, grazie ad una maggiore cooperazione con i Paesi terzi interessati, «per rafforzarne i sistemi di asilo e la normativa nazionale sull’asilo, e per garantire il rispetto delle norme internazionali»¹¹⁸. L’Ufficio di sostegno per l’asilo, in quest’ottica, avrebbe dovuto assumere gradualmente un ruolo sempre maggiore nel potenziare le capacità di asilo dei Paesi terzi¹¹⁹.

Parallelamente allo sviluppo di tale approccio¹²⁰, la dimensione esterna delle agenzie Frontex ed EASO andava via via crescendo, assumendo un ruolo significativo nell’implementazione dell’azione dell’Unione¹²¹. Tanto che la Commissione, con la comunicazione relativa al Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo del settembre 2020, sosteneva che l’Unione avrebbe dovuto avvalersi di tutti gli strumenti a sua disposizione per offrire sostegno operativo ai nuovi partenariati per rafforzare la gestione e la *governance* della migrazione, anche attraverso un coinvolgimento molto maggiore delle Agenzie dell’UE¹²².

A tal proposito, le Agenzie parrebbero rispondere ad almeno due delle esigenze chiaramente illustrate dalla Commissione ovverosia, da un lato, utilizzare un approccio flessibile e strumenti che possano offrire un sostegno operativo nella cooperazione con i Paesi terzi e, dall’altro, alimentare un coordinamento efficace tra l’UE e gli Stati membri per

¹¹⁸ Comunicazione della Commissione, del 18 novembre 2011, L’approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM(2011) 743 final, p. 18.

¹¹⁹ *Ivi*, p. 19.

¹²⁰ Per una ricostruzione completa degli accordi e altre forme di cooperazione tra UE e Stati terzi si veda B. RYAN, *The Migration Crisis and the European Union Border Regime*, in M. CREMONA, J. SCOTT (eds.), *EU Law Beyond Borders: The Extraterritorial Reach of EU Law*, Oxford, 2019, p. 217 ss.

¹²¹ EASO, *External Action Strategy*, 2013, reperibile online, p. 3.

¹²² COM(2020) 609 final; I. GOLDNER LANG, *The New Pact on Migration and Asylum A strong External and a Weak Internal Dimension?*, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 27, n. 1, 2022, p. 1 ss.

ottenere risultati efficaci¹²³. Precisamente, nell'ottica illustrata dalla Commissione con il Nuovo Patto, l'EUAA è tenuta a sviluppare le capacità dei Paesi terzi, fornire ad essi il necessario supporto operativo e, basandosi sulla collaborazione già in atto con l'UNHCR e l'OIM, sostenere i programmi di reinsediamento dell'UE e degli Stati membri¹²⁴.

3.1. Segue: *le attività di cooperazione dell'Agenzia con i Paesi terzi ai sensi del regolamento istitutivo*

In tema di relazioni esterne, il regolamento 2021/2303 declina le attività di cooperazione dell'Agenzia con i Paesi terzi a seconda che queste siano volte ad incoraggiare ed agevolare la cooperazione tra Stati membri e Paesi terzi o si concretizzino in forme di cooperazione diretta tra l'EUAA e le autorità dei Paesi terzi¹²⁵. Quanto alle seconde, l'organismo in esame può cooperare con le autorità competenti, in particolare, per promuovere le norme dell'Unione in materia d'asilo, per assistere i Paesi terzi nell'acquisizione di competenze e nello sviluppo di capacità dei loro sistemi di asilo e di accoglienza e per attuare programmi di sviluppo e protezione regionale e altre azioni¹²⁶.

Guardando alla prassi, ad oggi l'operato dell'EUAA è volto, per lo più, a promuovere le norme dell'Unione e ad assistere le capacità degli Stati terzi nell'ambito dei sistemi di asilo ed accoglienza, mentre più limitate sono le attività che si concretizzano nel supporto al reinsediamento e ad altre vie di accesso protetto¹²⁷.

¹²³ COM(2020) 609 final.

¹²⁴ *Ivi*.

¹²⁵ Considerando 38; artt. 2, par. 1, lett. r), e 35, parr. 1 e 2, regolamento 2021/2303.

¹²⁶ Art. 35, par. 2, del regolamento 2021/2303.

¹²⁷ Si rimanda alle attività del *Resettlement and Humanitarian Admission Network*. Tra queste, ad esempio, figurano l'elaborazione di linee guida sulla *Community Sponsorship* e il sostegno operativo fornito dall'EUAA al fine di creare un progetto pilota «for the establishment of a Resettlement Support Facility (RSF) as a “one-stop-shop” supporting EU+ countries’ resettlement operations from Türkiye, as well as serving as a Platform to exchange knowledge and expertise»: EUAA, *Resettlement*, reperibile *online*. A tal proposito si veda anche V. MORENO LAX, *The Informalisation of the External Dimension of EU Asylum Policy: the Hard Implications of Soft Law*, in E. L. TSOURDI, P. DE BRUYCKER (eds.), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, Cheltenham-Northampton, 2022, p. 282 ss., p. 289 ss.; D. VITIELLO, *L'Agenzia dell'Unione europea*, cit., pp. 13-14.

Per quanto concerne lo strumento attraverso cui tale cooperazione viene implementata, lo statuto dell’EUAA dispone che l’Agenzia possa sviluppare tale cooperazione grazie ad accordi operativi che sono soggetti a preventiva approvazione da parte della Commissione, mentre Parlamento europeo e Consiglio debbono, prima della loro conclusione, essere informati del contenuto. Ma benché il regolamento 2021/2303 indichi gli accordi operativi quale strumento grazie a cui l’Agenzia *può* porre in atto la cooperazione con le autorità di Stati terzi, gli unici tra questi con cui l’Agenzia ha concluso *working arrangements* sono i Paesi associati¹²⁸.

Al contrario, quando si tratta di fornire un quadro dei rapporti bilaterali tra l’Agenzia e altri Stati terzi, vengono utilizzate *Roadmaps*¹²⁹, strumenti per la cui conclusione non è richiesta la preventiva approvazione della Commissione e di cui non si trova riscontro nel regolamento istitutivo. Precisamente, l’EUAA ha concluso *Roadmaps* con i Balcani Occidentali¹³⁰, la Turchia, l’Egitto e il Niger con il precipuo scopo di descrivere il contesto di intervento e le attività da svolgersi a sostegno della autorità nazionali. Le *Roadmaps*, tuttavia, non esauriscono gli strumenti di cooperazione a disposizione dell’Agenzia per realizzare attività nei Paesi terzi, potendo la stessa utilizzare anche «ad hoc interventions, Projects [and] liaison officers», rendendo ancor più difficile disegnare una mappa delle relazioni con tali Stati¹³¹.

Nel quadro della politica esterna dell’Unione, accanto ad attività quali quelle fin qui illustrate, l’EUAA può anche partecipare

¹²⁸ I. DAMJANOVSKI, Z. NECHEV, *External Differentiated Integration in Justice and Home Affairs: Participation of the Western Balkan Countries in EU Agencies*, in *EUIDEA Policy Papers*, n. 20, 2022, reperibile *online*, p. 14. In materia di relazioni esterne, accordi operativi sono anche stati utilizzati per definire linee guida di lavoro con alcune organizzazioni internazionali: si v. EASO, UNHCR, *Working Arrangements Between the European Asylum Support Office (EASO) and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, 21 luglio 2021, reperibile *online*. Si rimanda anche a EASO, IOM, *Working Arrangement Between the European Asylum Support Office (EASO) and the International Organization for Migration (OIM)*, 22 luglio 2019, reperibile *online*.

¹²⁹ EUAA, *International Stakeholders*, reperibile *online*.

¹³⁰ Precisamente con Albania, Bosnia Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia.

¹³¹ EUAA, *External Cooperation Strategy*, March 2023, reperibile *online*, p. 14.

all’attuazione di accordi internazionali conclusi dall’UE con i Paesi terzi che riguardino i settori contemplati dallo statuto dell’Agenzia stessa¹³², beneficiare del finanziamento dell’Unione e varare e finanziare progetti di assistenza tecnica nei Paesi terzi per le materie oggetto del suo statuto¹³³.

3.2. Segue: novità introdotte dal nuovo regolamento che istituisce un quadro dell’Unione per il reinsediamento e l’ammissione umanitaria

Come accennato appena *supra*, le attività dell’Agenzia attinenti alla dimensione esterna del SECA si sono concentrate prevalentemente nella cooperazione con Paesi terzi per promuovere le norme dell’UE in materia di asilo e assistere tali Paesi «nell’acquisizione di competenze e nello sviluppo di capacità per i loro sistemi di asilo e di accoglienza»¹³⁴. Tuttavia, secondo quanto disposto dal suo statuto, l’operato dell’Agenzia nel contesto della cooperazione esterna non si limita a ciò e può comprendere, invero, il sostegno a uno Stato membro, su richiesta dello stesso, ai fini dell’attuazione di programmi di reinsediamento¹³⁵.

Nella prassi, ciò ha permesso la creazione in seno all’Agenzia, nel gennaio 2020, del *Resettlement and Humanitarian Admission Network* – composto da esperti degli Stati membri e, su invito, da rappresentanti di UNHCR e OIM – all’interno del quale si sono costituiti specifici gruppi di lavoro in tema, ad esempio, di *Community Sponsorship* o utili alla raccolta di informazioni e monitoraggio di programmi già attuati¹³⁶. Inoltre, dal 2017, l’EUAA fornisce sostegno alla Turchia per attività di reinsediamento, tant’è che, nel 2019, ha creato una struttura dedicata (*Resettlement Support Facility*) che funge da “sportello unico” a supporto delle operazioni di reinsediamento dalla Turchia verso i Paesi dell’UE e quale piattaforma per lo scambio di conoscenze e competenze.

¹³² Art. 35, par. 4, del regolamento 2021/2303.

¹³³ *Ivi*, art. 35, par. 5.

¹³⁴ *Ivi*, art. 35, par. 2.

¹³⁵ *Ivi*, artt. 2, par. 1 e 35, par. 3.

¹³⁶ Si rinvia alla relativa sezione del sito web dell’Agenzia.

Con riguardo, poi, al supporto concreto fornito in tale ambito dall’EUAA agli Stati membri, il piano operativo concluso con l’Italia per il periodo 2022-2024, ad es., contempla un intervento di funzionari di SSA per sostenere il coordinamento e le attività amministrative relative alla fase di arrivo e trasferimento delle persone reinsediate¹³⁷.

In questo contesto, il regolamento che istituisce un quadro dell’Unione per il reinsediamento e l’ammissione umanitaria, legato al Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo¹³⁸, interviene approfondendo il mandato dell’Agenzia riconoscendole competenze quando si tratti di ammissione umanitaria¹³⁹. Infatti, mentre quando si debbono reinsediare persone da Paesi terzi, gli Stati membri chiedono (*shall request*) all’UNHCR di segnalare loro potenziali beneficiari, in caso di ammissione umanitaria gli Stati membri possono chiedere (*may request*) all’Agenzia per l’asilo (ma anche all’UNHCR o ad un altro organismo internazionale competente) di indirizzare loro possibili destinatari della misura¹⁴⁰.

L’Agenzia per l’asilo, inoltre, può fornire assistenza agli Stati membri, ad es., formando il personale addetto alle procedure di ammissione umanitaria e/o dando specifiche informazioni ai potenziali beneficiari di tali misure. Ancor più, l’EUAA può assistere gli Stati membri, in cooperazione con i Paesi terzi, ai fini dello svolgimento delle procedure di ammissione conformemente al regolamento 2021/2303¹⁴¹.

¹³⁷ *Operating Plan 2022-2024 Agreed by the European Asylum Support Office and Italy*, Valletta Harbour and Rome, 24 dicembre 2021, reperibile online.

¹³⁸ In dottrina G. MORGESE, *Limitati sviluppi del nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo in materia di percorsi legali di ingresso*, in I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, p. 271 ss.; G. CRISTIANO, *Canali legali di accesso all’Unione europea nell’area del Mediterraneo: questioni aperte e sviluppi recenti*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3, 2024, p. 22 ss.

¹³⁹ Art. 2, par. 3, del regolamento 2024/1350.

¹⁴⁰ *Ivi*, art. 9.

¹⁴¹ *Ivi*, art. 10, par. 2.

3.3. Segue: alcune questioni riguardanti le competenze esterne dell’Agenzia alla luce del nuovo regolamento

Dalle disposizioni del regolamento istitutivo dell’EUAA – lette alla luce delle novità introdotte dal regolamento 2024/1350 – e da uno studio delle attività che l’organismo in esame concretamente svolge, sono due le principali criticità che sorgono. Queste riguardano un profilo, per così dire, operativo e uno più di sistema.

Con riguardo al primo, alcune delle disposizioni del regolamento sul reinsediamento e l’ammissione umanitaria sembrerebbero presupporre l’invio di personale dell’Agenzia con funzioni operative sul territorio di Stati terzi al fine di agevolare le relative procedure. Tuttavia, lo statuto dell’EUAA, diversamente da quanto statuito per Frontex¹⁴², non contempla la possibilità che l’Unione concluda accordi sullo *status* con un Paese terzo sul cui territorio l’Agenzia intenda svolgere operazioni congiunte assieme alle autorità nazionali e con uno o più Stati membri. Precisamente, per Frontex l’Unione, a fronte di circostanze che richiedono l’invio in un Paese terzo di squadre per la gestione delle frontiere i cui membri esercitino poteri esecutivi, ha concluso con diversi Paesi terzi, ai sensi dell’art. 218 TFUE, accordi sullo *status*¹⁴³. Il silenzio del regolamento 2021/2303 a riguardo sembrerebbe, implicitamente, confermare l’impossibilità per l’EUAA di dispiegare, sul territorio di Stati terzi, squadre di sostegno con simili poteri.

L’Agenzia, infatti, può inviare nei Paesi terzi funzionari di collegamento (*liaison officers*) che hanno il (solo) compito di «*instaurare e mantenere contatti con le autorità dei Paesi terzi presso i quali sono inviati per [...] facilitare l’accesso all’Unione mediante percorsi legali per le persone bisognose di protezione, anche attraverso il reinsediamento*»¹⁴⁴. Sebbene in passato, almeno in un caso, l’EUAA abbia dispiegato personale con compiti operativi sul territorio di un

¹⁴² Artt. 73, par. 3 e 76, par. 1, del regolamento 2019/1896.

¹⁴³ D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell’Unione europea*, Bari, 2020, p. 115 ss.; M. PREVIATELLO, *Il nuovo modello di accordo sullo status: le azioni esecutive di Frontex oltre i confini dell’Unione europea*, in *BlogDUE*, 17 giugno 2022.

¹⁴⁴ Art. 36 del regolamento 2021/2303 (corsivo aggiunto).

Paese terzo¹⁴⁵, si ritiene che tale possibilità possa passare solo per il tramite di una modifica del regolamento istitutivo che imponga, come previsto per Frontex, all’Unione di concludere un accordo sullo *status* con il Paese terzo in questione nelle ipotesi in cui i membri delle squadre dispongano di poteri esecutivi. Tali accordi avrebbero il pregio di delimitare «l’ambito di applicazione delle azioni, disciplinando tutti gli aspetti inerenti all’esecuzione delle attività» e precisare «il regime applicabile ai membri delle squadre [...], specialmente in punto di responsabilità, immunità e privilegi»¹⁴⁶. Altrimenti, il rischio che si intravede è che si generi ed alimenti confusione¹⁴⁷ sui limiti del mandato e su cosa significhi che l’Agenzia «agevola e incoraggia la cooperazione operativa fra gli Stati membri e i Paesi terzi»¹⁴⁸.

Invece, sotto un profilo più di sistema, a fronte di un ampliamento delle attività esterne dell’Agenzia, è indubbio che essa stia, via via, svolgendo un ruolo sempre più marcato quanto all’esternalizzazione del diritto di asilo. Ciò sta avvenendo secondo due direttrici. La prima attiene al contributo che l’Agenzia potrà dare – in termini di esternalizzazione del diritto alla protezione internazionale e grazie alle funzioni riconosciute dal regolamento 2024/1350 – nel «creare vere e

¹⁴⁵ Nel maggio del 2022, a seguito di una richiesta (non ufficiale) della Commissione europea, al fine di facilitare la cooperazione tra Stati membri e Paesi terzi, l’EUAA inviava un team in Moldavia per fornire informazioni al fine di sostenere il trasferimento di profughi ucraini dalla Moldavia verso altri Stati membri offertisi per il ricollocamento volontario. A tal proposito, si rinvia a EUAA, *External Cooperation Strategy*, cit., p. 14; EUAA, *Consolidated Annual Activity Report 2022*, giugno 2023, pp. 8, 14, 26 e 64, reperibile *online*; EUAA, *EU Asylum Agency Deploys to Moldova*, 24 maggio 2022, reperibile *online*. In un altro caso vi è stata una «misinterpretation of the Agency’s mandate by the authorities» riguardante il fatto che l’Agenzia non potesse inviare personale con funzioni esecutive sul territorio dello Stato terzo che ha comportato, di fatto, l’impossibilità di fornire sostegno nell’attuazione di un piano di emergenza in Serbia: sul punto, EUAA, *External Evaluation of the EUAA’s Roadmap as an Instrument for Cooperation with Third Countries – Learning from Western Balkan Partnerships. Ex Post Horizontal Evaluation Report*, novembre 2022, EUAA/EVAL/2022/14/FR, reperibile *online*, p. 13.

¹⁴⁶ M. PREVIADELLO, *op. cit.*, p. 2.

¹⁴⁷ In questo senso EUAA, *External Evaluation of the EUAA’s Roadmap as an Instrument for Cooperation with Third Countries*, cit., pp. 23-24. La nuova strategia di cooperazione esterna dell’Agenzia, d’altro canto, non interviene certo a rimuovere l’opacità che caratterizza tali attività riportando il caso della Moldavia come una prima esperienza positiva dalla quale partire «while adapting its approach to the specific new context»: EUAA, *External Cooperation Strategy*, cit., p. 14.

¹⁴⁸ Art. 35, par. 1, del regolamento 2021/2303.

proprie zone cuscinetto esterne all'Unione, ove migranti e richiedenti protezione internazionale dovranno attendere il loro momento per un passaggio sicuro [...] verso uno degli Stati membri»¹⁴⁹. La seconda riguarda, invece, il lavoro svolto dall'organismo in esame in tema di rafforzamento dei sistemi di asilo nei Paesi terzi affinché questi possano dirsi in linea con il SECA o, comunque, affinché assicurino una protezione ai richiedenti asilo che possa fungere da corroborante il fatto che gli stessi vengano inseriti negli elenchi di Paesi di origine o terzi sicuri secondo i parametri previsti dal futuro regolamento procedure.

4. *Considerazioni conclusive*

La trasformazione dell'Ufficio di sostegno per l'asilo in Agenzia dell'UE per l'asilo, e l'ulteriore approfondimento-espansione delle competenze concretizzatasi con alcuni degli atti del Nuovo Patto, hanno a che vedere con una serie di vantaggi che l'organismo in esame offre: facilita e rafforza la cooperazione tra le autorità nazionali competenti in materia di asilo, tende a garantire una migliore attuazione della normativa e potrebbe rilevarsi un utile strumento per assicurare un controllo dell'applicazione degli strumenti che compongono il SECA¹⁵⁰.

Per molti aspetti, al pari di quanto è stato detto per Frontex con riguardo alla gestione delle frontiere¹⁵¹, la creazione dell'EUAA può essere considerata un passo decisivo verso una sorta di modello “post-nazionale” di implementazione delle politiche di asilo. In questo senso, l'operatività dell'Agenzia contribuisce ad uno spazio amministrativo sempre più integrato in materia, caratterizzato dalla cooperazione tra diversi livelli esecutivi¹⁵².

¹⁴⁹ M. BORRACCETTI, *Il Nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità con il passato?*, in *DIC*, n. 1, 2021, p. 14.

¹⁵⁰ Si fa riferimento al meccanismo di monitoraggio dell'applicazione operativa e tecnica del SECA ai sensi degli artt. 14 e ss. del regolamento 2021/2303.

¹⁵¹ G. CAMPESI, *Policing Mobility Regimes, Frontex and the Production of the European Borderscape*, London, New-York, 2022.

¹⁵² E. L. TSOURDI, *Beyond the “Migration Crisis”: The Evolving Role of EU Agencies in the Administrative Governance of the Asylum and External Border Control Policies*, in J. POLLAK, P. SLOMINSKI (eds.), *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis*, Cham, 2021, p. 180 ss.

La significativa espansione di modelli di co-amministrazione in materia si spiega anche guardando ai limiti insiti nel modello ad “esecuzione indiretta”, ove le difficoltà nell’assicurare un’adeguata applicazione e il rispetto della normativa da parte degli Stati membri¹⁵³ solleva la questione sull’effettività «of indirect enforcement by the European Commission»¹⁵⁴.

Ciò premesso, tuttavia, la centralità che l’Agenzia sta acquisendo solleva una serie di questioni che si fanno ancor più urgenti in vista dell’applicazione della radicale riforma del SECA voluta con il Nuovo Patto. Alcuni degli atti recentemente approvati, per vero, riconoscono un ruolo di primo piano all’EUAA.

Il supporto operativo che l’Agenzia offre agli Stati membri, per esempio, risulterà determinante per un’effettiva attuazione del modello previsto dal regolamento *screening* e procedure, ovverosia per l’”istituzionalizzazione” dell’approccio *hotspot* e l’implementazione di procedure accelerate in frontiera.

Il crescente sostegno fornito dall’organismo in esame, in particolare agli Stati membri che compongono la frontiera esterna dell’UE, comporterà il moltiplicarsi di situazioni in cui i funzionari EUAA potranno rendersi responsabili di specifiche violazioni. Ciononostante, rimangono assai ridotte le vie di accesso ad una tutela effettiva nei confronti dell’Agenzia qualora, nell’adempimento delle sue funzioni operative, violi diritti fondamentali o garanzie procedurali tutelate a livello di Unione europea.

Inoltre, a fronte di richieste da parte degli Stati membri di un intervento sempre più massiccio delle SSA dell’EUAA a sostegno delle amministrazioni e delle competenti autorità giudiziarie, si teme che, come in passato, la penuria di risorse umane appartenente al personale dell’Agenzia o fornito dagli Stati membri spinga la stessa ad impiegare, per la gran parte, personale interinale o esperti esterni per comporre le SSA. Un uso così imponente di tale tipologia di personale solleva

¹⁵³ COM(2016) 197 final. Si veda, inoltre, S. NICOLOSI, *The Common European Asylum System*, in M. SCHOLTEN (ed.), *Research Handbook on the Enforcement of EU law*, Cheltenham-Northampton, 2023, p. 494.

¹⁵⁴ *Ivi*, p. 465. In tema sia permesso rimandare anche a M. COMETTI, *La risposta della Commissione europea al “deterioramento” del diritto di asilo in Grecia: riflessioni sull’attenuato attivismo dell’Istituzione “guardiana dei Trattati”*, in *FSJ*, n. 4, 2022, pp. 175-210.

perplexità sotto (almeno) due profili. Invero, da un canto indebolisce l'idea secondo cui l'Agenzia rappresenta un'intercapedine creatasi tra il livello dell'UE e quello statale utile a sperimentare nuove forme di solidarietà; dall'altro apre ad ulteriori problematiche per quanto concerne l'unico meccanismo di tutela previsto in seno all'Agenzia. Infatti, ai sensi dell'art. 51 del regolamento istitutivo dell'EUAA, il meccanismo di denuncia può essere attivato (solo) a seguito di azioni di un membro del personale dell'Agenzia¹⁵⁵ o di un esperto di uno Stato membro, compresi gli esperti nazionali distaccati¹⁵⁶.

Parallelamente all'ampliamento delle competenze di sostegno operativo agli Stati membri, anche quelle consultive e di *soft regulation* in materia di Paesi terzi e di Paesi origine o terzi sicuri subiranno un'ulteriore evoluzione con l'applicazione del nuovo regolamento procedure. In particolare, l'EUAA potrà affiancare Stati membri e Commissione nella redazione di liste di Paesi di origine e terzi sicuri e l'analisi comune redatta dall'Agenzia non rileverà più solo durante l'esame delle domande di protezione internazionale, ma anche quale parametro per definire la sicurezza di un Paese di origine sicuro ai fini dell'inserimento nei relativi elenchi. In attesa di comprendere l'ampiezza e le ripercussioni dell'onere imposto alla Commissione e alle autorità nazionali competenti che devono "tener conto" della *soft law* dell'EUAA in materia – auspicando un rinvio pregiudiziale da parte di una giurisdizione nazionale che, in futuro, si confronti con la sua applicazione – si ribadiscono le preoccupazioni concernenti l'indipendenza e la qualità scientifica e tecnica delle informazioni e dell'assistenza fornita. Contestualmente a tale attività, invero, l'Agenzia è chiamata a cooperare con i Paesi terzi che «sono Paesi di origine o di transito di migrazione legata alle richieste d'asilo»¹⁵⁷ e a svolgere, sul territorio degli Stati membri, compiti operativi ove i funzionari delle SSA applicano il concetto di Paese sicuro.

Per quel che attiene, infine, la dimensione esterna dell'Agenzia, con il nuovo regolamento 2024/1350 vengono riconosciute competenze specifiche in campo all'EUAA in tema di ammissione umanitaria. Le

¹⁵⁵ Art. 51, par. 6, del regolamento 2021/2303.

¹⁵⁶ *Ivi*, art. 51, par. 8.

¹⁵⁷ *Ivi*, art. 36, par. 2.

disposizioni del regolamento, d’altra parte, alimentano questioni già precedentemente emerse in quanto sembrano evocare una presenza di personale dell’Agenzia con funzioni esecutive sul territorio di Stati terzi, possibilità che, ad oggi, è esclusa dal regolamento istitutivo dell’EUAA.

Complessivamente, a fronte di un ampliamento delle attività esterne dell’Agenzia, è indubbio che essa stia ricomprendo un ruolo sempre più marcato quanto all’esternalizzazione del diritto di asilo e che questa alimenti un intreccio sempre più importante – e, al contempo, sempre meno nitido – tra azione dell’UE e degli Stati membri nelle relazioni con i Paesi di origine e di transito dei richiedenti asilo, recentemente confermato dall’utilizzo dell’approccio *Team Europe*¹⁵⁸.

Rimane essenziale, in questa prospettiva, monitorare gli sviluppi futuri risultanti dall’interazione tra lo statuto dell’EUAA e gli atti del Nuovo Patto, tenendo a mente che è insita nella natura stessa dell’Agenzia la costante tensione tra il perseguimento di obiettivi nell’interesse dell’UE e la realizzazione di politiche nazionali in materia di asilo. Si tratta, infatti, di un organismo con una struttura prevalentemente intergovernativa, che opera in un contesto ove i governi nazionali «non hanno ancora accettato che sia l’Unione e non gli Stati a guidare la costruzione di queste politiche»¹⁵⁹, al quale sono stati affidati compiti volti a garantire l’applicazione efficace ed uniforme della legislazione dell’UE in materia d’asilo e migliorare il funzionamento del SECA¹⁶⁰.

¹⁵⁸ F. BATTAGLIA, *Il Memorandum of Understanding UE-Tunisia: profili giuridici e impatto sui diritti umani*, in questa *Rivista*, n. 2, 2024, p. 301 ss.

¹⁵⁹ C. FAVILLI, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, in AA.VV., *Quaderni AISDUE*, serie speciale *Atti del Convegno “L’Unione europea dopo la pandemia”, Bologna 4-5 novembre 2021*, Napoli, 2022, p. 99 ss.

¹⁶⁰ Art. 1, par. 2, del regolamento 2021/2303.

ABSTRACT (ITA)

Il lavoro prende in considerazione il regolamento 2021/2303 istitutivo dell’Agenzia dell’UE per l’asilo (EUAA) e alcuni degli atti del Nuovo Patto che approfondiscono ed espandono talune competenze dell’Agenzia. Il rafforzamento delle funzioni operative dell’EUAA rappresenta uno dei presupposti per il successo dell’approccio *hotspot*, modello che viene esteso ed irrigidito dai nuovi regolamenti *screening* e procedure. Il regolamento 1348/2024, rispetto a quanto previsto dallo statuto dell’EUAA, definisce meglio il ruolo di assistenza che l’Agenzia potrà prestare alla Commissione e agli Stati membri per quanto concerne l’applicazione dei concetti di Paese di origine e terzo sicuro e consolida l’impatto degli atti di *soft law* dell’Agenzia sui sistemi nazionali. Per quanto concerne, invece, la dimensione esterna del SECA, il nuovo regolamento 2024/1350 approfondisce il mandato dell’Agenzia riconoscendole competenze con riferimento all’ammissione umanitaria.

ABSTRACT (ENG)

The paper deals with Regulation 2021/2303 establishing the EU Asylum Agency (EUAA) and some of the acts of the New Pact that deepen and expand certain competences of the Agency. Strengthening the EUAA’s operational functions is one of the preconditions for the success of the hotspot approach, a model that is extended and tightened by the new screening and procedures regulations. Regulation 1348/2024, compared to the EUAA statute, better defines the Agency’s role in assisting the Commission and the Member States in applying the concepts of Country of Origin and Safe Third Country, and consolidates the impact of the Agency’s soft law acts on national systems. With regard to the external dimension of SECA, the new Regulation 2024/1350 expands the mandate of the Agency by granting it competences with regard to humanitarian admission.