



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2021, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova

Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano

Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff

Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE

Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno

Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione

Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Giudice della Corte Costituzionale

Giuseppe Tesaurò, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †

Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE

Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari

Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre

Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges

Paola Mori, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro

Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina

Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC

Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova

Marco Benvenuti, Associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"

Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"

Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano

Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS

Federico Casolari, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia

Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari

Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa

Rosario Espinosa Calabuig, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València

Pietro Gargiulo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo

Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"

Elspeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS

Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén

Ivan Ingravallo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Bari

Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova

Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno

Luisa Marin, Marie Curie Fellow, European University Institute

Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa

Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata

Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille

Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino

Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London

Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre

Leonardo Pasquali, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa

Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno

Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo

Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"

Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma

Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidade do Minho

Angel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla

Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova

Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"

Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona

Anna Iermano, Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Michele Messina, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina

Rossana Palladino (*Coordinatore*), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"

www.fsjeurostudies.eu

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

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario
2021, n. 2

numero monografico

**VERSO UN QUADRO COMUNE EUROPEO ED UNA NUOVA GOVERNANCE DELLA
MIGRAZIONE E DELL'ASILO**

**TOWARDS A COMMON EUROPEAN FRAMEWORK AND A NEW GOVERNANCE OF
MIGRATION AND ASYLUM**

- In memoriam*** p. 1
- Presentazione** p. 2
Angela Di Stasi
- Editoriale** p. 4
La tutela (negata) dei migranti e dei rifugiati nella giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo
Paulo Pinto de Albuquerque
- Saggi, Articoli e Commenti** p. 9
Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione
Maria Cristina Carta
- La normalizzazione della detenzione amministrativa alle frontiere esterne dell'Unione nel Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo p. 43
Eleonora Celoria
- 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 p. 71
Marcella Cometti
- Il "Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo" e la protezione dei minori migranti p. 95
Francesca Di Gianni
- Accesso alle procedure di protezione internazionale e tutela delle esigenze umanitarie: la discrezionalità in capo agli Stati membri non viene intaccata dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo p. 124
Caterina Fratea



- Environmental migrants: UN recent and “soft” sensitivity v. EU deafening silence in the New European Pact on Migration and Asylum p. 150
Francesco Gaudiosi
- Captured between subsidiarity and solidarity: any European added value for the Pact on Migration and Asylum? p. 167
Luisa Marin, Emanuela Pistoia
- Sul partenariato UE-Stati terzi in ambito migratorio: le proposte del Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo in tema di rafforzamento delle capacità di *border management* p. 194
Daniele Musmeci
- The European Union’s Policy on Search and Rescue in the New Pact on Migration and Asylum: Inter-State Cooperation, Solidarity and Criminalization p. 215
Francesca Romana Partipilo
- Il Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo ed i migranti ambientali: una categoria “dimenticata”? p. 245
Francesca Perrini
- Osservazioni sul ruolo del Consiglio europeo in relazione al “Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo” p. 261
Nicola Ruccia
- Quote di ricollocazione e meccanismi di solidarietà: le soluzioni troppo “flessibili” del Patto dell’Unione europea su migrazione e asilo p. 281
Teresa Russo
- The ‘inward-looking’ securitization of the EU external migration policy in the *New Pact on Migration and Asylum*: a critical appraisal from a perspective of international law with reference to migration from Africa p. 305
Pierluigi Salvati
- L’*Informal International Lawmaking* in materia di riammissione: prassi e implicazioni sul rapporto tra diritto internazionale e diritto dell’Unione europea p. 324
Alessandra Sardu
- Il Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo dalla prospettiva della vulnerabilità: un’occasione mancata p. 351
Chiara Scissa



Il fenomeno migratorio oltre l'ordinario: riflessioni sulla proposta della Commissione circa un solido sistema di preparazione e di risposta alle crisi e a situazioni di forza maggiore

p. 388

Susanna Villani



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

Marcella Cometti*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il progetto di riforma dell'Agencia tra impasse e nuovi impulsi. – 3. I nuovi poteri previsti per l'EUAA nelle procedure d'asilo: una lenta erosione delle prerogative statali, tra principio di sussidiarietà e solidarietà? – 4. I limiti dell'attuale – e futuro – sistema di tutela e i suoi possibili sviluppi: quali prospettive per la tutela dei diritti fondamentali in gioco? – 5. Il ruolo dell'UNHCR nello scenario della riforma. – 6. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione

Con il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo presentato il 23 settembre 2020, la Commissione ha colto l'occasione per rilanciare il progetto di riforma dell'attuale Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO). L'istituzione di una nuova Agenzia-dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), che andrebbe a sostituirsi all'attuale EASO rafforzandone il mandato, risponde alla crescente necessità degli Stati membri di un maggiore “sostegno operativo e di orientamenti sull'attuazione delle norme comuni in materia di asilo, nonché di una maggiore convergenza delle stesse”¹; l'espansione delle competenze dell'Agencia, inoltre, incontra anche esigenze avvertite a livello europeo, dato che il quadro proposto dal Nuovo Patto, ed in particolare la procedura in frontiera di asilo-rimpatrio e il rafforzato partenariato con i Paesi terzi, presuppone un potenziamento delle risorse e delle competenze dell'Agencia senza il quale un tale assetto non troverà una facile implementazione.

In un certo qual modo, guardando alle nuove funzioni riconosciute e a quelle vecchie rafforzate dalla proposta di regolamento istitutivo, si potrebbe dire che il mandato

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Dottoranda in Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali, Università degli Studi di Ferrara. Indirizzo e-mail: marcella.cometti@unife.it.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, del 23 settembre 2020, COM (2020) 609 def., p. 7.

dell'EUAA si costituirà secondo una modalità pluridirezionale: essa, infatti, si muoverà in senso discendente, essendo un organismo europeo che garantisce una maggiore assistenza operativa agli Stati membri mobilitando i propri funzionari a supporto delle amministrazioni statali; d'altro canto, in senso ascendente, la rinnovata agenzia fungerà da "antenna" della Commissione, dovendo riportare a quest'ultima i risultati della sua attività di monitoraggio e valutazione dei sistemi di asilo e accoglienza degli Stati membri. Infine, l'azione dell'Agenzia si spingerà verso l'esterno grazie alla sua stretta collaborazione con i Paesi terzi con i quali potrà concludere accordi operativi.

Se da un lato si saluta con favore un così netto coinvolgimento dell'Agenzia nel contesto illustrato dal Nuovo Patto – dato che un suo intervento comporterebbe una migliore implementazione delle norme che compongono il sistema europeo comune di asilo (SECA), una maggiore solidarietà ed un monitoraggio dei sistemi d'asilo degli Stati membri – d'altro canto ciò innova una serie di istituti giuridici e principi tipici dell'ordinamento dell'Unione europea, quali il sistema di esercizio delle competenze, il principio di solidarietà e la tutela giurisdizionale.

Il contributo, dopo un'analisi della proposta di riforma pendente (par. 2), analizzerà il rapporto intercorrente tra Stati membri e la futura Agenzia nella gestione delle domande di protezione internazionale, soffermandosi in particolare sull'impatto della proposta legislativa sui principi di sussidiarietà e solidarietà (par. 3) per poi volgere l'analisi ai profili di tutela giurisdizionale (par. 4). Dopo un approfondimento sui limiti della sindacabilità degli atti emessi dai funzionari EUAA dinanzi ai giudici nazionali e di Lussemburgo, il contributo si chiuderà con alcune riflessioni utili a comprendere la centralità del tema oggetto del contributo nel contesto delle politiche dell'Unione europea in materia di asilo e immigrazione (par. 5 e par. 6).

2. Il progetto di riforma dell'Agenzia tra impasse e nuovi impulsi

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, istituito nel 2010, opera come centro specializzato in materia d'asilo con la finalità di contribuire ad una migliore attuazione del SECA, rafforzare la cooperazione pratica fra gli Stati membri e fornire sostegno operativo agli Stati con sistemi d'asilo sottoposti ad una particolare pressione².

La tensione verso l'espansione di competenze di tale Agenzia è stata sostenuta dalla Commissione sia con la Comunicazione del 2016³, a cui si accompagnarono le proposte

² Regolamento istitutivo (UE) n. 439/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio, *che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo*, del 19 maggio 2010, in GUUE L132 del 29 maggio 2010, pp. 11-28. Per maggiori approfondimenti relativamente l'istituzione dell'Agenzia EASO si veda: F. COMTE, *A new agency is born in the European Union: the European Asylum Support Office*, in *European Journal of migration and law*, 2010, n. 12, pp. 373-405.

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*, del 6 aprile 2016, COM (2016) 197 def.

di riforma del SECA⁴ poi arenatesi, sia in concomitanza al nuovo Patto europeo su migrazione e asilo presentato il 23 settembre 2020. Con quest'ultimo, la Commissione ha raccomandato una celere adozione del regolamento che istituisce una vera e propria Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, in quanto "elemento essenziale di un sistema coerente e operativo"⁵. Tale proposta di regolamento⁶, pendente dal 2016, come si dirà, deve esser letta tenendo conto delle successive modifiche introdotte dalla stessa Commissione nel 2018, a valle delle Conclusioni del Consiglio europeo del 28 giugno.

Nel 2016, dunque, la Commissione propose, per la prima volta, di modificare il mandato di EASO in modo che potesse svolgere un nuovo ruolo di attuazione delle politiche e un mandato operativo rafforzato, predisponendo risorse finanziarie e mezzi giuridici sufficienti a questo scopo.

A sottolineare la volontà di ampliamento del mandato dell'Ufficio, la proposta di riforma indicava di rinominare lo stesso in "Agenzia dell'Unione europea per l'asilo" (secondo l'acronimo inglese, EUAA). Benché il cambiamento di denominazione si potrebbe meramente giustificare in ragione dell'impegno sancito nella Dichiarazione congiunta del 2012⁷ per cui "*a standard term should be used for future agencies, 'European Union agency for' ...*", tuttavia ciò parrebbe diminutivo, potendosi invece ricondurre tale modifica alla volontà di una più ampia revisione delle funzioni dell'organismo con il chiaro intento di evidenziare come esso non avrebbe più svolto solo una mera azione di sostegno agli Stati membri, ma avrebbe acquisito un ruolo di primo piano sia nel contesto interno che in quello relativo le relazioni dell'UE con Paesi terzi.

Sulla proposta della Commissione, il Parlamento, l'8 dicembre 2016, approvava la propria relazione⁸ e il 28 giugno 2017 giungeva, con il Consiglio, ad accordo provvisorio⁹. Tuttavia, alla luce delle discussioni in corso sull'intera riforma del sistema europeo comune di asilo, l'adozione del regolamento è rimasta (tuttora) in sospeso.

Nel frattempo, la Commissione, a seguito delle conclusioni del Consiglio europeo del 28 giugno 2018¹⁰, presentava, *ex art.* 293, par. 2, TFUE, una modifica della sua proposta

⁴ S. F. NICOLOSI, *La riforma del sistema europeo comune di asilo tra impasse negoziale e miopia normativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, n. 2, pp. 521-537.

⁵ Comunicazione della Commissione, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 4.

⁶ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010*, del 4 maggio 2016, COM (2016) 271 def.

⁷ Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, *Sulle agenzie decentrate*, del 19 luglio 2012, Allegato, par. I.1: "per evitare confusione tra cittadini e soggetti interessati si dovrebbe usare un termine standard per le future agenzie, 'Agenzia dell'Unione europea per ...'".

⁸ Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, *Relazione del 21 dicembre 2016*, documento di seduta, A8-0392/2016, consultabile in: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0392_IT.pdf.

⁹ Documento interistituzionale, 2016/0131 (COD), 27 giugno 2017, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 – State of play and guidance for further work*, consultabile in: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10555-2017-INIT/en/pdf>.

¹⁰ Conclusioni del Consiglio europeo nella riunione del 28 giugno 2018, EUCO 9/18: si riafferma l'importanza di poter contare su un approccio globale alla migrazione, sostenendo che essa è una sfida non

iniziale di regolamento¹¹, la quale veniva respinta dalla commissione LIBE che insisteva sulla necessità di concludere l'accordo provvisorio in quanto unica base solida per il nuovo mandato dell'Agenzia¹².

Il fulcro della presente proposta modificata riguardava, specificamente, le disposizioni sull'assistenza operativa e tecnica fornita dall'Agenzia agli Stati membri per garantire che l'EUAA fosse in grado di fornire il massimo sostegno alle autorità nazionali competenti, svolgendo in tutto o in parte la procedura amministrativa per il riconoscimento della protezione internazionale, la procedura per stabilire lo Stato membro competente a valutare la domanda di protezione internazionale (c.d. procedura Dublino) o coadiuvando gli organi giurisdizionali nella gestione degli appelli¹³.

Sia la proposta originaria che quella modificata non hanno mai visto la luce in quanto fortemente legate a tutto il pacchetto di riforme presentato nel 2016 e mai approvato, causa le posizioni divergenti degli Stati membri che hanno impedito al Consiglio di adottare un mandato per avviare i negoziati con il Parlamento.

In seguito, nel 2019, si sono svolte le elezioni del Parlamento europeo che hanno parzialmente modificato il precedente assetto politico, ed è stata nominata la nuova Commissione la quale, il 23 settembre dell'anno successivo, ha presentato il Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo¹⁴. In questa occasione, la Commissione ha voluto rilanciare il progetto di riforma relativo l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, tanto che, secondo la tabella di marcia presentata dalla Commissione contestualmente al Nuovo Patto, il Parlamento europeo e il Consiglio avrebbero dovuto adottare, entro il 4° trimestre del 2020, tale regolamento. Sebbene in quest'occasione non vengano apportate modifiche all'originaria proposta del 2016 - così come modificata nel 2018 - e nonostante l'urgenza invocata dalla Commissione, ad oggi, l'iter legislativo risulta ancora in una situazione di stallo¹⁵. D'altro canto, il fatto che la proposta di regolamento sia inserita tra gli atti a cui dare priorità legislativa per il 2021¹⁶ e che la sua approvazione non dipenda da altri atti contenuti nel Nuovo Patto, sono elementi che fanno ben sperare per un'adozione entro la

per un solo Stato membro, ma per l'Europa nel suo complesso. A tale riguardo il Consiglio europeo ha sottolineato l'importanza, per l'Unione, di fornire pieno sostegno per garantire una gestione ordinata dei flussi migratori, in <https://www.consilium.europa.eu/media/35947/28-euco-final-conclusions-it.pdf>.

¹¹ Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010*, Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Salisburgo del 19-20 settembre 2018, del 12 settembre 2018, COM (2018) 633 def.

¹² In: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/151/politica-di-asilo>.

¹³ Proposta di Regolamento Istitutivo, COM (2018) 633 def., cit., art. 16 bis.

¹⁴ Comunicazione della Commissione, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit.

¹⁵ Tuttavia, in fase di pubblicazione di questo articolo, è stato raggiunto un accordo, mediante negoziati informali, in sede di consultazione a tre e il Presidente del COREPER ha trasmesso i dettagli del contenuto di tale accordo sotto forma di emendamenti alla proposta della Commissione al Presidente della Commissione parlamentare LIBE.

Si veda: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10352_2021_INIT&from=EN.

¹⁶ A questo proposito: 2021/0001(NTT) - Joint Declaration 2021, consultabile in:

<https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printthematicnote.pdf?id=2066000&l=en>

fine dell'anno – sebbene, evidentemente, la delicatezza politica del *dossier* renda difficile qualunque vaticinio.

L'esigenza di una celere adozione di tale regolamento deriva anche dalla presenza di uno iato sempre più importante tra funzioni *de facto* e *de iure* attribuite oggi all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo; tanto che, la stessa Mediatrice europea, in un caso che ha visto coinvolto EASO nel 2017, dichiarò: “*it is likely that EASO's founding Regulation will be amended in the near future to provide explicitly for the type of activity in which EASO is currently engaged, thus resolving the issue of EASO possibly operating outside of its statutory brief*”¹⁷. Per comprendere la misura dello scollamento tra funzioni riconosciute dal regolamento istitutivo e competenze attribuite, nella prassi, ai funzionari EASO si può prendere ad esempio il sistema d'asilo greco, ove, sebbene il coinvolgimento degli esperti (c.d. *caseworkers*)¹⁸ non sembra aver fatto seguito ad una richiesta formale da parte dello Stato – *ex art. 13 par. 1 del regolamento istitutivo*¹⁹ – quanto, piuttosto, ad una decisione presa dal Consiglio europeo²⁰, la normativa nazionale greca²¹ ha riconosciuto un ruolo più che incisivo ai funzionari stessi che, sia nel corso delle procedure di ammissibilità²² sia in quelle di merito²³, conducono le audizioni e rilasciano pareri (non vincolanti) per l'*Asylum Service*, ovvero sia l'autorità amministrativa nazionale, che rimane competente ad emettere il provvedimento finale.

Inoltre, in Grecia (come, d'altronde, anche in Italia)²⁴, la presenza di *caseworkers* è prevista anche presso le *Appeal Committees*, ove predispongono report che includono

¹⁷ Caso 735/2017/MDC, par. 34.

¹⁸ Proposta di Regolamento Istitutivo, COM (2016) 271 def., cit., art. 17 secondo cui le squadre di sostegno inviate dall'Agenzia negli Stati membri per fornire assistenza tecnica e operativa sono composte da esperti appartenenti al personale dell'Agenzia, da esperti degli Stati membri o da esperti distaccati dagli Stati membri all'Agenzia.

¹⁹ Regolamento istitutivo (UE) n. 439/2010, cit., art. 13 par. 1.

²⁰ Decisione del Consiglio europeo presa a valle della riunione straordinaria del 23 aprile 2015, ove dichiarato, al punto 3, che: “*Oggi ci impegniamo sugli aspetti seguenti: (...) rafforzare la solidarietà e le responsabilità interne (...) p) inviare squadre EASO negli Stati membri in prima linea ai fini di un esame congiunto delle domande d'asilo, anche riguardo alla registrazione e al rilevamento delle impronte digitali*”, disponibile in: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>.

²¹ L. n. 4636/2019, *International Protection Act*, 1 novembre 2019, art. 95.4, Official Gazette of the Greek Government, Series A, Issue 169, 4827.

²² EASO, *Operating plan agreed by EASO and Greece*, Valletta Harbour and Athens 17 December 2020, pp. 17-18, disponibile in: https://easo.europa.eu/sites/default/files/20201211_Greece_OperatingPlan_FINAL.pdf.

²³ Modifica introdotta con L. n. 4540/2018 del 22/05/2018, art. 28.7, Official Gazette of the Greek Government, Series A, Issue No. 91, 8005 et seq.

²⁴ Sulla presenza in Italia di funzionari EASO presso alcune Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei Tribunali ordinari si veda: EASO, *Operating plan agreed by EASO and Italy*, Valletta Harbour and Rome, 17 dicembre 2020, p. 7, ove previsto che: “*An amendment [to the Operating plan agreed in December 2019] was signed in September 2020, in order to reflect the impact of the COVID-19 outbreak and to include the support to the Supreme Court of Cassation and its General Prosecutor's Office*” e pp. 27-30; disponibile in: https://easo.europa.eu/sites/default/files/2021_Italy_OP_Final.pdf.

un'elaborazione dei fatti e degli argomenti sollevati dal ricorrente messi in correlazione con le informazioni sul Paese d'origine²⁵.

Alla luce di queste premesse, il ruolo ricoperto dai funzionari EASO in Grecia sembra presentare criticità rispetto a quanto previsto dall'attuale regolamento istitutivo²⁶, secondo cui l'Agenzia non avrebbe alcun potere di incidere - direttamente o indirettamente - sul processo decisionale delle Autorità degli Stati membri rispetto alle singole domande di protezione internazionale.

D'altro canto, al di là dell'impellente necessità di dare maggiore legittimità all'operato di EASO nei diversi Stati membri²⁷, il motivo per cui la Commissione ha deciso di rilanciare il progetto di riforma dell'Agenzia risulta ben chiaro se si considera, tra gli altri, l'intento del Nuovo Patto di rafforzamento e la messa in atto del c.d. approccio *hotspot*²⁸. Tale sistema, infatti, è stato implementato anche grazie all'ampliamento *de facto* delle competenze dell'Agenzie europee Frontex (ora EBCGA) ed EASO²⁹, che ora

²⁵ ASGI, Associazione per gli Studi giuridici sull'immigrazione, *Esperimento Grecia: un'idea di Europa - Il sistema di asilo greco ad un anno dall'accordo/dichiarazione Ue-Turchia*, pp. 18-19, disponibile in <https://pushandback.files.wordpress.com/2016/07/unidea-di-europa-it.pdf>; *International Protection Act*, L. n. 4636/2019, cit., art. 95.4; EASO, *Operating plan agreed by EASO and Greece*, cit., p. 17-18.

²⁶ Regolamento istitutivo (UE) n. 439/2010, cit., art. 2.6: "L'Ufficio di sostegno non ha alcun potere in relazione al processo decisionale delle autorità degli Stati membri responsabili per l'asilo per quanto riguarda le singole domande di protezione internazionale" e preambolo (14): "è opportuno che l'Ufficio di sostegno non abbia alcun potere, diretto o indiretto, in relazione al processo decisionale delle autorità degli Stati membri responsabili per l'asilo per quanto riguarda le singole domande di protezione internazionale".

²⁷ I dati più aggiornati circa la presenza di funzionari EASO a supporto delle amministrazioni nazionali risalgono a fine 2019 e fotografano la presenza di 900 funzionari EASO suddivisi tra Italia, Grecia, Cipro e Malta. M. MOUZOURAKIS on behalf of ECRE – European Council on Refugee and Exiles, *The role of EASO in national asylum system, An analysis of the current European Asylum Support Office (EASO) operations involving deployment of experts in asylum procedures at Member States level*, del 29 novembre 2019, p. 4.

²⁸ Si fa riferimento alle proposte modificate del regolamento sulla procedura di asilo e alla proposta di regolamento di c.d. screening, rispettivamente: proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, del 23 settembre 2020, COM (2020) 611 def. e proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817*, COM (2020) 612 def. Invero, ritenendo che il punto debole di tutto il sistema comune d'asilo vada ricercato nella porosità delle frontiere esterne, le nuove proposte di riforma introducono una procedura di screening e, eventualmente, di "asilo e rimpatrio" che ha, essenzialmente, la finalità di evitare che possano far ingresso nel territorio di uno Stato membro cittadini stranieri che non rientrino nella categoria, ormai residuale, dei richiedenti protezione internazionale.

²⁹ D'altro canto, mentre per l'Agenzia FRONTEX (ora *European Border and Coast Guard Agency*, EBCGA) si è assistito ad un'evoluzione anche *de iure* del suo mandato - si vedano: Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio*, del 14 settembre 2016, in GUUE L 251 del 16 settembre 2016, pp. 1-76 e Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624*, del 13 novembre 2019, in GUUE L 295 del 14 novembre 2019, pp. 1-131 - lo stesso non si può dire per l'EASO. A questo proposito: G. LISI, M. ELIANTONIO, *The gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Request in Hotspots*, in *European Papers*, 2019, vol. 4, n. 2, pp. 589-601; M. SCIPIONI, *De Novo Bodies and EU Integration: What is the Story behind EU Agencies' Expansion?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2018, Vol. 56, n. 4, pp. 768-784; E. TSOURDI, *Holding the European*

si vuole “codificare” anche con una modifica espressa dei regolamenti istitutivi di tali organismi³⁰.

Inoltre, anche nel più ampio quadro di rafforzato partenariato con i Paesi terzi incoraggiato sempre nel contesto del Nuovo Patto³¹, il mandato dell’Agenzia, così come ampliato con la proposta di riforma, è determinante dato che essa avrà la responsabilità di incoraggiare e agevolare non solo lo scambio di informazioni, ma anche la cooperazione operativa tra gli Stati membri e i Paesi terzi³².

Un così netto coinvolgimento dell’Agenzia in questione nella gestione interna ed esterna delle politiche migratorie europee non è senza conseguenze, considerato che un siffatto rafforzamento non può che esser letto come elemento precursore di forme sempre più profonde d’integrazione amministrativa che pongono diverse sfide, sia di natura amministrativa-costituzionale che pratico-politica³³.

3. I nuovi poteri previsti per l’EUAA nelle procedure d’asilo: una lenta erosione delle prerogative statali, tra principio di sussidiarietà e solidarietà?

Considerato che il disegno presentato dal Nuovo Patto prevede meccanismi di solidarietà che non hanno la forza di alleviare la pressione migratoria sugli Stati della frontiera esterna³⁴ e che quest’ultimi fungeranno da filtro d’ingresso ancor più di quanto accada già oggi, il rafforzamento delle funzioni di EASO grazie alla sua trasformazione in EUAA risulta salvifico per non veder collassare i sistemi di asilo e accoglienza di questi e per garantire un’implementazione effettiva del sistema immaginato dal progetto di riforma presentato lo scorso settembre.

A tal fine è quindi essenziale, come prefigurato dalla Commissione nel 2018, che ai futuri funzionari EUAA siano riconosciuti incisivi poteri nel contesto delle procedure

Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?, in *German Law Journal*, 2020, 21, pp. 506-531.

³⁰ Comunicazione della Commissione, *Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo*, cit., p. 3.

³¹ A questo proposito è interessante notare come l’obiettivo di rafforzare partenariati reciprocamente vantaggiosi con i principali Paesi terzi di origine e transito sia stato inserito anche nel testo di proposta di riforma del sistema Dublino, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulla gestione dell’asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione]*, del 20 settembre 2020, COM (2020) 610 def., art. 7.

³² Proposta di Regolamento Istitutivo, COM (2016) 271 def., cit., Art. 35.

³³ E. TSOURDI, *Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?*, cit., p. 516.

³⁴ Sul principio di solidarietà nel contesto del Nuovo Patto, si veda: G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo*, in *I Post di AISDUE*, 2020, *aisdue.eu Focus* “La proposta di Patto su immigrazione e asilo”, 23 ottobre 2020. Con riferimento, poi, al meccanismo di solidarietà introdotto nel contesto della proposta di riforma del c.d. Regolamento Dublino, è stato messo in luce che: “(...) viene, quindi, introdotto un meccanismo piuttosto complesso e farraginoso, la cui attuazione pratica, subordinata a una molteplicità di opzioni possibili, non può che avere un esito incerto sull’effettivo alleggerimento del numero delle persone da accogliere”, A. DI PASCALE, *Il nuovo Patto per l’immigrazione e asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus.it*, <http://rivista.eurojus.it/il-nuovo-patto-per-limmigrazione-e-asilo-scontentare-tutti-per-accontentare-tutti/>.

d'asilo e in quelle previste a norma del c.d. regolamento Dublino. Così, l'articolo 16 della proposta di riforma³⁵ definisce tutte le situazioni e le condizioni in cui l'Agenzia può fornire assistenza operativa e tecnica, ossia su richiesta dello Stato membro, su iniziativa dell'Agenzia con l'accordo dello Stato membro o in base ad una decisione di esecuzione del Consiglio (o della Commissione³⁶) in cui lo stesso obbliga lo Stato membro a collaborare con l'Agenzia nell'implementazione delle misure disposte nella decisione, relative alla situazione di pressione sproporzionata o all'inadempienza delle raccomandazioni emesse dalla Commissione in caso di inefficacia del sistema d'asilo e di accoglienza dello Stato membro.

Tra le funzioni che, in tale contesto, l'Agenzia potrà svolgere è prevista la possibilità di preparare le decisioni sulle domande di protezione internazionale, fatta salva la competenza dell'autorità nazionale di prendere decisioni su singole domande (art. 16, par. 2, lett. m).

Il nuovo articolo 16 *bis* prevede poi la possibilità, solo su richiesta di uno Stato membro, di beneficiare di un'assistenza rafforzata da parte dell'Agenzia nel contesto delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale e di quelle c.d. Dublino. Anche in tale ipotesi è previsto che gli esperti delle squadre di sostegno per l'asilo preparino le decisioni in merito alle domande di protezione internazionale (art. 16 *bis*, par. 2, lett. h).

Da un confronto tra queste due disposizioni, si può a prima vista notare come, sebbene secondo l'articolo 16 i funzionari dell'Agenzia presteranno assistenza

³⁵ Proposta modificata di Regolamento Istitutivo, COM (2018) 633 def., cit.

³⁶ Lettura in combinato disposto delle seguenti disposizioni: COM (2016) 271 art. 22.3 e art. 64 e COM (2018) 633 art. 16.1. A tal proposito, risulta interessante notare come l'accordo provvisorio tra Consiglio e Parlamento del 28 giugno 2017, prevedeva che l'intervento dell'Agenzia *ex art.* 22.3 dovesse essere conseguente non tanto ad una decisione mediante atto di esecuzione della Commissione, bensì del Consiglio sulla base di una proposta della Commissione: "(...) *the Council, on the basis of a proposal from the Commission, may adopt without delay a decision by means of an implementing act, identifying one or more of the measures set out in Article 16(2) to be taken by the Agency to support the Member State concerned and requiring the Member State to cooperate with the Agency in the implementation of those measures. The Council shall transmit that decision to the European Parliament*". Con la proposta modificata del 2018 (COM 2018 633 def.) la Commissione, nella relazione introduttiva, dichiara: "la presente proposta modificata deve essere valutata nel contesto dei negoziati interistituzionali sulla proposta di regolamento" presentata nel 2016 e che "tali negoziati hanno condotto a un accordo provvisorio tra il Parlamento europeo e il Consiglio il 28 giugno 2017 (...); la Commissione rispetta l'accordo provvisorio concluso il 28 giugno 2017 tra il Parlamento europeo e il Consiglio". Sebbene la proposta modificata del 2018 non proponga una revisione del testo dell'art. 22.3, nel senso di trasferire la competenza ad emettere l'atto di esecuzione dalla Commissione al Consiglio, sembra potersi desumere in ogni caso tale volontà considerato che nella relazione introduttiva, p. 6, viene previsto che: "Per quanto riguarda l'articolo 16 concernente l'assistenza operativa e tecnica che l'Agenzia può fornire agli Stati membri, nella sua proposta di modifica la Commissione include il testo dell'accordo provvisorio raggiunto tra il Parlamento europeo e il Consiglio. In tal modo la proposta modificata definisce tutte le situazioni e le condizioni in cui l'Agenzia può fornire assistenza operativa e tecnica, ossia su richiesta dello Stato membro interessato, su iniziativa dell'Agenzia con l'accordo dello Stato membro interessato o in base ad una decisione di esecuzione del Consiglio". A riprova di ciò, la Commissione, in risposta al parere espresso dal Senato italiano (si veda nota 41) sulla proposta modificata di regolamento del 2018, dichiara: "*In the case of Article 16.1 (f), which refers specifically to Article 22, the Agency may be required to intervene further to a Council decision (...)*", in: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_other/npd/docs/italy/2018/com20180633/com20180633_senato_reply_en.pdf.

all'amministrazione statale mentre, secondo quanto previsto dall'articolo 16 *bis* gli stessi avranno una maggiore autonomia nel contesto delle procedure menzionate, nella prassi, non vi sarà sostanzialmente una così rilevante differenza in termini di funzioni riconosciute in capo ai funzionari dell'Agenzia tra l'ipotesi di cui all'articolo 16 e quella di cui all'articolo 16 *bis*). Così, il fatto che in un caso (articolo 16) l'Agenzia possa intervenire anche senza il consenso dello Stato membro³⁷ mentre nell'altro (articolo 16 *bis*) tale intervento debba seguire a una richiesta dello stesso, perde la sua ragion d'essere.

Fatte tali premesse, ci si chiede se e in quale misura l'assetto (ri)proposto nel contesto del Nuovo Patto andrà ad incidere sul riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri in materia di asilo: il fatto che i funzionari dell'Agenzia possano preparare le decisioni in merito alle domande di protezione internazionale, solleva, infatti, alcuni interrogativi con riferimento a quanto disposto dall'art. 78 (2) lett. e) TFUE secondo cui sono gli Stati membri ad essere competenti per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria.

Invero, se da un punto di vista formale, secondo la proposta di modifica del regolamento istitutivo, le decisioni in merito alle domande di protezione internazionale dovrebbero essere comunque adottate dalle competenti autorità statali, d'altro canto i funzionari dell'Agenzia potranno svolgere (interamente o in parte) la procedura nella fase amministrativa e potranno preparare la decisione finale la quale verrà trasmessa alle autorità nazionali competenti che saranno incaricate ad adottare le decisioni sulle singole domande³⁸.

Per giunta, come già accennato, la ragione che sottende e giustifica l'intervento delle squadre di sostegno per asilo a supporto degli Stati membri nel contesto delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale consiste, per lo più, nella presenza di una pressione sproporzionata sui sistemi di asilo o di accoglienza dei medesimi. Presumibilmente, quindi, come già accade oggi, saranno gli Stati membri che compongono la frontiera esterna dell'Unione a 'subire' la presenza/ingerenza dei funzionari dell'EUAA sul loro territorio, a supporto di quelle amministrazioni nazionali che, da sole, non sono in grado di gestire rapidamente e tempestivamente le domande di protezione internazionale.

Un ulteriore elemento da tenere a mente afferisce al margine di discrezionalità di cui saranno titolari gli stessi funzionari dell'Agenzia nell'esame del merito delle domande di protezione internazionale; è innegabile, infatti, che valutazioni riguardanti la credibilità del richiedente asilo non siano totalmente esenti da discrezionalità, ancor più se l'autorità che adotta la decisione non è la stessa che ha assistito all'audizione. A questo proposito, la stessa Corte di Giustizia ha rigorosamente delimitato l'esercizio della discrezionalità

³⁷ COM (2018) 633 def., cit., art. 16.1 lett. f).

³⁸ Ivi, art. 16, par. 2 lett. m) e art 16 bis, par. 2, lett. h).

del giudice nel procedere senza audizione, consapevole che il rischio di erronea valutazione della storia del richiedente, esaminata in sua assenza, è elevatissimo³⁹.

Tenendo assieme queste componenti, verosimilmente, il quadro che si verrà a delineare vedrà le amministrazioni nazionali semplicemente validare decisioni che, sostanzialmente, sono state prese dai funzionari dell'Agenzia che avranno un ruolo di primo piano durante (gran parte o) tutta la procedura amministrativa.

A questo punto non resta che interrogarsi sulla natura apparentemente non vincolante della 'bozza' di decisione redatta dai funzionari EUAA: se pacificamente, ad oggi, può ritenersi non vincolante per le autorità nazionali il parere emesso dagli EASO *caseworkers* nelle procedure di richiesta asilo presso gli *hotspot* greci⁴⁰, può dirsi altrettanto, almeno dal punto di vista sostanziale, per le decisioni che, secondo la proposta di regolamento istitutivo, verranno preparate dai funzionari EUAA? Adducendo quali motivazioni i funzionari delle amministrazioni nazionali potranno discostarsi da un parere emesso da un funzionario EUAA che si è fatto carico di tutta la procedura e che è stato il solo a condurre l'audizione del richiedente asilo? Considerato che il "mantra" della Commissione, nel contesto del Nuovo Patto, è quello dell'accelerazione delle procedure e di un esame tempestivo delle domande di protezione internazionale basato su procedure più semplici e più brevi, le autorità amministrative nazionali avranno veramente margine per discostarsi da queste decisioni preparate dagli EUAA *caseworkers*? Per citare l'Avvocato Generale Bobek nelle sue recenti conclusioni "un atto che, forse, potrebbe essere interpretato come uno strumento di *soft law*, diviene qualcosa di assai differente a un livello inferiore, all'interno degli Stati membri. A tale livello, la '*soft law*' non è 'più così *soft*'"⁴¹.

Tutto ciò acquista poi ancor più rilevanza se si tiene conto che, secondo la modifica al regolamento istitutivo di EUAA proposta nel 2018, l'Agenzia potrà inviare i suoi funzionari sul territorio dello Stato su sua stessa iniziativa o a seguito di una decisione del Consiglio e, quindi, anche in assenza di una specifica richiesta di assistenza da parte dello Stato⁴².

³⁹ Corte di giustizia, sentenza del 26 luglio 2017, *Sacko*, causa C-348/16, par. 37 e da 44 a 48; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 25 luglio 2018, *Alheto*, causa C-585/16; Corte di giustizia, sentenza del 4 ottobre 2018, *Nigyar Rauf Kaza Ahmedbekova*, causa C-652/16.

⁴⁰ E. TSOURDI, *Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?*, cit., p. 521: "The Greek Asylum Service does not merely rubberstamp the non-binding EASO advisory opinions. For example, ECRE reports that: [A]s far as non Syrian applicants undergoing admissibility procedures are concerned, EASO systematically recommends inadmissibility decisions based on the 'safe third country' concept, subject to a few exceptions. The Asylum Service overturns these opinions as a matter of policy".

⁴¹ Conclusioni dell'Avvocato generale M. BOBEK, presentate il 15 aprile 2021, nella causa C-911/19, *Fédération bancaire française (FBF) contro Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*; se è pur vero che nella causa C-911/19 l'AG fa riferimento ad orientamenti, mentre qui si tratta di un parere di un'agenzia inserito nel contesto di una procedura amministrativa nazionale, si tratta in ogni caso di atti di *soft law* la cui natura sembrerebbe mutare nel passaggio da livello europeo a nazionale.

⁴² Proposta modificata di Regolamento Istitutivo, COM (2018) 633 def., cit, art. 16.1 lett. e), lett. f). Nell'ipotesi di cui all'art. 16.1, lett. e), l'Agenzia fornisce assistenza operativa e tecnica agli Stati membri su sua stessa iniziativa, qualora i sistemi di asilo o di accoglienza di uno Stato membro siano soggetti a una pressione sproporzionata. In tali casi si richiede l'accordo dello Stato membro. L'art. 16.1. lett. f) prevede,

Proprio su questa modifica si era incardinato il (solo) parere contrario del Senato italiano in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà, ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al TFUE⁴³. Anche il parlamento della Repubblica Ceca e della Romania, nonché il Senato polacco⁴⁴ avevano espresso diverse perplessità relativamente l'ingerenza dell'Agenzia nella sfera di competenza degli Stati membri nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale senza il consenso dello Stato.

Si prende atto, quindi, di una presa di posizione relativamente debole da parte dei parlamenti nazionali a fronte di una proposta di regolamento che “rischia di ledere la sovranità dello Stato sul proprio territorio”⁴⁵ in aree di competenza, come quelle sulla migrazione e l'asilo, di cui i Paesi sono sempre stati gelosi detentori.

Se, da un certo punto di vista ciò non stupisce, considerato che per nessun regolamento istitutivo di alcuna agenzia è mai stata raggiunta la soglia minima di voti prevista dall'art. 7, par. 2, del Protocollo n. 2 per attivare la procedura c.d. di “cartellino giallo”⁴⁶, d'altro canto tale aspetto potrebbe anche esser foriero di un cambiamento di rotta nella *governance* dei flussi migratori: invero, l'istituzione di un'Agenzia che, *prima facie*, sembra erodere competenze tradizionalmente attribuite agli Stati membri, paradossalmente “allenta la presa” relativa al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà.

Questa evoluzione, si situa in un contesto più ampio, che non tocca solo le politiche relative all'asilo e immigrazione, ma che considera le agenzie come capaci di andare del tutto oltre al principio di sussidiarietà, scardinando in ragione della loro composizione ibrida e mista tutte le contrapposizioni tra Stati membri e Unione europea sul soggetto legittimato ad agire⁴⁷. Così, “la creazione di un soggetto terzo, dotato di personalità giuridica, disarticola la dialettica duale tra Unione e Stati membri e crea una forma di sussidiarietà per cooperazione”⁴⁸; un tale ragionamento è totalmente sovrapponibile anche all'istituzione di EASO e alla sua ipotetica trasformazione in una vera e propria

invece, che l'Agenzia possa intervenire a supporto di uno Stato membro conformemente a quanto disposto all'art. 22.

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

⁴⁴ Sulla proposta di Regolamento Istitutivo COM (2016) 271 def. si sono espresse evidenziando tali criticità le due camere della Romania, della Repubblica ceca e il senato polacco; con riferimento, invece, alla proposta modificata COM (2018) 633 def., si registra il parere contrario del Senato italiano, mentre il Senato della Repubblica Ceca se, da un lato, si dichiara d'accordo “*with the strengthening of the support and coordination role of the (...) European Union Agency for Asylum*”, dall'altro, è dell'opinione che “*the processing of the applications for international protection and the decisions on these applications shall remain the competence of Member State's national authorities*”. Per maggiori approfondimenti si veda: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/0131\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/0131(COD)&l=en).

⁴⁵ Senato della Repubblica, *Risoluzione della 14° Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea)*, cit., p. 5.

⁴⁶ J. ALBERTI, *Le Agenzie dell'Unione europea*, Milano, 2018, p. 139.

⁴⁷ Ivi, p. 141.

⁴⁸ R. PISELLI, *Uno sguardo alle agenzie decentrate attraverso il prisma del principio di sussidiarietà*, in *Amministrazione in cammino*, 2017, p. 14.

Agenzia per l'asilo: è innegabile che, anche in questo caso, l'effetto prodotto dall'istituzione ed espansione delle competenze in capo all'Agenzia sul principio di sussidiarietà (e, si potrebbe aggiungere, sul principio di attribuzione delle competenze) sembra esser quello di allentare la contrapposizione insita nello stesso e creare nuovi spazi di cooperazione e, quindi, di solidarietà⁴⁹. Lo slittamento della centralità del principio di sussidiarietà verso quello di solidarietà, in un contesto come quello relativo alle politiche migratorie e d'asilo, ove la polarizzazione è particolarmente intensa, è cosa non da poco; e, se consideriamo la solidarietà come prevalenza dell'interesse comune degli Stati membri – dunque, dell'interesse generale dell'Unione – sulla sommatoria degli interessi nazionali e dei relativi particolarismi, l'Agenzia rappresenta una puntuale condensazione del principio di solidarietà nella sua della declinazione orizzontale e verticale⁵⁰.

Infatti, laddove i meccanismi di solidarietà orizzontale, tra tutti le misure di ricollocamento, hanno funzionato solo parzialmente⁵¹ o non hanno mai visto la luce (Dublino e quote) – tendenza sfortunatamente confermata anche nel Nuovo Patto – hanno invece trovato un terreno relativamente fertile in seno ad EASO in particolar modo grazie alla possibilità di inviare – sul territorio degli Stati membri sottoposti ad una certa pressione migratoria – squadre di sostegno per l'asilo composte da esperti degli Stati membri o da esperti distaccati dagli Stati membri all'Agenzia, e da esperti appartenenti al personale dell'Agenzia⁵². Come già anticipato, con la riforma dell'Ufficio europeo di

⁴⁹ Sulla distinzione tra principio di leale cooperazione e principio di solidarietà si veda: F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Torino, 2020, p. 95.

⁵⁰ Relativamente al principio di solidarietà declinato nella sua dimensione verticale e relativi effetti giuridici (e non meramente politici) dello stesso, si vedano le Conclusioni dell'avvocato generale M. CAMPOS SANCHEZ-BORDONA, presentate il 18 marzo 2021, nella causa C-848/19, *Repubblica federale di Germania contro Repubblica di Polonia*, Commissione europea; si veda anche D. VANHEULE, J. VAN SELM, C. BOSWELL, *L'attuazione dell'articolo 80 del TFUE*, Bruxelles, 2011, pp. 40-43: "l'art. 80 costituisce una puntualizzazione del più generale principio di solidarietà che regge l'ordinamento e trova applicazione sia nei confronti delle istituzioni dell'Unione sia degli Stati membri. Il concetto di equa ripartizione delle responsabilità che affianca e completa il principio di solidarietà, sembra in questo senso rappresentarne una sua specifica espressione (...). Si potrebbe quindi sostenere che per l'elaborazione di politiche nei settori della gestione delle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione occorra un doppio controllo: 1) stabilire se in quel particolare settore risultano necessarie azioni dell'Unione (articoli 77-79 del TFUE); e 2) determinare se gli Stati membri saranno in grado di attuarle da soli e se occorrano misure di solidarietà. La fedeltà che ci si aspetta dagli Stati membri nell'attuazione delle politiche dell'UE non sembra essere un fattore sufficiente; se risulta necessaria la solidarietà, può essere opportuno intervenire con azioni dell'Unione".

⁵¹ Si veda: Corte dei Conti, *Asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti: è ora di intensificare gli sforzi per ovviare alle disparità tra obiettivi e risultati*, Relazione speciale 24/2019, disponibile in: eca.europa.eu. In particolare, sono stati effettivamente ricollocati l'80% dei richiedenti registrati per la ricollocazione in Grecia e l'89% di quelli registrati in Italia; d'altro canto il numero dei richiedenti asilo ricollocati è pari al 22% di coloro che nello stesso periodo avevano richiesto protezione internazionale in Grecia e al 4% di coloro che nello stesso periodo avevano chiesto protezione in Italia.

⁵² Si fa riferimento alla proposta di regolamento istitutivo COM (2016) 271 def., cit., art. 17-18, ove previsto che, le squadre di sostegno per l'asilo e i gruppi di intervento in materia di asilo siano composti anche da esperti degli Stati membri e da esperti distaccati dagli Stati membri all'Agenzia e che gli Stati membri debbano garantire che gli esperti messi a disposizione corrispondano ai profili e al numero deciso dal consiglio di amministrazione. In particolare, l'art. 18 prevede che, ai fini dell'art. 22, per i gruppi di intervento in materia d'asilo, il consiglio di amministrazione decida la proporzione in cui ogni Stato membro deve contribuire alla costituzione del gruppo di intervento in materia d'asilo.

sostegno per l'asilo, tale possibilità potrebbe anche trasformarsi in un vero e proprio obbligo dello Stato membro di cooperare con tale intervento.

In questo modo l'Unione europea, nell'ottica di un potenziamento della funzione di solidarietà, si garantisce, in senso verticale, una presenza diretta sul territorio nazionale degli Stati membri frontalieri più esposti, assicurando un sostegno concreto nella gestione e nel controllo, anche, delle frontiere esterne⁵³.

Tutto ciò premesso, si guarda alla futura istituzione di una vera e propria Agenzia europea per l'asilo come un'occasione per risolvere il contrasto relativo alla titolarità della competenza attraverso un esercizio congiunto della stessa, anche nell'ottica di sviluppare e incentivare nuove forme di cooperazione e solidarietà in un contesto in cui gli equilibri tra Stati membri sono strutturali e la risoluzione dei problemi assume inevitabilmente una dimensione unilaterale⁵⁴.

4. I limiti dell'attuale – e futuro – sistema di tutela e i suoi possibili sviluppi: quali prospettive per la tutela dei diritti fondamentali in gioco?

A fronte del fatto che l'Agenzia è (e possa continuare ad essere) portatrice di un'evoluzione della *governance* delle politiche migratorie e a fronte di una rinnovata volontà di espansione di competenze in capo all'Agenzia nel contesto del Nuovo Patto, risulta essenziale chiedersi in quale misura questa è chiamata a rispondere del suo operato⁵⁵.

La necessità di ripensare e assicurare un sistema di tutela effettivo in tale contesto risulta ancor più significativa considerata la rilevanza dei diritti in gioco: se è vero che, anche ai fini del contenzioso (per lo più) tecnico relativo ai poteri regolatori di altre agenzie rilevano diritti fondamentali, ivi rimangono più sullo sfondo e, nonostante ciò, tali agenzie hanno visto l'istituzione di una forma di controllo quasi-giurisdizionale⁵⁶, assente, invece, in seno alle odierne agenzie che operano nello Spazio Libertà, Sicurezza e Giustizia.

⁵³ Il progetto di riforma prevede che il rinforzo operativo e tecnico che può essere apportato dalle squadre di sostegno per l'asilo EUAA possa includere lo screening dei cittadini di paesi terzi, la registrazione delle domande di protezione internazionale e l'esame di tali domande.

⁵⁴ F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, cit., pp. 84-85, la dimensione unilaterale è da intendere "nel senso che alcuni Stati si trovano sistematicamente nella posizione di assistiti, senza che la messa in opera dell'assistenza comporti un incremento sempre tangibile dell'interesse comune, almeno come percepito dalla prospettiva degli Stati membri che non rappresentano un punto di accesso al territorio dell'Unione europea. Questo parrebbe distinguere tale ambito dal diverso settore della *governance* economica europea, dove l'eccessivo peggioramento delle condizioni economiche di uno Stato comporta svantaggi per l'insieme degli Stati membri, in particolare se ci si riferisce agli Stati la cui moneta è l'euro".

⁵⁵ D. FERNANDEZ-ROJO, S. F. NICOLOSI, *Out of control? The case of the European Asylum Support Office*, in M. SCHOLTEN, A. BRENNINKMEIJER (eds.), *Controlling EU Agencies, The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order*, Cheltenham (UK), Northampton (USA), 2020, pp. 194-195.

⁵⁶ Ci si riferisce alle commissioni di ricorso che sono state istituite in seno alle agenzie competenti nei settori della sicurezza aerea e ferroviaria, dei marchi, disegni e brevetti, delle sostanze chimiche, delle varietà vegetali, dell'energia e della vigilanza finanziaria.

Ben consapevoli che i profili inerenti la responsabilità, il controllo e le forme di tutela nei confronti dell'azione dell'EUAA non possono esaurirsi con questo contributo, si rifletterà solamente sul coinvolgimento dei suoi funzionari nelle procedure di riconoscimento della protezione internazionale e sulle eventuali nuove forme di tutela che possano assicurare, per quanto possibile, indipendenza, imparzialità e trasparenza⁵⁷.

Per semplicità, caliamo la questione in termini pratico-concreti immaginando che in Italia siano presenti squadre di sostegno per l'asilo EUAA e che, secondo il piano operativo concluso con lo Stato membro, tali funzionari si occupino, tra le altre, anche della registrazione delle domande di protezione internazionale⁵⁸, di effettuare il colloquio sul merito delle domande⁵⁹, di fornire il servizio di interpretariato per tali colloqui⁶⁰ e di preparare le decisioni su tali richieste di protezione internazionale – fatta salva la competenza dell'autorità nazionale ad adottare il provvedimento finale⁶¹. Supponiamo, poi, che il provvedimento emesso dalla Commissione Territoriale competente nei confronti del richiedente asilo sia una decisione di rigetto (e che quindi non venga riconosciuta la protezione internazionale né si rimandi al Questore per il rilascio di altro permesso di soggiorno⁶²) e che, a conclusione dell'audizione personale a seguito della quale tale provvedimento è stato adottato, il funzionario EUAA non abbia consegnato copia della trascrizione del colloquio in lingua italiana, così come previsto dall'art. 14 d.lgs. n. 25/2008⁶³. La possibilità di adire il Tribunale ordinario impugnando l'atto finale, se da un lato assicura una tutela giurisdizionale al richiedente asilo, dall'altro apre questioni sulla presenza di aree grigie relativamente la responsabilità dei funzionari EUAA nel processo decisionale⁶⁴. Infatti, constatato che i funzionari EUAA, così come oggi i funzionari EASO, godranno dell'immunità di giurisdizione per gli atti da loro compiuti in veste ufficiale⁶⁵, è pensabile che a fronte della violazione di quanto disposto all'art. 14 d.lgs. 25/2008 o, del diritto ad essere ascoltati⁶⁶ possa rispondere l'autorità

⁵⁷ Sulla necessità di sviluppare nuovi meccanismi di tutela con riferimento ad EASO, si veda: E. TSOURDI, *Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?*, cit., p. 530; E. MITZMAN, *I rimedi amministrativi nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, 2016, n. 6, p. 1718.

⁵⁸ Proposta di Regolamento Istitutivo, COM (2018) 633, cit., Art. 16 par. 2 lett. b).

⁵⁹ Ivi, Art. 16 par. 2 lett. d.i).

⁶⁰ Ivi, Art. 16 par. 2 lett. i).

⁶¹ Ivi, Art. 16 par. 2 lett. m).

⁶² Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, *Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, GU n. 40 del 16-02-2008, art. 32 co 3 e ss.

⁶³ Ivi, art. 14 co. 4.

⁶⁴ Il Parlamento europeo, già in un documento del 2011, identificava l'operato dell'Agenzia come altamente sensibile, data la partecipazione dei funzionari EASO allo *screening* delle domande di asilo, e sosteneva che la presenza di "aree grigie" nella divisione delle competenze e nel processo decisionale offusca la responsabilità dei funzionari stessi, si veda: Studio del Parlamento Europeo, *Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies. Frontex, Europol and the European Asylum Support Office*, 2011, PE 453.196 (EP: Brussels), p. 75.

⁶⁵ Regolamento istitutivo (UE) n. 439/2010, cit., art. 39 e Proposta di Regolamento Istitutivo, COM (2016) 271, cit., art. 56.

⁶⁶ Tale violazione potrebbe scaturire a seguito di un colloquio personale condotto da un funzionario EUAA durante il quale al richiedente asilo non è stata assicurata la possibilità di esporre in maniera esauriente gli

amministrativa nazionale la quale non ha partecipato ad alcuna delle fasi della procedura e si è limitata a far sua la decisione preparata dal funzionario EUAA?

Considerato, poi, che il parere-decisione scaturito dal personale dell' Agenzia – e fatto proprio dalla Commissione Territoriale – difficilmente può ritenersi impugnabile *ex art.* 263 TFUE, proprio in quanto è il provvedimento finale dell' autorità amministrativa nazionale a produrre effetti giuridici nei confronti del richiedente asilo⁶⁷, l' unica via che rimane percorribile per poter definire una responsabilità di tali funzionari (e far dichiarare la violazione procedurale) è quella del rinvio pregiudiziale di validità nel contesto di una causa pendente di fronte al giudice nazionale a seguito di impugnazione del provvedimento adottato dalla Commissione Territoriale. Come noto, infatti, la tecnica del rinvio pregiudiziale consente di mettere in questione la validità di atti anche nei casi in cui ai privati sia precluso impugnarli con un ricorso diretto *ex art.* 263 TFUE⁶⁸.

Constatato, dunque, che la separazione dei circuiti di giurisdizione comporta difficoltà nell' affermazione di una responsabilità solidale dell' amministrazione europea con le amministrazioni nazionali⁶⁹ e che il Nuovo Patto promuove un' inequivocabile connessione tra le procedure di asilo e di rimpatrio⁷⁰, si rende ancor più necessario, in fase di trasformazione di EASO in una vera e propria Agenzia per l' asilo, istituire rimedi utili a sottoporre il suo operato ad un controllo di conformità con i diritti fondamentali.

elementi addotti a fondamento della sua domanda di protezione internazionale, così come disposto dall' art. 13 co. 1 bis, d.lgs. 25/2008; si veda anche quanto riportato dalla Mediatrice europea nel caso 735/2017/MDC, par.46: “*The Ombudsman accepts that there are genuine concerns about the quality of the admissibility interviews as well as about the procedural fairness of how they are conducted*”.

⁶⁷ M. ELIANTONIO, *Judicial Review in an integrated Administration: the Case of ‘Composite Procedures’*, in *Review of European Administrative Law*, 2014, Vol. 7, n. 2, pp. 65-102, p. 80: “*Similarly, and by applying the IBM case law, EU contributions to a composite procedure will generally not constitute reviewable acts because they are considered as provisional, preparatory measures. This conclusion is equally applicable regardless of whether the final decision is taken at EU or national level. (...) Initial or intermediate EU measures have, therefore, been considered as reviewable only where they are capable of affecting the applicant’s legal sphere independently of the final decision*”.

⁶⁸ Corte di giustizia, sentenza del 13 dicembre 1989, *Salvatore Grimaldi c. Fonds des Maladies Professionnelles*, causa C-322/88, par. 8; Corte di giustizia, sentenza del 9 marzo 1994, *TWD Textilwerke Deggendorf*, causa C-188/92; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 25 luglio 2018, *Georgsmarienhütte GmbH e a. c. Bundesrepublik Deutschland*, causa C-135/16. Sull' applicabilità della giurisprudenza TWD agli atti non vincolanti si vedano le recenti conclusioni dell' Avvocato Generale M. BOBEK, Causa C-911/19, cit.

⁶⁹ E. MITZMAN, *I rimedi amministrativi nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, cit., p. 1715; M. ELIANTONIO, *Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of ‘Composite Procedures’*, cit., p. 67.

⁷⁰ Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (rifusione)*, Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Salisburgo del 19-20 settembre 2018, COM (2018) 634 def., art. 8.6: “*Gli Stati membri emettono la decisione di rimpatrio nei confronti del cittadino di paese terzo immediatamente dopo l'adozione della decisione di porre fine a un suo soggiorno regolare, ivi compresa una decisione di non concedergli lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria a norma del regolamento (UE) .../... [regolamento qualifiche]. La presente direttiva non osta a che gli Stati membri adottino una decisione di rimpatrio e dispongano contestualmente la fine del soggiorno regolare di un cittadino di paese terzo, l' allontanamento e/o il divieto d' ingresso in un' unica decisione o atto amministrativo o giudiziario in conformità della legislazione nazionale*”.

A tal riguardo, la Commissione – con la sua Comunicazione del 6 aprile 2016⁷¹ – suggeriva, come prospettiva a lungo termine, di trasferire la competenza per il trattamento delle domande di asilo dal livello nazionale a quello dell'UE, trasformando l'EASO in un'agenzia di decisione in primo grado a livello dell'Unione, con succursali nazionali in ogni Stato membro, e istituendo un organo di ricorso a livello di Unione; un tale assetto, (che, in ogni caso, necessiterebbe una revisione dei Trattati) è quanto di più distante, dal punto di vista delle forme di tutela, di ciò che poi venne proposto dalla stessa Commissione meno di un mese dopo: se, infatti, in termini di espansione delle competenze la proposta della Commissione del 4 maggio 2016 si muove verso la “trasformazione di EASO in un'agenzia di decisione”, d'altro canto, sotto la lente dei meccanismi di tutela, la stessa proposta è ben lontana dall'immaginare “un organo di ricorso a livello di Unione”, dato che non viene immaginato alcuno strumento di denuncia interno. Quest'ultimo, infatti, prende forma, per la prima volta, nella posizione della Commissione LIBE del dicembre 2016⁷², ove previsto all'art. 54 *quater* che “qualsiasi persona che sia direttamente interessata dalle azioni del personale che partecipa alle attività operative organizzate dall'Agenzia o con la partecipazione dell'Agenzia e che ritenga di essere stata oggetto di una violazione dei suoi diritti fondamentali a seguito di tali azioni, o un terzo che rappresenta tale persona, può presentare una denuncia per iscritto all'Agenzia”. Risulta interessante notare come anche in sede di triloghi si sia mantenuto essenzialmente invariato il testo dell'articolo 54 *quater* così come proposto dal Parlamento europeo, con la sola eccezione riguardante il paragrafo sull'inammissibilità delle denunce presentate: se la versione proposta dal Parlamento prevedeva che sono ricevibili “solo le denunce comprovate riguardanti violazioni concrete dei diritti fondamentali” e che “denunce anonime, futili, vessatorie, ipotetiche, imprecise o in cattiva fede sono considerate irricevibili”, il testo frutto dei dialoghi informali tra co-legislatori tiene a precisare che sono inammissibili anche le denunce che contestano qualsiasi decisione delle autorità nazionali relativa alle domande di protezione internazionale⁷³.

La storia parrebbe dunque ripetersi: come accaduto con FRONTEx, per cui il Mediatore europeo aveva contestato la mancanza di un meccanismo interno di gestione delle denunce di lesioni dei diritti fondamentali e ciò aveva favorito l'introduzione – nel nuovo regolamento istitutivo – della figura del Responsabile per i diritti umani⁷⁴, allo

⁷¹ Comunicazione della Commissione, *Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*, cit., p. 9.

⁷² Relativamente all'istituzione della figura del Responsabile per i diritti fondamentali, si veda Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Relazione del 21 dicembre 2016, cit., considerando 26 ter e artt. 19.2 lett. k bis), art. 38 lett. c bis); art. 40 lett. l bis), art. 47 bis, art 54 bis par.2 e art. 54 quarter.

⁷³ Interinstitutional File 2016/0131 (COD), 27 giugno 2017, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 – State of play and guidance for further work*, p. 327, art. 48a: “(...) complaints which challenge any decision of national authorities on an individual application for international protection shall be inadmissible”.

⁷⁴ Regolamento (UE) 2016/1624, cit., artt. 71 e 72, sostituito dal Regolamento (UE) 2019/1896, cit., artt. 109 e 111.

stesso modo, l'istituzione di tale Ufficio in seno ad EASO è stata recepita nella proposta di riforma dell'Agenzia in esame e auspicata dalla stessa Mediatrice europea in un caso portato alla sua attenzione⁷⁵ riguardante l'operato di EASO presso gli *hotspot* delle isole greche; in tale occasione la Mediatrice ebbe ad affermare che sono benvenute “*EASO's initiative to set up a complaint mechanism, and she encourages EASO to treat this as a priority*” e, lo stesso EASO evidenziò come “*there are proposals to set up a complaint mechanism in the draft regulation establishing a European Union Agency for Asylum (EUAA), which is still in the legislative process. In this context, EASO is currently discussing how to set up a complaint mechanism to cover its activities*”⁷⁶.

Questa identica evoluzione e il fatto che il meccanismo di denuncia introdotto su proposta del Parlamento ricalchi quello previsto dall'art. 111 del regolamento istitutivo dell'EBCGA, porta a far riflettere sull'inevitabilità del sorgere di medesime questioni inerenti l'efficacia e la mancanza di sufficiente indipendenza e imparzialità di tale Ufficio⁷⁷; invero, nel caso di una denuncia registrata nei confronti di un membro del personale dell'EUAA, sarà il direttore esecutivo ad assicurare un seguito appropriato, comprese misure disciplinari se necessario. È evidente come il fatto che sia il direttore esecutivo a dover riferire al responsabile dei diritti fondamentali i risultati e il seguito dato alla denuncia, compromette seriamente il livello di indipendenza e imparzialità di tale meccanismo.

Sebbene quindi, l'istituzione di un tale Ufficio sia da salutarsi con favore considerato che incentiverebbe un controllo *bottom-up* sull'Agenzia, d'altra parte si auspica un suo rafforzamento e una maggiore indipendenza dagli altri componenti la struttura amministrativa dell'Agenzia⁷⁸; inoltre, sarebbe altrettanto importante riflettere sulle conseguenze dell'accertamento, da parte del direttore esecutivo, di una violazione dei diritti fondamentali o degli obblighi di protezione internazionale da parte di un esperto inviato dall'Agenzia: così come previsto per l'EBCGA, anche il sistema previsto per l'EUAA prevede, come unica conseguenza, il distacco del funzionario dall'attività dell'Agenzia o dal gruppo di intervento in materia d'asilo.

⁷⁵ Caso 1139/2018/MDC sulla condotta di esperti nei colloqui con richiedenti asilo organizzati dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, Aperto il 23/07/2018 – Decisione del 30/09/2019 – Istituzione coinvolta: Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (Riscontrati estremi di cattiva amministrazione).

⁷⁶ La Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, con Relazione del 21 dicembre 2016, ha proposto di inserire all'art. 47*bis* della Proposta di regolamento un responsabile dei diritti fondamentali al quale, tra le altre, rivolgere denunce di violazione dei diritti umani *ex art. 54^{quater}*. Si veda: documento di seduta, A8-0392/2016, cit.

⁷⁷ Ad inizio gennaio 2021, l'OLAF (Ufficio europeo per la lotta antifrode) ha annunciato di aver aperto un'indagine su Frontex per accuse di cattiva condotta e respingimenti di migranti. Il 29 gennaio 2021, il presidente della Commissione per le libertà civili la giustizia e gli affari interni, ha annunciato la creazione del *Frontex Scrutiny Working Group*, gruppo di lavoro formato da 14 europarlamentari con il compito di indagare sulle accuse di respingimenti illegali e sui problemi di gestione interni a Frontex (https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2021/02-04/Outcomeofwrittenprocedureof29January_EN.pdf).

⁷⁸ D. FERNANDEZ-ROJO, S.F. NICOLSI, *Out of control? The case of the European Asylum Support Office*, cit., p. 194.

In altre parole, visti i limiti mostrati da tale Ufficio in seno a FRONTEX, ci si chiede se non sia il caso di riformulare un sistema che possa meglio garantire la tutela dei diritti fondamentali.

Un modello potrebbe certamente essere quello delle commissioni di ricorso, sperimentato in diversi organismi da ormai quasi tre decenni a questa parte. Tuttavia, una trasposizione *tout court* di tale modello nel contesto in esame sembra di difficile realizzazione. Da un lato, nella prassi è sempre rintracciabile un parallelismo tra l'istituzione di commissioni di ricorso e il conferimento, all'agenzia in seno alla quale queste commissioni operano, del potere di adottare atti vincolanti e definitivi, non endoprocedimentali⁷⁹: ben distinti, dunque, da quelli che EUAA sarebbe chiamata ad adottare. Dall'altro, un tale modello di tutela semi-giurisdizionale è stato ideato in correlazione al contenzioso europeo. Al contrario, nel caso di specie, la procedura si conclude con un atto a carattere nazionale il che comporterebbe un adattamento di tale meccanismo a simili caratteristiche.

L'esperienza di altre agenzie dell'Unione europea potrebbe, però, fornire altri modelli interessanti per un rafforzamento del sistema di tutela dei diritti fondamentali.

In particolare, il regolamento istitutivo dell'Agenzia europea per i medicinali (EMA)⁸⁰ riconosce al privato destinatario di un parere del comitato interno, la possibilità di presentare un'istanza di riesame entro i 15 giorni successivi al ricevimento dello stesso. La composizione del comitato interno competente al riesame differisce da quella che ha assunto il parere medesimo dato che "il comitato interessato nomina un relatore, e un eventuale correlatore, diversi da quelli nominati per il parere iniziale"⁸¹. Pur nella sua diversità materiale, questa procedura potrebbe ispirare soluzioni analoghe anche nel settore che ora ci occupa⁸². Per l'EUAA, il comitato di riesame – da affiancarsi (e non sostituirsi) alla figura del Responsabile per i diritti umani – potrebbe essere composto, per assicurare maggiore indipendenza e imparzialità, anche da un membro UNHCR e/o

⁷⁹ Si noti, però, che in dottrina vi è chi sostiene che il conferimento di poteri quasi-giudiziari a commissioni interne "debba costituire il sistema ordinario di tutela amministrativa nei confronti dell'amministrazione 'satellitare'", si veda: L. DI LUCIA, *I ricorsi amministrativi nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, p. 337; inoltre, come riportato in J. ALBERTI, cit., p. 220, è altrettanto doveroso sottolineare che l'opportunità di creare commissioni di ricorso quale contrappeso dell'attribuzione all'agenzia di poteri vincolanti è stata citata solo nelle prime due comunicazioni della Commissione, e non nell'ultima del 2008 (Comunicazione della Commissione, *Inquadramento delle agenzie di regolazione*, del 11 dicembre 2002, COM (2002) 718 def., p. 11 e 14; Progetto di accordo interistituzionale presentato dalla Commissione, *relativo all'inquadramento delle agenzie di regolazione*, del 25 febbraio 2005, COM (2005) 59 def.; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *sul futuro delle agenzie europee*, dell'11 marzo 2008, COM (2008) 135 def.).

⁸⁰ Regolamento (CE) n. 726/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce procedure comunitarie per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario, e che istituisce l'agenzia europea per i medicinali*, del 31 marzo 2004, in GU L 136 del 30 aprile 2004, pp. 1-33, art. 9.2.

⁸¹ Ivi, art. 62.1, co. 4.

⁸² Si noti che le agenzie dell'Unione europea hanno sovente generato pratiche di *cross-fertilization* e di scambio di *best practices* anche tra settori distinti; la summenzionata creazione di commissioni di ricorso, nata con l'attuale EUIPO nel 1993 e poi replicata in diversi altri organismi fino ai giorni nostri, ne è uno degli esempi più lampanti.

da altri membri del forum consultivo⁸³ (quali, ad esempio, un funzionario dell’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali o di altri organismi competenti che operano nel settore della politica d’asilo).

Ovviamente, un sistema di tal fatta, esigerebbe, nell’ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, che il parere emesso dai funzionari EUAA sia notificato al richiedente asilo; inoltre, una tale ipotesi, necessiterebbe di ulteriori approfondimenti considerato che occorrerebbe evitare, per ragioni di economia procedurale, la pendenza contemporanea di un ricorso avanti il giudice nazionale avverso la decisione dell’autorità amministrativa nazionale e di un’istanza di riesame avanti al comitato dell’Agenzia.

D’altro canto, tale comitato, potrebbe essere competente anche a ricevere le istanze di riesame presentate all’EUAA dalla Commissione quando a quest’ultima sono notificate, da parte degli Stati membri, le liste di paesi terzi designati come paesi d’origine sicuri, paesi terzi sicuri o paese di primo asilo⁸⁴.

Infine, il comitato potrebbe decidere anche su eventuali richieste di riesame relative a decisioni prese da funzionari EUAA nel contesto delle c.d. procedure Dublino: invero, la proposta di riforma dell’Agenzia prevede che gli esperti delle squadre di sostegno per l’asilo possano svolgere il colloquio per determinare lo Stato membro responsabile dell’esame della domanda di protezione internazionale, stabilire quali richiedenti possono beneficiare dell’assegnazione o del trasferimento e “svolgere (...) l’assegnazione o il trasferimento dei richiedenti protezione internazionale o dei beneficiari di protezione internazionale”.

5. Il ruolo dell’UNHCR nello scenario della riforma

Un tale sistema di tutela dovrebbe esser poi arricchito da forme di controllo *ex ante* che possano assicurare una maggior trasparenza, quali l’istituzione di un forum consultivo e il rafforzamento di partenariati con altri organismi competenti nel settore della politica di asilo. Relativamente al primo aspetto, si saluta con favore la novità introdotta dalla proposta di riforma presentata dalla Commissione nel 2016⁸⁵, secondo cui, per assicurare una maggior indipendenza dall’Agenzia, il forum consultivo non sarà più presieduto dal direttore esecutivo. Passando poi al secondo profilo, ci si soffermerà brevemente sul rafforzamento della relazione tra l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) ed EASO che rappresenta prova del fatto che il sistema amministrativo

⁸³ Proposta di Regolamento Istitutivo, COM (2016) 271 def., cit., art. 48.

⁸⁴ Infatti, la proposta di Regolamento COM (2016) 271 def., all’art. 11.3 co. 2, prevede che “la Commissione può chiedere all’Agenzia di effettuare un riesame della situazione in uno di questi paesi terzi, per valutare se le condizioni e i criteri rilevanti stabiliti nella direttiva sono rispettati”.

⁸⁵ Proposta di Regolamento Istitutivo, COM (2016) 271 def., cit., art. 48. A proposito del rafforzamento del ruolo del Forum consultivo come strumento per garantire la responsabilità sociale dell’Agenzia, si veda: S. F. NICOLOSI, *Alla ricerca di un controllo strutturato sul mandato operativo dell’Ufficio europeo di sostegno all’asilo*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2020, n. 2, pp. 214-237.

europeo venga stabilendo, negli ultimi tempi, un numero crescente di legami con altre amministrazioni ultra statali, nel contesto dello spazio giuridico globale⁸⁶; così, nell'attuale regolamento istitutivo viene più volte richiamata l'attenzione ad una relazione costruttiva con UNHCR⁸⁷ (che è membro del consiglio d'amministrazione senza diritto di voto e membro di diritto del forum consultivo) e già nel 2013 EASO firmò con lo stesso un *working arrangement*⁸⁸ in cui venne definito il contenuto della collaborazione tra i due organismi nell'ambito delle politiche migratorie.

Lo stesso Parlamento europeo, nella Relazione del 2016 relativa alla proposta di riforma del regolamento istitutivo dell'Agenzia, ha rafforzato di molto, rispetto all'originale proposta della Commissione, il ruolo dell'UNHCR al fianco dell'Agenzia europea per l'asilo⁸⁹. Invero, le attività relative alle misure di reinsediamento, così come quelle inerenti l'analisi delle informazioni sui paesi d'origine a livello dell'Unione europea dovrebbero essere svolte in stretta collaborazione con l'UNHCR, e, relativamente alle *Country of Origin Information*, l'EUAA dovrà tener conto dei più recenti orientamenti dell'UNHCR sull'idoneità per la valutazione del bisogno di protezione internazionale da parte dei richiedenti asilo provenienti da paesi d'origine specifici; qualora, poi, vi sia conflitto fra l'analisi dell'EUAA e gli orientamenti dell'UNHCR, questi ultimi dovrebbero essere tenuti in attenta considerazione dagli Stati membri in sede di esame delle domande individuali di protezione internazionale conformemente alle competenze di vigilanza dell'UNHCR⁹⁰. Inoltre, con riferimento a quegli Stati membri in cui l'EUAA invia squadre di sostegno per l'asilo o gruppi d'intervento e in cui l'UNHCR è operativo e ha la capacità di contribuire alla richiesta di assistenza tecnica e operativa, l'Agenzia si dovrebbe coordinare con l'UNHCR per quanto riguarda lo sviluppo e l'attuazione del piano operativo⁹¹.

Da una visione d'insieme, guardando a quelle che sono (state) le principali funzioni dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, si rinvengono molte delle competenze attribuite all'Agenzia sia in relazione alla dimensione esterna che a quella interna delle politiche migratorie. Per quanto attiene la prima, l'UNHCR esercita diverse funzioni operative che si esplicano, essenzialmente, nella raccolta e sistematizzazione di informazioni sui Paesi d'origine⁹² e nella produzione di Linee Guida utili ad indirizzare

⁸⁶ E. CHITI, C. FRANCHINI, *Le figure organizzative*, in S. CASSESE (a cura di), *Diritto Amministrativo europeo – principi e istituti*, Milano, p. 97.

⁸⁷ Regolamento (UE) n. 439/2010, considerando 10, art. 2.5, art. 5, art. 9, art. 50.

⁸⁸ https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-UNHCR-Working-Arrangement_0.pdf.

⁸⁹ Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Relazione del 21 dicembre 2016, cit., p. 111: "Propone, in aggiunta, un rafforzamento della relazione tra l'Agenzia e l'UNHCR e ritiene che tale cooperazione apporterebbe notevoli benefici".

⁹⁰ Ivi, Considerando 9 bis, Considerando 11; si vedano anche, relativamente ad un rafforzamento della cooperazione tra EUAA e UNHCR: art. 2.2 bis, art. 8.2, art. 9.1, art. 10, art. 11.2 bis.

⁹¹ Ivi, art. 19.2 lett k) bis.

⁹² Si veda, a titolo di esempio, la Banca dati Refworld a cura di UNHCR: <https://www.refworld.org/>. Per approfondimenti sulla rilevanza, nel contesto delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale, delle informazioni sul Paese di origine, si veda: G. CELLAMARE, *In tema di informazioni sui Paesi di origine nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale*, in questa Rivista, 2019, n. 2, pp. 4-16.

gli operatori del settore; inoltre l'Alto Commissariato è responsabile della formazione rivolta a membri delle amministrazioni nazionali e fornisce informazioni sulla protezione internazionale alle persone appena arrivate anche al fine di garantire che i richiedenti asilo e le persone con esigenze particolari siano indirizzati alle strutture di accoglienza competenti, seguendo le procedure amministrative adeguate; infine, ha compiti di monitoraggio delle strutture di accoglienza e partecipa alle procedure di determinazione dello status di rifugiato nelle Commissioni territoriali; con riferimento, invece, alla dimensione esterna l'UNHCR gioca un ruolo in primo piano nelle procedure di reinsediamento e, non da ultimo, nell'implementazione degli accordi con Paesi terzi. Inoltre, sia l'Alto Commissariato che l'EASO (così come l'EUAA nel progetto di riforma) ricorrono diffusamente – se non esclusivamente – ad atti di *soft law* e ciò permette, in entrambi i casi, di espletare le proprie funzioni di armonizzazione senza esercitare un'ingerenza decisiva nella sfera di competenza statale⁹³.

Ci si chiede perciò – e tale domanda rimarrà aperta ad ulteriori ricerche sul punto – se la diffusa presenza dell'Alto Commissariato affianco all'attuale EASO e alla futura EUAA, piuttosto che configurarsi come forma di controllo politico-istituzionale come sostenuto da alcuni autori⁹⁴, non sia, invece, un modo per non scalzare del tutto lo stesso dal suo primato nell'ambito delle politiche d'asilo.

6. Riflessioni conclusive

Infine, le riflessioni svolte in tale contributo, risultano ancor più centrali se si volge lo sguardo al ruolo di monitorante affidato dal Capo quinto della proposta di riforma all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo⁹⁵. Tale competenza - che comporta, tra le altre, il monitoraggio dei sistemi di asilo ed accoglienza degli Stati membri - presta il fianco ad alcune considerazioni critiche tra le quali il fatto che l'Agenzia sarà chiamata a giocare ruoli di per sé contraddittori, essendo da un lato supervisore, dall'altro organismo di supporto all'implementazione di quello stesso sistema che dovrebbe supervisionare⁹⁶.

⁹³ J. ALBERTI, *Le Agenzie dell'Unione europea*, cit., p. 103.

⁹⁴ D. FERNANDEZ-ROJO, S. F. NICOLSI, *Out of control? The case of the European Asylum Support Office*, cit., pp. 188-190.

⁹⁵ La proposta di nuovo regolamento istitutivo prevede che l'EUAA, in stretta cooperazione con la Commissione, crei un meccanismo di monitoraggio che comprenda visite in loco e campionamenti di casi. Si veda: proposta di Regolamento Istitutivo, COM (2016) 271 def., cit., Capo 5. Scopo del monitoraggio è, da un lato, garantire che tutte le carenze nel funzionamento del CEAS vengano affrontate al più presto per assicurare una gestione ordinata dei sistemi di asilo e di accoglienza e, dall'altro, far sì che gli Stati membri dispongano degli strumenti necessari per poter affrontare adeguatamente le situazioni di pressione sproporzionata. Per un approfondimento sui sistemi di monitoraggio della tutela dei diritti umani nell'Unione europea si veda: F.L. GATTA, *Meccanismi speciali di monitoraggio e tutela dei diritti umani nei settori della migrazione e dell'asilo: gli organismi dell'Unione europea nel contesto del sistema dei rappresentanti speciali delle organizzazioni internazionali*, in questa Rivista, 2020, n. 3, pp. 195-232.

⁹⁶ L. TSOURDI, *The New Pact and EU Agencies: an ambivalent approach towards administrative integration*, in <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-and-eu-agencies-an-ambivalent-approach-towards-administrative-integration/>, 6 novembre 2020.

A tal proposito, lo stesso Parlamento europeo ha proposto di introdurre una clausola secondo la quale la stessa dovrebbe essere dotata di personale formato esclusivamente per le missioni di monitoraggio, al fine di poter svolgere efficacemente il proprio ruolo e garantire imparzialità⁹⁷.

A parere di chi scrive, sarebbe poi paradossale che un'Agenzia chiamata ad un ruolo di monitoraggio non abbia istituito un meccanismo di tutela (quanto più possibile indipendente, efficiente e efficace) al proprio interno.

Tanto più questo ragionamento acquista rilevanza se inserito in un contesto più ampio ove "si è andata diffondendo la tendenza al coinvolgimento di diverse agenzie in un'attività di controllo *stricto sensu* dell'attuazione del diritto dell'Unione, attribuendo ad esse poteri che storicamente risultavano di esclusivo appannaggio della Commissione europea"⁹⁸. Una tale tendenza si riscontra indubbiamente anche con riferimento all'EUAA la cui attività di monitoraggio potrebbe concludersi con una raccomandazione adottata dal Consiglio di amministrazione in cui si invita lo Stato membro ad adottare un piano d'azione per rimediare ad eventuali malfunzionamenti del sistema d'asilo entro un dato termine. Qualora, poi, lo Stato membro non dia il giusto seguito a tale raccomandazione, è previsto un meccanismo "riparatore", che presuppone l'intervento della Commissione che può adottare delle raccomandazioni e organizzare visite in loco nello Stato membro interessato per verificare l'attuazione del piano d'azione.

Se un tale coinvolgimento segna le prime tracce di un'ipotetica decentralizzazione della procedura d'infrazione anche nel contesto in esame (ove l'EUAA opererebbe come 'antenna' della Commissione con poteri di vigilanza sull'attuazione di tutti gli aspetti del SECA⁹⁹), ciò non può prescindere da un ragionamento strutturato sull'istituzione di un meccanismo di tutela interno alla futura Agenzia.

Sofferinarsi su tali questioni risulta fondamentale se si considera che il piano della tutela è saldamente connesso a profili di legittimazione: la stessa Commissione, nella Comunicazione sul Nuovo Patto migrazione e asilo, sostiene che "la chiave per la fiducia nelle politiche nazionali e dell'UE è la coerenza della loro attuazione, che richiede un rafforzamento del monitoraggio e un sostegno operativo da parte delle agenzie dell'UE. Ciò comprende un monitoraggio più sistematico delle norme esistenti e di quelle nuove da parte della Commissione, anche attraverso procedure di infrazione"¹⁰⁰.

Per un'amministrazione, come quella europea, che già soffre di una crisi in tal senso, risulta decisivo apprestare sistemi di tutela soddisfacenti al fine di tenere assieme istanze di efficienza e di *rule of law*. Ciò risulta ancor più incisivo nel contesto delle politiche migratorie e d'asilo ove stiamo assistendo ad un rafforzamento della legittimazione sociale delle istituzioni europee: tale ambito, infatti, è uno dei pochi in cui, grazie al ruolo delle agenzie europee, sarebbe (ed è) infatti possibile, per il cittadino, toccare con mano

⁹⁷ Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Relazione del 21 dicembre 2016, cit., Art. 13 par. 3 bis.

⁹⁸ J. ALBERTI, *Le Agenzie dell'Unione europea*, cit., p. 247.

⁹⁹ Ivi, p. 264 e ss.

¹⁰⁰ Comunicazione della Commissione, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 7.

l'umanità dell'amministrazione europea e provare un sentimento di gratitudine nei suoi confronti¹⁰¹, che non merita dunque di venir frustrato con inefficienze o vuoti di tutela.

Per vero, in un contesto come quello presentato dal Nuovo Patto, in cui si restringono molto le maglie del diritto d'asilo, la presenza di un organismo europeo che possa configurarsi come struttura in grado di garantire efficacemente l'applicazione delle norme del SECA e dare effettività al principio di solidarietà, potrebbe generare un sentimento di rinnovata fiducia nei confronti dell'Unione.

ABSTRACT: Il contributo intende illustrare i principali aspetti critici relativi la proposta di riforma dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) così come rilanciata dalla Commissione nel contesto del Nuovo patto europeo su migrazione e asilo. Invero, tale tema risulta ad oggi centrale se si considera che, con il Nuovo Patto, le Agenzie figurano chiaramente come braccio operativo dell'Unione sia negli aspetti riguardanti la c.d. dimensione esterna, sia relativamente gli elementi della dimensione interna, ove l'Agenzia che dovrebbe sostituirsi ad EASO – l'*European Union Agency for Asylum* (EUAA) – giocherà un ruolo decisivo nell'implementazione delle nuove misure e nel monitoraggio più sistematico delle norme che compongono il sistema europeo comune d'asilo. In ragione della proposta di riforma pendente e a fronte del ruolo sempre più determinante che l'Agenzia assumerà nella gestione del fenomeno migratorio, si vuole sviluppare un'analisi in ottica evolutiva riguardante temi tipici del diritto dell'Unione europea.

KEYWORDS: Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo – Ufficio europeo di sostegno per l'asilo – Agenzia dell'Unione europea per l'asilo – principio di solidarietà – sistema di tutela.

THE EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE IN THE CONTEXT OF THE NEW PACT ON MIGRATION AND ASYLUM

ABSTRACT: As part of the New European Pact on Migration and Asylum, Agencies clearly feature as the EU operational arms in aspects concerning both the internal dimension and the so-called 'external dimension' of the migratory phenomenon. The article aims to illustrate the main critical aspects relating to the EASO's reform proposal as reformulated by the Commission in the context of the New Pact. According to this pending proposal, the Agency replacing EASO – the European Union Agency for Asylum (EUAA) – would play a decisive role, particularly with

¹⁰¹ Sulla crisi di legittimazione dell'amministrazione europea: G. NAPOLITANO, *La crisi di legittimazione e di capacità amministrativa dell'Europa*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 2016, n. 3, pp. 717-738.

regard to its remit for the implementation of the new measures and for a more systematic monitoring of the norms regulating the European common asylum system. The paper will focus on specific issues that the setup of the EUAA institution raises – namely, the principles of subsidiarity and solidarity, the (supposed) erosion of the principle of conferral, and profiles of responsibility, control, and safeguarding of the actions of EUAA's officials.

KEYWORDS: New European Pact on Migration and Asylum – European Asylum Support Office – European Union Agency for Asylum – Principle of solidarity – Accountability.