

Alla ricerca di un controllo strutturato sul mandato operativo dell'Ufficio europeo di sostegno all'asilo*

Salvatore F. Nicolosi

SOMMARIO: 1. Contesto introduttivo. – 2. Dall'istituzione dell'EASO alla trasformazione in Agenzia dell'UE per l'Asilo. – 3. L'espansione del mandato operativo dell'EASO e le sue implicazioni. – 4. I meccanismi di controllo sulle attività dell'EASO. – 4.1. Controllo giurisdizionale. – 4.2. Controllo politico e istituzionale. – 4.3. Controllo sociale. – 5. Le prospettive di riforma del Forum consultivo. – 6. Riflessioni conclusive.

1. Contesto introduttivo

La crescente espansione del sistema di agenzie decentrate nel diritto dell'Unione europea (UE)¹ evidenzia anche i rischi relativi al controllo sulle attività che tali organismi svolgono. Dotate di personalità giuridica e di autonomia amministrativa e finanziaria, le agenzie dell'UE sono normalmente istituite tramite un atto di diritto derivato, quale un regolamento, e svolgono funzioni di supporto e ausiliarietà al fine di attuare le molteplici politiche europee². Il panorama istituzionale delinea diverse categorie di agenzie con competenze e poteri diversi: da agenzie con meri compiti di scambio di informazioni, ad agenzie con

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

¹ H. Hofmann, A. Morini, *The Pluralisation of EU Executive: Constitutional Aspects of "Agencification"*, in *European Law Review*, 2012, pp. 419-443

² Nella Comunicazione della Commissione europea sull'Inquadramento delle agenzie europee di regolazione, COM (2002) 718 def., 11 dicembre 2002, si specifica che queste "sono incaricate di partecipare attivamente all'esercizio della funzione esecutiva mediante atti che contribuiscono alla regolamentazione di un dato settore."

funzioni consultive, istruttorie e di assistenza tecnica ad agenzie con poteri regolatori diretti e a efficacia vincolante³.

Tale complesso sistema di governance è stato spesso ritenuto problematico dal punto di vista dei principi dello Stato di diritto o “*rule of law*”⁴ preposti in particolar modo ad assicurare il controllo dell'esercizio dei pubblici poteri⁵ e prevenire eventuali arbitrari attriti con i diritti fondamentali ma anche, nel caso dell'UE, con le competenze sovrane degli Stati membri. Rischi relativi al controllo sulle attività svolte dalle agenzie decentrate dell'UE riguardano anche quelle agenzie con poteri più limitati, di raccolta di informazioni, preposte principalmente alla redazione di relazioni o studi a beneficio delle istituzioni europee, degli Stati membri e del pubblico in generale.

A tale riguardo, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO, dalla denominazione in inglese *European Asylum Support Office*) e il suo processo di trasformazione in Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA, dalla denominazione in inglese *European Union Asylum Agency*) offrono un interessante contesto d'analisi, soprattutto a seguito della notevole espansione delle competenze operative dell'EASO negli anni più recenti e dell'esercizio del suo mandato. Il presente contributo intende, pertanto, evidenziare come la recente espansione da parte dell'EASO dei suoi poteri operativi abbia determinato una trasformazione *de facto*. Da agenzia volta a facilitare lo scambio di informazione e la cooperazione sul piano tecnico in materia di asilo⁶, la recente prassi nell'ambito dei cosiddetti punti di crisi o *hotspot* in Grecia rivela come l'EASO sia stato pienamente coinvolto nell'esame delle

³ Notevoli studi in dottrina hanno affrontato la sistematizzazione delle Agenzie dell'UE, si veda *inter alia*: M. Simoncini, *Administrative regulation beyond the non-delegation doctrine: a study on EU Agencies*, Oxford, 2018; M. Chamon, *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford, 2016; C. Tovo, *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, Napoli, 2016.

⁴ Cf. Corte giust., 23 aprile 1986, C-294/83, *Parti écologiste «Les Verts»*, par. 23; 3 ottobre 2013, C-583/11 P, *Inuit*, par. 91.

⁵ D.A. Sklansky, *Crime, Immigration, and Ad Hoc Instrumentalism*, in *New Criminal Law Review*, 2012, pp. 157 – 223.

⁶ F. Comte, *A New Agency is Born in the European Union: The European Asylum Support Office*, in *European Journal of Migration and Law*, 2010, p. 373-405.

richieste di asilo fino a fornire addirittura raccomandazioni poi formalmente approvate dalle autorità nazionali⁷.

Una trasformazione così radicale ed importante segnala la necessità di affrontare la questione del controllo sulle attività che potrebbero avere un impatto sulle persone, in particolare i richiedenti asilo, e compromettere la competenza degli Stati membri in merito alla determinazione dello status di rifugiato. Alla luce di questa duplice criticità, tale contributo sottolinea l'esigenza di istituire adeguati meccanismi di controllo, incluso il ruolo della società civile come forum attraverso il quale le attività dell'EASO e della futura Agenzia dell'UE per l'Asilo possono essere sottoposte a un più attento e trasparente monitoraggio.

2. Dall'istituzione dell'EASO alla trasformazione in Agenzia dell'UE per l'Asilo

L'EASO è stato istituito dal Regolamento 439/2010 ed è pienamente operativo dal 2011⁸. La storia istituzionale dell'Agenzia si svolge nell'arco degli ultimi dieci anni. Il programma di Tampere del 1999⁹ e il trattato di Amsterdam hanno stabilito la competenza generale dell'UE a creare un Sistema europeo comune di asilo (SECA), inteso come un insieme integrato di strumenti giuridici funzionali alla valutazione delle richieste di protezione internazionale¹⁰. Poco dopo l'attuazione della prima fase legislativa del SECA (1999-2006), la

⁷ La Commissione europea, *Explanatory note on the 'Hotspot' approach*, luglio 2015, <http://www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-com-hotspots.pdf>, qualifica un *hotspot* come una sezione del confine esterno dell'UE "characterised by specific and disproportionate migratory pressure, consisting of mixed migratory flows" (p. 3).

⁸ Regolamento (UE) 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, [2010] GU L132/11.

⁹ Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Tampere, 16 ottobre 1999.

¹⁰ Il Sistema Comune Europeo di Asilo (CEAS) comprende i seguenti atti vincolanti: Regolamento 604/2013 [2013] GU L180/31 (Regolamento Dublino III); Regolamento 603/2013 [2013] GU L180/1 (Regolamento Eurodac); Direttiva 2011/95 [2011] GU L337/9 (Direttiva qualifiche); Direttiva 2013/33 [2013] GU L180/96 (Direttiva accoglienza); Direttiva 2013/32 [2013] GU L180/249 (Direttiva procedure).

Commissione ha mostrato interesse nel proseguire i lavori in materia e sono state proposte dieci priorità principali nell'ambito del Programma dell'Aia del 2004¹¹. Tra queste priorità è inserita anche l'istituzione di un organo che avrebbe favorito la cooperazione tra gli Stati membri nel settore dell'asilo. L'organismo proposto è indicato come un "ufficio di sostegno"¹². Tale denominazione dimostra l'intenzione di istituire un organo che si concentrerebbe esclusivamente sul sostegno agli Stati membri, in particolare per quanto riguarda l'attuazione degli strumenti della seconda fase legislativa del SECA (2009-2013)¹³. Pertanto, nel 2009, la Commissione europea propose di integrare il pacchetto di strumenti giuridici del SECA con un organismo operativo. La proposta legislativa della Commissione è stata oggetto di negoziati per quanto riguarda sia il mandato che la forma istituzionale di tale organismo di sostegno. Tuttavia, a causa dell'urgenza di procedere alla sua creazione, sia il Consiglio che il Parlamento hanno raggiunto un accordo informale negoziati e ha adottato formalmente il testo del regolamento nel 2010¹⁴.

¹¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia* COM (2005) 184 def., [2005] GU C 236/12.

¹² E. Tsourdi, *Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation*, in *European Papers*, 2016, p. 997-1031. Più in generale si veda anche S. Carrera, L. den Hertog, J. Parkin, *The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2013, p. 337-358; cf. anche A. Ripoll Servent, *A New Form of Delegation in EU Asylum: Agencies as Proxies of Strong Regulator*, in *Journal of Common Market Studies*, 2018, p. 83-100.

¹³ Sugli aspetti evolutivi della normativa europea in materia di asilo si veda in particolare S. Velluti, *Reforming the Common European Asylum System: legislative developments and judicial activism of the European courts*, Heidelberg, 2014. Sugli aspetti più recenti della riforma si veda S. Nicolosi, *La riforma del sistema europeo comune di asilo tra impasse negoziale e miopia normativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, p. 451 ss.; cf. anche S. Peers, *The New EU law on refugees takes shape: more harmonization but less protection?*, in *EU Law Analysis*, luglio 2017, disponibile in: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2017/07/the-new-eu-law-on-refugees-takes-shape.html>.

¹⁴ Sulle difficoltà negoziali si rinvia in particolare a F. Comte, *A New Agency is Born*, cit., p. 373.

Pur essendo finanziato dal bilancio dell'UE, l'EASO opera in modo indipendente e dispone di un Consiglio di amministrazione e di un Direttore esecutivo. Quanto al mandato dell'Agenzia, i compiti dell'EASO possono essere suddivisi in tre pilastri principali: il sostegno alla cooperazione pratica in materia di asilo, il sostegno agli Stati membri sotto una particolare pressione, il contributo all'attuazione del SECA¹⁵. In assenza di poteri diretti o indiretti in relazione all'adozione di decisioni da parte delle autorità degli Stati membri in merito alle singole domande di protezione internazionale, si ritiene che l'EASO sia stato dotato di "soft powers"¹⁶, preoccupandosi principalmente di fornire sostegno operativo alle autorità nazionali in caso di particolare pressione sui rispettivi sistemi di asilo. Alcune delle attività riguardano anche informazioni sui Paesi di origine, la formazione del personale delle autorità nazionali in materia di asilo, il sostegno alla ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale all'interno dell'UE, tutti compiti che assegnano all'EASO un ruolo eminentemente informativo, di monitoraggio e di solidarietà¹⁷.

Sebbene i poteri dell'EASO risultino piuttosto limitati alla luce del quadro normativo originario, il suo ruolo è stato potenziato dopo la riforma del SECA del 2013, che ha coinvolto in particolare l'Agenzia nella risposta a situazioni di straordinaria pressione migratoria. In particolare, oltre ad essere coinvolto nell'elaborazione di informazioni sulle possibili situazioni di emergenza in uno Stato membro nel contesto del Meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi, stabilito dal Regolamento Dublino¹⁸, l'EASO è stato recentemente coinvolto a livello nazionale nella procedura di ammissibilità delle domande di asilo. Questa espansione di compiti che non sempre corrispondono a quanto stabilito dal mandato statutario dell'agenzia, ha

¹⁵ Si vedano rispettivamente gli Articoli 3-7; 8 -10 e 11-12 del Regolamento EASO.

¹⁶ S. Schneider, C. Nieswandt, *EASO - Support Office or Asylum Authority? Boundary Disputes in the European Field of Asylum Administration*, in *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 2018, p. 13-35.

¹⁷ M. Scipioni, *De Novo Bodies and EU Integration: What is the Story behind EU Agencies' Expansion?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2018, p. 768-784.

¹⁸ Art. 33, Regolamento Dublino II.

fornito l'impulso per la rifusione del quadro giuridico e trasformare l'EASO nell'Agenzia dell'UE per l'asilo.

La Commissione europea ha presentato, pertanto, la proposta di istituzione della nuova Agenzia per l'asilo nel 2016, quale specifica componente del nuovo pacchetto di riforme del SECA¹⁹. Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo parziale sul testo del Regolamento il 28 giugno 2017. Tuttavia, la Commissione, a seguito del discorso del presidente Juncker sullo Stato dell'Unione del 2018, ha presentato una proposta modificata per rafforzare ulteriormente i compiti operativi della futura Agenzia²⁰. La proposta della Commissione europea del 2018 si concentra principalmente sull'ampliamento del ruolo della futura Agenzia nella procedura di richiesta della protezione internazionale. In tal senso, le squadre di sostegno per l'asilo dell'Agenzia dovrebbero, tra le altre misure, identificare eventuali esigenze di garanzie procedurali speciali, svolgere l'esame di ammissibilità e il colloquio dei richiedenti protezione internazionale, valutare le prove e preparare decisioni sulle domande di protezione internazionale. L'Agenzia, in particolare, avrebbe la facoltà, su richiesta dell'autorità nazionale competente, "di preparare le decisioni in merito alle domande di protezione internazionale e di trasmettere tali decisioni alle autorità nazionali competenti"²¹, che a loro volta adotteranno la decisione sulle singole domande e sono pienamente responsabili del trattamento di tale richiesta.

Occorre sottolineare che, per quanto la Commissione europea enfatizzi il ruolo della futura potenziata Agenzia, all'EUA non saranno conferiti poteri decisionali in merito alle domande di asilo, né compiti esecutivi sul campo. La futura Agenzia avrà un ruolo di supporto alle autorità nazionali nell'esame delle domande di protezione

¹⁹ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) 439/2010, COM (2016) 271 def., 4 maggio 2016.

²⁰ 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) 439/2010, COM (2018) 633 def., 9 dicembre 2018.

²¹ Cf. il nuovo Art. 16 bis (in particolare par. 2 lett. h), che, come si apprende dalla stessa relazione introduttiva alla Proposta modificata (p. 6), costituisce il fulcro della riforma.

internazionale, lungi dal decidere autonomamente nel merito su tali domande. Invece, più complessi e potenziati appaiono i compiti operativi, nonostante gli Stati membri rimangano le autorità decisionali in materia²².

Altre modifiche riguardano principalmente gli aspetti istituzionali e, più specificamente, la nomina del Direttore esecutivo, che, ai sensi del nuovo Articolo 47 sarà nominato dal Consiglio di amministrazione "in base ad un elenco di candidati proposto dalla Commissione, secondo una procedura di selezione aperta e trasparente"²³. In questo senso, la proposta contribuisce a rendere più stretto il collegamento con la Commissione europea e ciò depone a favore di un maggiore auspicato controllo istituzionale sulle attività della futura Agenzia.

A causa dell'impasse nei negoziati sull'intero pacchetto di riforma del SECA, non è, tuttavia, possibile prefigurare i possibili sviluppi normativi in materia e, pertanto, definire con esattezza i contorni istituzionali della futura Agenzia per l'asilo²⁴.

3. L'espansione del mandato operativo dell'EASO e le sue implicazioni

Diverse disposizioni del regolamento istitutivo dell'EASO si riferiscono ai compiti operativi dell'agenzia. L'Articolo 2, paragrafo 2, stabilisce che, attingendo a tutte le risorse utili a sua disposizione, l'Ufficio deve fornire un efficace sostegno operativo agli Stati membri soggetti a particolari pressioni sui loro sistemi di asilo e di accoglienza.

²² Cf. D. Fernandez-Rojo, *From EASO to the European Agency for Asylum: Business as Usual?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 15 ottobre 2018, disponibile in: <http://eumigrationlawblog.eu/from-easo-to-the-european-agency-for-asylum-business-as-usual>.

²³ Si veda European Council on Refugees & Exiles (ECRE), *Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Union Agency for Asylum and Repealing Regulation No 239/2010 (luglio 2016)*, disponibile: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Comments-EU-Asylum-Agency-July-2016-final_2.pdf.

²⁴ Sul punto si rinvia a S. Nicolosi, *La riforma del sistema europeo comune di asilo tra impasse negoziale e miopia normativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, p. 451 ss.

L'articolo 5 indica che l'EASO deve promuovere, facilitare e coordinare lo scambio d'informazioni e altre attività connesse alla ricollocazione all'interno dell'UE dei richiedenti protezione internazionale. Significativamente, l'articolo 10 indica in dettaglio il tipo di sostegno che l'EASO deve coordinare per assistere le autorità nazionali competenti. Di conseguenza, uno Stato membro soggetto a particolari pressioni può richiedere che l'EASO dispieghi una squadra di sostegno per l'asilo (SSA).

Da quando è stata adottata la Dichiarazione UE-Turchia²⁵ e, a seguito dell'approccio hotspot elaborato dall'Agenda europea sulla migrazione del 2015²⁶, le SSA dell'EASO sono state progressivamente sempre più coinvolte nella procedura di ammissibilità delle domande di asilo e nella stessa procedura di esame, conducendo colloqui di ammissibilità, redigendo pareri e raccomandando decisioni²⁷. Sebbene negli ultimi anni l'EASO abbia fornito sostegno a diversi Stati membri, tra cui Bulgaria, Cipro, Italia, Lussemburgo, Malta, e Svezia²⁸, l'attività di sostegno più significativa per la continuità del supporto e l'incisività delle azioni concerne specialmente la Grecia.

A partire dal 2011, l'EASO è intervenuto in Grecia per sostenere l'istituzione del nuovo servizio di asilo, di un servizio di prima accoglienza, di un'autorità di appello, attraverso il dispiegamento di esperti dei vari Stati membri dell'UE tramite le squadre di sostegno per l'asilo²⁹. Tale sostegno si è intensificato a seguito della più recente pressione migratoria ed al contestuale deterioramento delle condizioni

²⁵ Consiglio dell'UE, *Dichiarazione UE-Turchia*, 18 marzo 2016, Comunicato Stampa 144/16, 18 marzo 2016, disponibile in: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>.

²⁶ Commissione europea, *Agenda europea sulla migrazione*, COM (2015) 240 def., 13 maggio 2015.

²⁷ EASO, *Hotspot Operating Plan to Greece - Amendment No 2*, EASO/COS/2016/391; *Special Operating Plan to Greece* EASO/DOP/OU/2016/1812, and *Operating Plan Agreed by EASO and Greece*.

²⁸ Cf. l'Archivio dei Piani operativi dell'EASO in: <https://www.easo.europa.eu/archive-of-operations>.

²⁹ Cf. *Operating Plan for the Deployment of Asylum Support Teams to Greece*, 1 aprile 2011, disponibile in: <https://easo.europa.eu/sites/default/files/20110401-EASO-OPI-Greece.pdf>.

di accoglienza, come evidenziato dalla giurisprudenza europea³⁰. Nel settembre 2015, immediatamente dopo il lancio del programma di ricollocazione dei richiedenti asilo³¹, nell'ambito dell'approccio 'hotspot', è stato firmato il Piano operativo Hotspot. Questo documento stabilisce le condizioni e gli obiettivi del supporto tecnico e operativo specifico dell'EASO alla Grecia³². In particolare, l'EASO ha fornito sostegno nel processo di registrazione delle richieste di protezione presso il servizio nazionale di asilo, fino al diretto coinvolgimento dell'EASO nell'attuazione della procedura di ammissibilità delle richieste.

È significativo evidenziare come la stessa Legge greca n. 4375 del 3 aprile 2016 abbia previsto il trattamento congiunto delle domande di asilo³³. L'Articolo 60 di tale strumento normativo stabilisce, infatti, che, mentre la polizia ellenica o le forze armate sono responsabili della registrazione delle domande di protezione internazionale, della notifica delle decisioni e della rilevazione dei ricorsi presso gli hotspot, l'EASO può assistere le autorità nazionali nella conduzione di colloqui con i richiedenti protezione internazionale nonché in qualsiasi altra

³⁰ Cf. Corte europea dei diritti umani (CtEDU), *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, n. 30696/09, 21 gennaio 2011; Corte di giust., 21 dicembre 2011, C 411/10, *N. S. e C 493/10, M. E. e altri*. Entrambe le Corti hanno riscontrato carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in Grecia.

³¹ Cf. Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia [2015] L239/146; Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, GU L248/80. A tal riguardo sia concesso di rinviare a S. Nicolosi, *Emerging Challenges of the Temporary Relocation Measures under European Union Asylum Law*, in *European Law Review*, 2016, p. 338 – 360.

³² Cf. EASO, *HotSpot Operating Plan*, EASO/COS/2015/677, settembre 2015, disponibile in: <https://easo.europa.eu/sites/default/files/20150930%20EASO%20Hotspot%20OP%20Greece.pdf>.

³³ Legge n. 4375 of 2016, *on the organization and operation of the Asylum Service, the Appeals Authority, the Reception and Identification Service, the establishment of the General Secretariat for Reception*, traduzione in lingua inglese, disponibile in <http://www.refworld.org/docid/573ad4cb4.html>.

procedura³⁴. Certamente, i funzionari dell'EASO presso gli hotspot greci svolgono un ruolo cruciale nella procedura di ammissibilità di una domanda di asilo, effettuando anche i necessari controlli relativi allo stato di vulnerabilità dei richiedenti. Tuttavia, a causa dell'eccessiva pressione sul sistema di asilo greco, l'EASO è divenuto, in pratica, responsabile in via quasi del tutto esclusiva della conduzione delle interviste, della valutazione circa l'operabilità della clausola sul Paese terzo sicuro e l'ammissibilità della domanda di protezione internazionale. Sebbene questa raccomandazione non abbia alcun effetto vincolante sui funzionari greci in, essa di fatto esclude l'esame da parte del servizio di asilo greco che non intraprende alcuna valutazione della domanda, ma piuttosto formalizza la decisione raccomandata dall'EASO³⁵. Tale situazione crea delicate tensioni dal punto di vista del controllo sulle attività dell'Agenzia.

Nonostante il Regolamento istitutivo dell'EASO stabilisca che l'Agenzia non dovrebbe avere poteri diretti o indiretti in relazione all'adozione di decisioni da parte delle autorità competenti in materia di asilo degli Stati membri in merito alle singole domande di protezione internazionale, i funzionari EASO esercitano un'influenza notevole sulle autorità nazionali competenti. Tali competenze che l'EASO esercita *de facto* sono ratificate dal regolamento sulla futura EUAA, che fornirà una base giuridica relativa all'assistenza da parte della nuova agenzia alle

³⁴ Ivi, Art. 60, par. 4, lett. b).

³⁵ E. Tsourdi, *Bottom-up Salvation?*, cit., 1023; I. Papageorgiou, *International protection in Greece. Background information for the LIBE Committee delegation to Greece 22-25 May 2017*, (Study for the European Parliament LIBE Committee) PE 583.145, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583145/IPOL_STU\(2017\)583145_EN](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583145/IPOL_STU(2017)583145_EN), p. 38; Agenzia per i Diritti Fondamentali dell'UE, *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy*, Parere 5/2016, <https://fra.europa.eu/en/opinion/2016/fra-opinion-hotspots-approach>; C. Ziebritzki, *Chaos in Chios: Legal Questions Regarding the Administrative Procedure in the Greek Hotspots*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 26 luglio 2016, <http://eumigrationlawblog.eu/chaos-in-chios-legal-questions-regarding-the-administrative-procedure-in-the-greek-hotspots/>.

autorità nazionali competenti nello screening dei cittadini di Paesi terzi e nell'esame domande di protezione internazionale³⁶.

Allo stato attuale e nell'incertezza circa i futuri sviluppi istituzionali, tale contesto risulta comunque problematico nella misura in cui esso determina uno scollamento tra poteri *de jure* e attività *de facto*. A tale divergenza è da ascrivere, infatti, la denuncia presentata al Mediatore europeo nell'aprile 2017 dall'*European Centre for Constitutional and Human Rights* (ECCHR), associazione non governativa impegnata nella difesa dei diritti fondamentali. Tale organizzazione ha sostenuto che le interviste condotte dall'EASO non hanno tenuto conto delle esperienze individuali e dello stato di vulnerabilità dei richiedenti, e che, in particolare, il coinvolgimento dell'EASO nel processo decisionale delle domande di protezione internazionale non ha basi giuridiche nel regolamento 439/2010 istitutivo dell'agenzia³⁷. Pur ammettendo l'esistenza di fondate preoccupazioni circa la qualità dei colloqui di ammissibilità e le modalità in cui sono stati condotti, il Mediatore europeo non ha, tuttavia, intrapreso ulteriori azioni, limitandosi a dichiarare che in effetti la responsabilità relativa alle decisioni sulle singole domande di asilo spetta alle autorità greche³⁸. Ancora più significativa è la conferma che l'EASO sia stato politicamente incoraggiato ad agire in un modo che non è in linea con il suo ruolo statutario³⁹, criticando indirettamente il modello di governance stabilito dal Consiglio europeo. Nella Decisione straordinaria dell'aprile 2015, infatti, tale istituzione di vertice, ha confermato l'impegno a "inviare squadre EASO negli Stati membri in

³⁶ Si veda in senso critico D. Fernandez-Rojo, *From EASO to the European Agency for Asylum*, cit.

³⁷ European Centre for Constitutional and Human Rights (ECCHR), *EASO's influence on inadmissibility decisions exceeds the agency's competence and disregards fundamental rights*, aprile 2017, <http://www.statewatch.org/news/2017/may/eu-ecchr-case-report-greece-EASO.pdf>.

³⁸ Mediatore europeo, *Decision in case 735/2017/MDC on the European Asylum Support Office's' (EASO) involvement in the decision-making process concerning admissibility of applications for international protection submitted in the Greek Hotspots, in particular shortcomings in admissibility interviews*, 5 luglio 2018, disponibile in: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/case/en/49987>, par. 32.

³⁹ Ivi, par. 33.

prima linea ai fini di un esame congiunto delle domande d'asilo, anche riguardo alla registrazione e al rilevamento delle impronte digitali"⁴⁰.

In sostanza, il caso in esame sottolinea come la situazione di pressione migratoria sulla Grecia abbia spinto sul piano della prassi l'EASO a sostituirsi in svariati aspetti procedurali alle autorità greche, creando anche situazioni di incertezza a cause dell'assenza di un vero e proprio coordinamento tra autorità nazionali e EASO. Occasionalmente, infatti, i richiedenti asilo inizialmente identificati come vulnerabili dal servizio di asilo greco possono, durante l'esame della loro domanda, essere soggetti a un'altra valutazione di vulnerabilità da parte dell'EASO, circostanza che può anche comportare esiti contraddittori⁴¹. Se un esperto dell'EASO, che sta intraprendendo un colloquio di asilo, non identifica la vulnerabilità o classifica erroneamente un richiedente come non vulnerabile, il caso seguirà la procedura di frontiera accelerata che offre un termine limitato di 15 giorni per l'esame del caso⁴². A questo proposito, lo stesso Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti ha espresso le sue preoccupazioni circa l'equo trattamento delle domande di asilo⁴³.

Infine, occorre rilevare il problematico ruolo che l'EASO svolge anche nella fase di appello della procedura di richiesta di protezione internazionale. Poiché la maggior parte delle decisioni di primo grado che sono rigettate dal servizio di asilo greco negli hotspot sono portate all'attenzione dei comitati di appello, si sono registrati ritardi significativi nella procedura. Sebbene gli esperti dell'EASO assistano sia i richiedenti nella presentazione dei ricorsi di appello e la stessa autorità di appello con supporto di tipo amministrativo, né il regolamento

⁴⁰ Consiglio europeo, Riunione straordinaria, 23 aprile 2015, punto h, disponibile in: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>.

⁴¹ M. Mouzourakis, K. Pollet e R. Fierens, *The concept of vulnerability in European asylum procedures*, in *ECRE Asylum Information Database*, 31 agosto 2018), www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadowreports/aida_vulnerability_in_a_sylum_procedures.pdf.

⁴² Greek Asylum Service, *Flowcharts of the Asylum Procedure in Greece: Asylum procedure in the context of the EU-Turkey Statement*, <http://asylo.gov.gr/en/wp-content/uploads/2017/11/Islands-procedure.pdf>.

⁴³ Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece*, /HRC/35/25/Add.2, 24 aprile 2017.

dell'EASO né la legislazione greca forniscono una base giuridica per il ruolo che l'Agenzia svolge durante la fase di appello. Secondo il piano operativo del 2018 concordato dall'EASO e dalla Grecia, l'autorità d'appello greca deve limitarsi a nominare un coordinatore per mantenere i contatti con l'EASO e garantire un coordinamento operativo e un'attuazione efficaci⁴⁴.

4. I meccanismi di controllo sulle attività dell'EASO

L'espansione *de facto* dei poteri dell'EASO che troverà riscontro nella formalizzazione prevista dalla proposta della Commissione per l'EUAA solleva una serie di preoccupazioni dal punto di vista del controllo sulle attività dell'Agenzia. Con oltre trenta agenzie istituite a partire dal 2000, i poteri di questi organismi sono stati oggetto di discussione, non solo in dottrina⁴⁵, ma anche a livello giurisprudenziale⁴⁶. Le critiche si concentrano generalmente sul ruolo di queste agenzie nel panorama istituzionale dell'UE. Inoltre, a causa dell'espansione *de facto* dei poteri, sorgono preoccupazioni sull'incompatibilità di tali poteri con i compiti *de jure* delle agenzie. Ciò determina l'esigenza di affrontare la questione dal punto di vista del controllo che si esercita su tali organi.

Vari principi e concetti vengono normalmente invocati per definire la nozione di controllo sui poteri pubblici anche con riferimento alle agenzie dell'UE⁴⁷. Con riferimento alle attività dell'EASO, la nozione di controllo intenderà sottendere l'insieme di meccanismi messi in atto al fine di invocare l'eventuale responsabilità dell'EASO per le attività connesse all'esercizio del mandato operativo, nonché per mantenere

⁴⁴ *Operating Plan Agreed by EASO and Greece*, dicembre 2017, disponibile in: <https://easo.europa.eu/sites/default/files/Greece%20OP%202018-13-12-2017.pdf>.

⁴⁵ In particolare cf. M. Scholten e M. van Rijsbergen, *The Limits of Agencification in the European Union*, in *German Law Journal*, 2014, p. 1223 – 1256.

⁴⁶ Corte giust. 13 giugno 2008, C-9/56, *Meroni*; 14 maggio 1981, C-98/80, *Romano*; 22 gennaio 2014, C-270/12, *Short-selling*, in cui la Corte di giustizia ha discusso i poteri di tali agenzie.

⁴⁷ Si veda in particolare M. Busuioc, *Accountability, Control and Independence – The case of European Agencies*, in *European Law Journal*, 2009, p. 599-615.

una supervisione generale su un organismo che inizialmente avrebbe dovuto esclusivamente contribuire alla cooperazione pratica tra gli Stati membri nel settore dell'asilo. Il controllo sull'agenzia può assumere forme diverse, a seconda degli attori direttamente coinvolti dalle attività dell'agenzia, quali gli Stati membri, le istituzioni europee o altri soggetti interessati a garantire che l'organismo pubblico agisca nei limiti del proprio mandato in modo efficace⁴⁸.

Per quanto riguarda l'EASO, il controllo sull'espansione *de facto* delle competenze riveste un'importanza notevole a causa dell'enorme impatto sulla sfera delle situazioni individuali dei richiedenti asilo. In questo contesto, i meccanismi di controllo possono essere inquadrati in una dinamica multidimensionale. In particolare, è importante comprendere fino a che punto le autorità statali possono esercitare un controllo sulle attività dell'Agenzia. Inoltre, poiché l'EASO svolge un ruolo chiave in qualità di consulente della Commissione europea per quanto riguarda la risposta alle situazioni di emergenza, vale la pena considerare che tipo di controllo possono esercitare le istituzioni dell'UE, e in particolare la Commissione europea. Considerato il sostanziale coinvolgimento dell'EASO nella procedura di determinazione della protezione internazionale, è fondamentale esaminare la cooperazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR) in merito all'applicazione imparziale dei principi del diritto dei rifugiati. Infine, appare necessario comprendere il ruolo della società civile organizzata nell'ottica dei futuri sviluppi istituzionali e del potenziamento dei meccanismi interni all'EASO volti a garantire una maggiore responsabilità dell'organismo per l'impatto della sua condotta sui richiedenti asilo.

4.1. *Controllo giurisdizionale*

L'espansione delle competenze dell'Agenzia riflette un compromesso politico in situazioni con un chiaro bisogno di maggiore capacità normativa a livello dell'UE, ma in cui gli Stati membri sono sempre stati riluttanti al trasferimento di maggiori poteri alla

⁴⁸ M. Bovens, *Analyzing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework*, in *European Law Journal*, 2007, p. 447-468.

Commissione europea⁴⁹. Tale compromesso lascia impregiudicata la competenza degli Stati membri a prendere decisioni sulle singole domande nel pieno rispetto dell'organizzazione giudiziaria di ciascuno Stato membro, nonché dell'indipendenza e imparzialità giudiziarie⁵⁰. Tuttavia, il caso degli hotspot greci evidenzia le tensioni – espresse dalla società civile – in merito ai rischi di un'effettiva protezione sul piano giurisdizionale⁵¹.

A parte la questione della competenza, sorgono, infatti, problematiche relative ai diritti fondamentali in particolare per quanto riguarda i diritti ai quali sul piano procedurale i richiedenti protezione internazionale potrebbero accedere durante il colloquio con il personale dell'EASO. Il regolamento istitutivo dell'EASO né nelle regole di condotta contenute nei piani operativi con la Grecia fanno riferimento al sistema di garanzie a cui dovrebbero poter avere accesso i richiedenti⁵². Non è inoltre chiaro se le norme procedurali nazionali siano rispettate e più in generale se esse siano vincolanti per il personale dell'EASO. La normativa greca non viene spesso applicata dal personale dell'EASO, che, sulla scorta della notevole esperienza in materia di asilo, considera piuttosto il diritto interno come secondario⁵³.

L'analisi del Mediatore europeo evidenzia, inoltre, flagranti lacune per quanto riguarda la responsabilità giuridica dell'Agenzia, sottolineando come tale circostanza sposti l'intera questione delle responsabilità sull'autorità statale, lasciando l'Agenzia al di fuori di qualsiasi controllo giurisdizionale. Al momento, infatti, tale forma di controllo sulle attività del personale dell'EASO dinanzi ai tribunali nazionali non sembra realistica, poiché il personale gode dell'immunità dinanzi ai giudici nazionali, mentre solo la CGUE ha competenza sulla condotta delle agenzie dell'UE. Il regolamento istitutivo dell'EASO in

⁴⁹ D. Keleman, *The Politics of 'Eurocratic' Structure and the New European Agencies*, in *West European Politics*, 2002, p. 95 ss.

⁵⁰ COM (2018) 633 def., cit., p. 1.

⁵¹ Cf. *amplius* F. Casolari, *The EU's Hotspot Approach to Managing the Migration Crisis: A Blind Spot for International Responsibility?*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2015, p. 109 ss.

⁵² Sul punto si rinvia anche a M. Reneman, *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, Oxford, 2014.

⁵³ C. Ziebritzki, *Chaos in Chios*, cit.

materia di responsabilità civile stabilisce solamente che “qualora i membri di una squadra di sostegno per l'asilo operino in uno Stato membro ospitante, tale Stato membro è responsabile, conformemente alla propria legislazione nazionale, per qualsiasi danno causato da loro durante le loro operazioni”⁵⁴.

4.2. *Controllo politico e istituzionale*

La responsabilità istituzionale svolge un ruolo importante nel contesto del mandato dell'EASO e la sua assenza o compressione lascia una maggiore discrezionalità all'Agenzia di espandere i suoi poteri. Le istituzioni europee, in particolare la Commissione europea e il Parlamento europeo, nonché l'ACNUR, sono attori istituzionali direttamente interessati dalle attività dell'EASO e adeguate forme di controllo sono necessarie per controbilanciare i poteri discrezionali che l'Agenzia ha sviluppato, al fine di sopperire anche alla mancanza di un controllo specifico sul piano giurisdizionale.

Per quanto riguarda il ruolo delle istituzioni europee, una forma di controllo può certamente operare nei confronti del Direttore esecutivo che è responsabile della gestione dell'EASO per il piano operativo concordato con uno Stato membro per il dispiegamento delle SSA. Il Direttore esecutivo, infatti, esercita un ruolo di supervisione sulle attività operative dell'Agenzia⁵⁵: oltre ad essere responsabile dinanzi al Consiglio di amministrazione⁵⁶, esso ha anche il dovere di riferire al Parlamento europeo. Tuttavia, anche questa forma di controllo istituzionale è da considerare problematico.

Le relazioni tra le agenzie e le istituzioni dell'UE sono state affrontate dal cosiddetto “Orientamento comune”, un documento interistituzionale volto a garantire coerenza, efficacia, responsabilità e trasparenza delle agenzie dell'UE⁵⁷. Tale documento illustra diverse

⁵⁴ Regolamento EASO, Art. 21, par. 1.

⁵⁵ Ivi, Art 18 (1).

⁵⁶ Ivi, Art 31 (1).

⁵⁷ *Dichiarazione congiunta e orientamento comune* (Parlamento, Consiglio e Commissione), 2012, in: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/overhaul_en.

procedure volte a garantire il controllo sulle agenzie, tra cui un controllo *ex ante* e meccanismi di controllo *ex post*. Tuttavia, i Piani operativi concordati dall'EASO e dalla Grecia sfuggono a tali meccanismi di controllo. Considerando le situazioni di emergenza in cui l'Agenzia opera, è quanto meno dubbio che sia stata stabilita una consultazione preliminare con la Commissione europea. D'altra parte, il controllo *ex post* di solito comporta un controllo sulla base di una relazione annuale. Tale relazione è redatta dal Direttore esecutivo, valutata dal Consiglio di amministrazione e inviata al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e alla Corte dei conti. Pur fornendo informazioni e dati utili sulla situazione delle domande di asilo nell'UE, i Rapporti annuali dell'EASO non illustrano in dettaglio le attività, le competenze e le problematiche relative all'impegno del personale dell'EASO a livello operativo. Ciò solleva anche incertezze in termini di trasparenza, quale componente cruciale della responsabilità politica e istituzionale di un ente.

Per quanto riguarda il ruolo dell'ACNUR, è essenziale sottolineare che il Regolamento dell'EASO stabilisce un dovere di cooperazione⁵⁸. Numerose disposizioni riconoscono il ruolo fondamentale svolto nel campo della protezione dei rifugiati dall'ACNUR, che è rappresentato da un membro senza diritto di voto nel Consiglio di amministrazione dell'EASO, e che fa anche parte d'ufficio del Forum consultivo dell'Agenzia.

Il dovere generale di cooperazione è inoltre integrato da una serie di disposizioni che ricordano la necessità per l'Agenzia di coordinarsi con l'ACNUR nel perseguimento di numerose attività operative, come il ricollocamento dei richiedenti asilo in tutta l'UE⁵⁹. Ancora più importante, l'Articolo 12 del regolamento EASO conferma che si deve tenere debitamente conto delle pertinenti linee guida dell'ACNUR per quanto riguarda l'adozione di documenti tecnici sull'attuazione della legislazione dell'UE in materia di asilo, compresi orientamenti e manuali operativi. Tale dovere di cooperazione è stato

⁵⁸ Regolamento EASO, Art. 50.

⁵⁹ Ivi, Art. 5.

inoltre reso operativo attraverso l'accordo di lavoro del 2013 che inquadra la cooperazione in uno spirito di fiducia reciproca⁶⁰.

Tuttavia, nonostante il ruolo svolto all'interno del Forum consultivo, l'ACNUR non ha alcun potere di controllo nei confronti dell'EASO. Il dovere di cooperazione con l'ACNUR assume tuttavia una portata costituzionalmente rilevante. Esso riconosce infatti il più ampio obbligo di conformità del diritto dell'UE con il diritto internazionale dei rifugiati, che, di conseguenza, richiederebbe anche l'applicazione corretta e imparziale degli strumenti di diritto internazionale dei rifugiati da parte dell'EASO. Tale obbligo diventa più cruciale proprio a causa del recente coinvolgimento del personale dell'EASO e degli esperti schierati nella procedura di inammissibilità accelerata in Grecia e, più recentemente, nella registrazione e nell'esame delle domande di asilo in merito.

4.3. *Controllo sociale*

Un modello che allo stato attuale potrebbe risultare adeguato ad affrontare le sfide che, dal punto di vista del controllo, sono state sollevate dall'espansione del mandato dell'EASO, potrebbe implicare che l'Agenzia sia responsabile nei confronti della società civile e dei cittadini attraverso strutture organizzative di diverso tipo e meta-istituzionali, come ad esempio la società civile organizzata. Questa forma di controllo sociale appare adatta per una duplice ragione. Da un lato, la società civile sta guadagnando slancio in seno all'UE⁶¹, soprattutto a causa della crescente percezione del deficit democratico⁶². A tale proposito, il coinvolgimento della società civile contribuirebbe a mitigare tale deficit. D'altro canto, il regolamento EASO stesso formalizza il dovere di mantenere uno stretto dialogo con

⁶⁰ ACNUR-EASO, *Working arrangement*, 13 dicembre 2013, disponibile in: https://easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-UNHCR-Working-Arrangement_0.pdf.

⁶¹ Si veda lo Studio del Comitato europeo economico e sociale, *The future evolution of civil society in the European Union by 2030*, 2018, disponibile in: <https://www.eesc.europa.eu/it/node/59187>.

⁶² M. Bartl, *The Way We Do Europe: Subsidiarity and the Substantive Democratic Deficit*, in *European Law Journal*, 2015, p. 23-43.

le pertinenti organizzazioni della società civile attraverso un Forum consultivo⁶³.

Tale Forum costituisce una caratteristica comune a molte agenzie dell'UE, poiché riflette la necessità illustrata dall'Orientamento comune del 2012 che, quando le parti interessate non sono rappresentate nei consigli di amministrazione, dovrebbero essere coinvolte negli organi interni delle agenzie e/o nei forum consultivi⁶⁴. Nel caso dell'EASO, il funzionamento e il coordinamento del Forum sono di competenza del Direttore esecutivo.

Nonostante la resistenza iniziale alla sua istituzione, il Forum dell'EASO comprende diverse attività che coinvolgono le organizzazioni della società civile che vengono consultate per scopi diversi⁶⁵. Tutti questi attori prendono parte al Forum attraverso diversi incontri, conferenze e seminari organizzati al fine di coinvolgere la società civile nel campo dell'asilo.

Esaminando le relazioni annuali del Forum, si può vedere che le organizzazioni della società civile, insieme ad altre parti interessate che fanno parte del Forum, non forniscono solo informazioni allo scopo di creare statistiche sulle situazioni relative all'asilo all'interno degli Stati Membri, ma forniscono anche input relativi alle ulteriori azioni che l'EASO dovrà intraprendere sul piano operativo. Sebbene l'EASO non sia giuridicamente tenuto a seguire tali raccomandazioni, il ruolo della società civile non può essere trascurato.

Il contributo della società civile alle attività dell'EASO attraverso i pareri alle riunioni plenarie annuali o alla relazione annuale sulla situazione dell'asilo nell'UE, ad esempio, consente all'Agenzia di essere socialmente responsabile davanti ai cittadini. Tale approccio volto a valorizzare il contributo della società civile è stato già utilizzato come metodo per consolidare la responsabilità sociale delle agenzie dell'UE nei confronti dei cittadini⁶⁶ e, in tal senso, si può ritenere che

⁶³ Regolamento EASO, Art. 51.

⁶⁴ Orientamento comune, cit., par. 65.

⁶⁵ Si veda l'elenco sulla pagina del Forum: www.easo.europa.eu/civil-society/easo-consultative-forum.

⁶⁶ D. Curtin, *Delegation to EU Non-Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability*, in D. Geradin, R. Muñoz, N. Petit (eds.), *Regulation*

l'introduzione di un Forum consultivo sia un elemento apprezzabile. Il Forum dell'EASO non deve essere visto solo come un mezzo per creare e mantenere il dialogo tra gli attori interessati nel campo dell'asilo, ma ha anche come strumento per garantire la responsabilità sociale dell'Agenzia.

La valutazione esterna dell'EASO ha messo in luce il ruolo significativo svolto dal Forum nel coinvolgimento della società civile per quanto riguarda la programmazione delle attività⁶⁷. Tuttavia, tale valutazione ha anche evidenziato le tensioni tra i delegati della società civile, che hanno chiesto un ulteriore coinvolgimento, e il Consiglio di amministrazione, che si è opposto all'integrazione del Forum nell'ambito delle attività operative⁶⁸. Appare, comunque, indispensabile rafforzare ulteriormente il dialogo tra l'EASO e la società civile, nonché ampliare l'integrazione dei rappresentanti del Forum nelle attività pratiche dell'EASO.

5. Le prospettive di riforma del Forum consultivo

La proposta di regolamento dell'EUAA mira a rafforzare il modello di controllo sociale attraverso il potenziamento del Forum consultivo.

L'Articolo 48 dell'accordo parziale sull'EUAA rafforza l'autonomia del Forum che non sarà più presieduto dal Direttore esecutivo. Il Forum promuoverà inoltre lo scambio di informazioni, assisterà il direttore esecutivo e il consiglio di amministrazione e garantirà uno stretto dialogo tra le pertinenti organizzazioni della società civile e gli organismi competenti che operano nel settore della politica in materia di asilo. In particolare, il Forum ha il compito di: 1) fornire raccomandazioni al Consiglio di amministrazione sulla programmazione annuale e pluriennale; 2) fornire supporto e consulenza al Consiglio di

through agencies in the EU: A new paradigm of European Governance, Cheltenham, 2005, p. 88-119.

⁶⁷ Ernst & Young, *Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014*, Final Report, dicembre 2015, disponibile in: <http://statewatch.org/news/2016/mar/eu-easo-External-evaluation-of-EASO-Final-report.pdf>.

⁶⁸ Ivi, p. 75.

amministrazione e suggerire misure a seguito della relazione annuale sulla situazione dell'asilo nell'UE; e 3) comunicare con il Direttore esecutivo e il Consiglio di amministrazione i risultati di studi o lavori sul campo svolti da qualsiasi organizzazione o organo membro del Forum⁶⁹.

Il potenziamento del Forum è da valutare anche alla luce delle difficoltà relative all'istituzione di ulteriori meccanismi di controllo sulle attività dell'Agenzia e a tutela dei diritti fondamentali. In tale ambito, il Parlamento europeo ha insistito per la previsione di un Ufficio responsabile per i diritti fondamentali nella proposta di regolamento sull'Agenzia europea dell'asilo. Tale Ufficio avrebbe il compito di garantire in modo indipendente il rispetto dei diritti fondamentali da parte dell'Agenzia, l'attuazione di un meccanismo di denuncia, l'accesso a tutte le informazioni relative al rispetto dei diritti fondamentali in relazione alle attività dell'Agenzia e l'organizzazione di visite sul campo laddove l'Agenzia è chiamata a svolgere attività operative⁷⁰.

Se il futuro Ufficio responsabile per i diritti fondamentali venisse dotato della competenza a risarcire gli individui per eventuali danni, il meccanismo di denuncia ne risulterebbe migliorato sul piano dell'efficacia. A tale proposito, all'Ufficio responsabile per i diritti fondamentali dovrebbe essere assegnato direttamente un bilancio speciale per indennizzare chi abbia subito violazioni dei diritti fondamentali. Inoltre, al medesimo Ufficio dovrebbe essere concesso, congiuntamente al Direttore esecutivo, il potere di interrompere, sospendere o revocare il sostegno finanziario se un'operazione dell'Agenzia non rispetti i diritti fondamentali.

Sebbene non vi siano disposizioni molto dettagliate sul ruolo dell'Ufficio responsabile dei diritti fondamentali nella proposta EUAA, resta inteso che ciò in linea di principio aumenterà formalmente il livello di conformità con la protezione dei diritti fondamentali. Tuttavia, si deve anche tenere presente che il rispetto dei diritti fondamentali è un

⁶⁹ Cf EASO, *Consultative Forum Operational Plan*, settembre 2012, disponibile in: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Consultative-Forum-Operational-Plan.pdf>. Per ulteriori riflessioni critiche si veda E. Guild, *Does the EU need a European Migration and Protection Agency?*, in *International Journal of Refugee Law*, 2016, p. 585-600.

⁷⁰ Accordo parziale, Art. 47 bis.

obbligo anche per l'EASO⁷¹, ma, a causa della mancanza di meccanismi di controllo, la prassi ha attestato casi di problematica compatibilità con gli standard sui diritti fondamentali, come dimostrato dal caso degli hotspot in Grecia. Si vedrà se dopo la creazione dell'EUAA, i poteri le attività della nuova agenzia realizzeranno un effettivo miglioramento nell'esercizio dei suoi poteri in linea con la protezione dei diritti fondamentali. Il ruolo operativo proposto per l'Agenzia dell'UE per l'asilo deve pertanto essere accompagnato da un rigoroso modello di controllo, soprattutto perché l'Agenzia avrà un impatto crescente sui diritti fondamentali degli individui. In particolare, un modello di controllo sociale che faccia perno sul ruolo del Forum consultivo potrebbe essere maggiormente sviluppato come un meccanismo per promuovere trasparenza e garantire che gli individui possano rivolgersi direttamente all'Agenzia qualora ritengano che i loro diritti fondamentali siano stati violati⁷².

Il Forum consultivo, per quanto scevro da poteri significativamente incisivi, costituisce un meccanismo che consente alle organizzazioni della società civile di esercitare un controllo istituzionalizzato e promuovere trasparenza. Secondo il regolamento della futura Agenzia, le organizzazioni della società civile tramite il Forum consultivo o l'Ufficio responsabile per i diritti fondamentali non solo avranno accesso alle informazioni e all'organizzazione di visite per monitorare il lavoro dell'agenzia, ma saranno anche in grado di fornire raccomandazioni e garantire all'Agenzia il rispetto dei diritti fondamentali. Inoltre, a causa delle difficoltà che gli individui possono incontrare in materia di protezione effettiva sul piano giudiziario, l'introduzione di un meccanismo di denuncia nell'ambito del mandato dell'Agenzia promuoverà un controllo di tipo "bottom-up", che fungerebbe da compensazione contro i sistemi di controllo istituzionale di tipo "top-down".

6. Riflessioni conclusive

⁷¹ Regolamento EASO, considerando 31.

⁷² Cf. sul punto anche D. Fernandez-Rojo, *From EASO to the European Agency for Asylum*, cit.

L'analisi sull'espansione dei poteri dell'EASO oltre a sottolineare le tensioni provocate dal mandato operativo dell'Agenzia ha confermato come la proposta per l'istituenda EUAA formalizzerà un ben più ampio quadro normativo per lo svolgimento delle attività operative. Ciò denota la necessità di prevedere meccanismi di controllo più stringenti specialmente in materia di protezione dei diritti fondamentali.

In questa prospettiva, la proposta per la futura Agenzia senza dubbio mostra miglioramenti rapportabili alla formazione del personale e degli esperti impiegati negli hotspot. Tuttavia, la proposta non affronta in maniera compiuta la mancanza di meccanismi di controllo che possano rendere responsabile l'EUAA per aver eventualmente violato i suoi obblighi di agire nei limiti del mandato conferitogli e nel rispetto dei diritti fondamentali.

Osservando il lavoro svolto dall'EASO nel fornire sostegno agli Stati membri, si ha la percezione che l'attività dell'EASO, quale agenzia operativa in materia di asilo, fosse giustificata dalla necessità urgente di azioni sul campo per gestire l'afflusso di richiedenti protezione internazionale all'interno l'UE, trascurando però i mezzi con cui lo stesso EASO abbia svolto il suo lavoro. Questa urgenza è stata più volte invocata dalle istituzioni dell'UE, poiché l'EASO è sempre menzionato nelle comunicazioni che esprimono la necessità di un'Unione più forte nel settore dell'asilo. Come sottolineato in dottrina, sembra che le istituzioni dell'UE vedano l'EASO come la panacea per tutti i problemi dell'UE nel settore dell'asilo, dimenticando i poteri inizialmente affidati⁷³.

Pertanto, la forte influenza sulle decisioni di ammissibilità negli hotspot greci è il risultato della necessità per le autorità greche di trattare le domande in modo tempestivo ed evitare che i richiedenti vengano tenuti in hotspot per un periodo prolungato. Parimenti, proprio per evitare lungaggini procedurali, le autorità nazionali difficilmente riesamineranno il parere degli esperti dell'EASO in relazione alla ricevibilità per la protezione internazionale. Ciononostante, l'urgenza di soluzioni non dovrebbe andare a discapito

⁷³ E. Tsourdi, *Bottom-up Salvation?*, cit., p. 997 ss.

Salvatore F. Nicolosi

*Alla ricerca di un controllo strutturato sul mandato operativo
dell'Ufficio europeo di sostegno all'asilo*

di un elevato livello di responsabilità in materia di tutela dei diritti fondamentali, quali anche l'accesso a garanzie procedurali adeguate.

ABSTRACT: This paper offers a critical analysis of the role played by the EASO and its transformations, with respect to its mandate and tasks. It focuses then on the mechanisms in place in order to check its performance, be they judicial, political, institutional or exercised by civil society. It assessed EASO's potential evolution, also in light of the emergency situations under which its function has evolved over the past years.

KEYWORDS: EASO; EU, Asylum; Hotspots

Salvatore F. Nicolosi – *Assistant Professor* nell'Università di Utrecht; Ricercatore presso l'*Utrecht Centre for Regulation and Enforcement in Europe* (RENFORCE) (s.nicolosi@uu.nl)