

BlogDUE

Il “nuovo” mandato dell’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali: un rafforzamento effettivo del suo ruolo?

Alessandra Favi (Assegnista di ricerca in diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Firenze) – 12 settembre 2022

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le conseguenze dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona riguardo al mandato dell’Agenzia. – 3. Il regolamento 2022/555 e il “nuovo” documento di programmazione annuale e pluriennale. – 4. Brevi riflessioni conclusive.

1. Con il [regolamento 2022/555](#) del 5 aprile 2022 sono state apportate alcune modifiche al [regolamento istitutivo dell’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali](#) (d’ora in avanti “regolamento istitutivo”). Tali modifiche si pongono l’obiettivo di rafforzare il mandato dell’Agenzia, sia chiarendo l’ambito di applicazione delle sue attività, alla luce delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, sia migliorando l’efficienza e la *governance* dell’Agenzia (v., *ex multis*, sulla creazione e il ruolo dell’Agenzia, O. DE SCHUTTER, *The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential*, in K. BOYLE (ed.), *New Institutions for Human Rights Protection*, Oxford, 2009, pp. 93-136; G. TOGGENBURG, *The EU Fundamental Rights Agency: Satellite or Guiding Star?*, in *SWP Comments 5*, 2007, pp. 1-8; A. ARNULL, *Does Europe Need a Fundamental Rights Agency?*, in *European Law Review*, 2006, p. 285 ss.).

Infatti, da un lato, l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha comportato il venir meno della struttura in pilastri, facendo sorgere la questione se fosse necessario estendere le attività dell’Agenzia anche ai settori prima ricompresi nel secondo e terzo pilastro, inizialmente esclusi dal regolamento istitutivo (v. G. TOGGENBURG, *The role of the new EU Fundamental Rights Agency: Debating the “sex of angels” or improving Europe’s human rights performance?*, in *European Law Review*, 2008, pp. 385-398). Dall’altro lato, l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia avrebbero dovuto, per essere allineati a quanto previsto dall’[orientamento comune](#) allegato alla dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sulle agenzie decentrate del 19 luglio 2012 (d’ora in avanti “orientamento comune”), subire delle modifiche relative, in particolare, alle modalità attraverso le quali definire i settori di attività dell’Agenzia e al ruolo affidato ai suoi organi interni.

Indicazioni di intervento in tal senso erano peraltro già state formulate nelle [raccomandazioni](#) espresse dal consiglio di amministrazione dell’Agenzia e dal valutatore esterno indipendente incaricato, in base al regolamento istitutivo, di redigere ogni cinque anni una valutazione relativa alle attività svolte e ai risultati conseguiti dall’Agenzia. La Commissione ha integrato parte di tali raccomandazioni nella [proposta](#) che ha poi portato, secondo la procedura prevista dall’art. 352 TFUE, all’adozione del regolamento 2022/555. Quest’ultimo – come si legge nella relazione allegata alla proposta – si limita ad apportare modifiche “di natura tecnica” al regolamento istitutivo, che “non modificano il mandato dell’Agenzia né le attribuiscono competenze supplementari”.

Alla luce di quanto detto, è quindi possibile interrogarsi sulla portata di tali modifiche e domandarsi se esse abbiano effettivamente contribuito a rafforzare il mandato dell’Agenzia. A tal fine, si farà una distinzione tra le modifiche che hanno investito, più in generale, l’assetto istituzionale dell’Unione e che hanno determinato conseguenze anche sul mandato dell’Agenzia (par. 2) e le modifiche che hanno invece riguardato specificamente l’organizzazione interna dell’Agenzia e che sono oggetto della disciplina contenuta nel regolamento 2022/555 (par. 3). Seguiranno poi alcune brevi riflessioni finali (par. 4).

2. Ai sensi dell’art. 2 del regolamento istitutivo, come modificato dal regolamento 2022/555, l’Agenzia è incaricata di fornire “alle competenti istituzioni, organi e organismi dell’Unione e agli Stati membri, nell’attuazione del diritto dell’Unione, assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali, in modo da aiutarli a rispettare pienamente tali diritti quando essi adottano misure o definiscono iniziative nei loro rispettivi settori di competenza”.

Ai fini della realizzazione di tali obiettivi, l’art. 3 del regolamento istitutivo, nella sua precedente formulazione, prevedeva che l’Agenzia svolgesse la sua attività nell’ambito delle “competenze della Comunità quali previste dal *trattato che istituisce la Comunità europea*” (corsivo aggiunto) e, in base al considerando 8, che agisse “nel campo di applicazione della legislazione comunitaria”. Erano pertanto incluse nel raggio di azione dell’Agenzia le sole materie ricomprese nell’*ex primo pilastro* “comunitario”.

Con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e il venir meno della struttura in pilastri, si era quindi posta la questione se il mandato dell’Agenzia potesse considerarsi di conseguenza esteso anche alle materie rientranti, in particolare, nell’*ex terzo pilastro*. Infatti, proprio in relazione al settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale era sentita con particolare urgenza l’esigenza di tutela dei diritti fondamentali rispetto all’attività delle istituzioni (v. le riflessioni di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, D. TEGA, *L’Agenzia dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Uno sguardo all’origine di uno strumento di promozione dei diritti*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, 2009, pp. 901-938).

A tale proposito, parte della dottrina aveva ritenuto che, con il Trattato di Lisbona, le limitazioni previste dall'art. 3 del regolamento istitutivo fossero riferite ormai non più al TCE, bensì al TFUE, ricomprendendo quindi *automaticamente* anche il settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (v. A. VON BOGDANDY, J. VON BERNSTORFF, *The EU Fundamental Rights Agency Within the European and International Human Rights Architecture: The Legal Framework and Some Unsettled Issues in a New Field of Administrative Law*, in *Common Market Law Review*, 2009, pp. 1067 e 1068). Inoltre, un'indicazione a sostegno di tale posizione era stata individuata anche nel considerando 32 del regolamento istitutivo, il quale prevedeva che “[n]essuna disposizione del presente regolamento dovrebbe essere interpretata in modo da pregiudicare l'eventualità che il mandato dell'agenzia sia esteso ai settori della cooperazione di polizia e della cooperazione in materia penale”.

Tale ricostruzione si scontrava però, da un lato, con il fatto che il regolamento istitutivo non aveva subito modifiche in tal senso a seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, mantenendo inalterate le stesse limitazioni al mandato dell'Agenzia previste inizialmente; dall'altro lato, trovava un ostacolo anche nelle modalità previste dal regolamento istitutivo per definire i settori di cui l'Agenzia si sarebbe dovuta *in concreto* occupare nello svolgere le attività ad essa attribuite. Infatti, l'art. 5 del regolamento istitutivo prevedeva che fosse il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, ad adottare un “quadro tematico pluriennale” per l'Agenzia. Tale quadro avrebbe definito, per un periodo di cinque anni, “i settori tematici dell'attività dell'Agenzia, compresi la lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza ad essi associata”. L'Agenzia avrebbe poi svolto i suoi compiti sulla base di una programmazione annuale attenendosi però ai settori definiti dal quadro pluriennale. Era lasciata in ogni caso la possibilità al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione di richiedere all'Agenzia di emettere conclusioni o pareri, o di svolgere ricerche e indagini anche al di fuori delle aree tematiche individuate dal quadro pluriennale.

Il contesto descritto aveva quindi, di fatto, permesso, soprattutto al Consiglio, di opporsi all'inclusione nel novero delle attività dell'Agenzia del settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, anche successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (v. M. OVÁDEK, *The Curious Case of the Fundamental Rights Agency's Mandate: Legal Shrouding and Democratic Politics*, in *European Public Law*, 2009, pp. 517-534, in particolare p. 528). Infatti, nel quadro pluriennale adottato per il [periodo 2013-2017](#), nonché per il [periodo 2018-2022](#), era espressamente esclusa la cooperazione giudiziaria in materia penale tra i settori tematici di cui l'Agenzia avrebbe dovuto occuparsi nell'arco temporale considerato.

Con le modifiche introdotte dal regolamento 2022/555, la nuova formulazione dell'art. 3, par. 2, prevede ora che “l'Agenzia svolg[a] le sue attività *nell'ambito delle competenze dell'Unione*” (corsivo aggiunto). Tale emendamento risulta peraltro più ampio della mera sostituzione del

riferimento al TCE con l'attuale TFUE, potendo potenzialmente ricomprendere anche il settore della PESC, in quanto ora disciplinato dal Titolo V del TUE. La materia della PESC, tuttavia, secondo quanto previsto dall'art. 3, par. 3, e nel considerando 4 del regolamento 2022/555, continua a essere esclusa dall'ambito di applicazione delle attività dell'Agenzia, sebbene ciò "non dovrebbe pregiudicare la fornitura di assistenza e consulenza, per esempio, attività di formazione su questioni inerenti ai diritti fondamentali, da parte dell'Agenzia alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione compresi quelli che operano nel settore della [PESC]". In ogni caso, sebbene l'Agenzia non possa agire di propria iniziativa in tale materia, potrà rendere pareri, conclusioni e svolgere ricerche anche in questo settore su richiesta della Commissione, del Consiglio o del Parlamento europeo, ai sensi dell'art. 5 del regolamento istitutivo, come modificato dal regolamento 2022/555.

L'effettiva portata della modifica introdotta all'art. 3 del regolamento istitutivo sembra quindi andare nel senso, sia di eliminare ogni dubbio (e ostacolo) circa l'ambito di applicazione delle attività dell'Agenzia riguardo specificamente il settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, sia di assicurare che tra le attività che l'Agenzia è poi chiamata in concreto a svolgere sia debitamente inserita anche tale materia. Infatti, come si legge nella relazione che accompagna la proposta della Commissione, sebbene il settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale sia ora incluso nel campo di applicazione delle attività dell'Agenzia quale "conseguenza giuridica diretta dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona [...], è utile indicarlo nel regolamento istitutivo affinché si rifletta pienamente la pertinenza dell'Agenzia nel fornire assistenza alle istituzioni, agli organi, agli uffici e alle agenzie dell'Unione e agli Stati membri in materia di diritti fondamentali".

Quindi, se le modifiche introdotte con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona hanno permesso, sul piano istituzionale, l'estensione dell'ambito delle attività ove l'Agenzia può agire di propria iniziativa, perché tali modifiche comportino un effettivo rafforzamento del suo mandato appare necessario che esse si riflettano anche nel suo programma di azione. Risulta quindi di fondamentale importanza valutare i soggetti coinvolti e le modalità attraverso le quali viene definito tale documento programmatico, alla luce degli emendamenti introdotti dal regolamento 2022/555.

3. Come menzionato in precedenza, le modifiche apportate dal regolamento 2022/555 riguardano in parte anche il funzionamento e la *governance* dell'Agenzia, tuttora affidati a quattro organi: consiglio di amministrazione, ufficio di presidenza, comitato scientifico, direttore.

L'art. 5 del regolamento istitutivo prevedeva il coinvolgimento delle tre istituzioni – Commissione, Parlamento europeo e Consiglio – nell'adozione del quadro pluriennale, il quale aveva la funzione di definire (e limitare) i settori di attività dell'Agenzia per un periodo di cinque anni. In particolare, nell'elaborazione della proposta, la Commissione era tenuta a consultare il consiglio di amministrazione, affidando poi al Consiglio l'adozione del

documento previa consultazione del Parlamento europeo. A tale quadro pluriennale si era ulteriormente affiancato, [dal 2017](#), un documento contenente il programma di lavoro annuale e pluriennale dell’Agenzia (che copriva un periodo di tre anni), adottato ogni anno nel rispetto dei limiti posti dal quadro pluriennale, al fine di definire le risorse finanziarie e umane previste per ogni attività (v. a questo proposito, M. MIGLIORATI, *Nuove prospettive per l’Agenzia per i diritti fondamentali dell’Unione europea*, in *Rivista di diritti comparati*, 2021, pp. 91-130, in particolare pp. 109-111).

Il regolamento 2022/555 è quindi intervenuto al fine di allineare quanto previsto dal regolamento istitutivo all’orientamento comune sulle agenzie decentrate. La modifica riguarda, in particolare, l’eliminazione del quadro tematico pluriennale, e la sua sostituzione con il documento di programmazione adottato ogni anno e contenente i programmi di lavoro annuale e pluriennale. Infatti, il nuovo art. 5 prevede che l’Agenzia svolga i propri compiti sulla base “dei suoi programmi di lavoro annuale e pluriennale, che sono conformi alle risorse finanziarie e umane di cui dispone [...]”. Il successivo art. 5 *bis*, introdotto dal regolamento 2022/555, precisa che spetta al direttore redigere ogni anno il progetto di documento di programmazione, per poi presentarlo al consiglio di amministrazione per la sua approvazione. Una volta approvato il progetto, esso sarà presentato, entro il 31 gennaio di ogni anno, al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, nonché ai funzionari nazionali di collegamento nominati da ciascuno Stato membro e al comitato scientifico. Successivamente, alla luce dei risultati della discussione in seno al Consiglio e dei pareri ricevuti dagli Stati membri e dal comitato scientifico, è il consiglio di amministrazione ad adottare il documento di programmazione in via definitiva. Una volta adottato, il documento è poi presentato al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione nonché ai funzionari nazionali di collegamento.

Le modifiche intervenute appaiono quindi andare nel senso di un rafforzamento del ruolo degli organi interni dell’Agenzia nella definizione dei settori tematici di cui essa si dovrà occupare, senza che si applichino più le limitazioni discendenti dal precedente quadro pluriennale. In particolare, una posizione centrale è ora svolta dal direttore, che definisce il progetto, e il consiglio di amministrazione, chiamato ad approvarlo.

A questo proposito, né la procedura di nomina del direttore né quella dei membri del consiglio di amministrazione hanno subito modifiche rilevanti rispetto a quanto previsto in precedenza. Il direttore è infatti tuttora nominato dal consiglio di amministrazione tenendo conto dei suoi meriti personali, dell’esperienza nel settore dei diritti fondamentali, nonché delle sue capacità amministrative e di direzione. La nomina da parte del consiglio di amministrazione avviene poi, in sostanza, sulla base di un elenco predisposto dalla Commissione, e previo parere del Parlamento europeo e del Consiglio sulle personalità indicate. Per quanto riguarda il consiglio di amministrazione, esso è formato, secondo quanto previsto dal nuovo art. 12, par. 1, da persone “con una solida conoscenza del settore dei diritti fondamentali e con un’adeguata esperienza nella gestione di organizzazioni pubbliche o private,

incluse competenze amministrative e di bilancio”. La procedura di designazione dei membri, rimasta invece immutata rispetto alla disciplina previgente, prevede che il consiglio di amministrazione sia formato da una personalità indipendente nominata da ciascuno Stato membro che, a livello nazionale, ricopra ruoli di responsabilità in seno ad istituti indipendenti nel settore dei diritti dell’uomo o in altre organizzazioni pubbliche o private, nonché da una personalità indipendente nominata dal Consiglio d’Europa e, infine, da due rappresentanti della Commissione.

Le modifiche introdotte dal regolamento 2022/555 sono quindi volte a rendere la programmazione dell’Agenzia più flessibile, al fine di modellarla sulla base delle effettive esigenze che possono venire di volta in volta in rilievo, tenendo conto anche della partecipazione, prevista dal regolamento istitutivo, di organizzazioni internazionali e nazionale e della società civile nella definizione delle priorità di azione (aspetto che tuttavia non sarà trattato in questa sede). Inoltre, eliminando il quadro pluriennale e affidando un ruolo centrale nella definizione dei settori tematici agli organi interni dell’Agenzia, sembrano allontanarsi anche quei rischi di ingerenze politiche nella definizione dell’ambito di applicazione delle attività dell’Agenzia che erano precedentemente emersi. Infatti, pur mantenendo comunque un legame con le tre istituzioni menzionate in precedenza, gli organi interni coinvolti sembrano comunque disporre della necessaria autonomia e competenza nel decidere i settori sui quali l’Agenzia dovrà concentrare le proprie attività e risorse.

Da ultimo, il documento di programmazione dell’Agenzia adottato nel gennaio 2022 per il [periodo 2022-2024](#) fornisce un primo spaccato degli effetti che le modifiche intervenute sul piano istituzionale e introdotte dal regolamento 2022/555 avranno rispetto all’attività di programmazione dell’Agenzia. Infatti, tale documento, pur essendo stato adottato prima dell’entrata in vigore del regolamento 2022/555, fa già riferimento agli emendamenti e alle ripercussioni che essi avranno, in particolare, nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. A questo proposito, si dà atto, ad esempio, che “with the Agency’s amended Founding Regulation, there is an expectation that FRA will embark on new research and related activities, from 2022 onwards, in the area of police and judicial cooperation in criminal matters, which – contrary to the FRA’s previous mandate – will not require a direct request from an EU institution to initiate work”. È quindi lecito aspettarsi che, dai prossimi documenti programmatici, l’Agenzia provvederà a dare specifica attenzione e rilievo anche al settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nelle sue attività.

4. L’analisi delle modifiche intervenute portano, in definitiva, a ritenere che vi sia stato un effettivo rafforzamento del mandato dell’Agenzia. In particolare, l’ambito di applicazione delle sue attività sarà ora definito in base a un’unica procedura che consenta maggiore flessibilità nell’identificare il contenuto del programma di lavoro, andando inoltre a ricomprendere anche il settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Se tali emendamenti sono da accogliere in maniera positiva, si sarebbe però potuto immaginare anche un rafforzamento dei compiti affidati all'Agenzia. Quest'ultima è incaricata principalmente di raccogliere, registrare, analizzare e diffondere informazioni e dati, da una parte, e di formulare e pubblicare conclusioni e pareri a beneficio delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri, dall'altra parte.

Tali compiti soffrono tuttavia di alcune limitazioni, che sono rimaste sostanzialmente immutate anche con l'entrata in vigore del regolamento 2022/555. Infatti, sebbene l'Agenzia possa in linea di principio agire di propria iniziativa, ora anche nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, è però da sempre escluso che essa possa rendere conclusioni, pareri e relazioni riguardo alle proposte della Commissione ai sensi dell'art. 293 TFUE o sulle posizioni adottate dalle istituzioni nell'ambito delle procedure legislative, a meno che l'istituzione interessata abbia presentato una richiesta in tal senso. Inoltre, le conclusioni, i pareri e le relazioni non possono riguardare la legittimità degli atti ai sensi dell'art. 263 TFUE né la questione se uno Stato membro abbia o no ottemperato a un obbligo che gli incombe in forza dei trattati ai sensi dell'art. 258 TFUE.

Può quindi apparire un'occasione mancata quella, in particolare, di permettere all'Agenzia di poter formulare *di propria iniziativa* pareri, conclusioni o relazioni nell'ambito delle procedure legislative, come peraltro era stato suggerito anche nelle raccomandazioni formulate dal consiglio di amministrazione, menzionate all'inizio di questo scritto. Il ruolo dell'Agenzia potrebbe infatti assumere rilievo non solo per scongiurare quanto più possibile un contrasto della legislazione secondaria con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cercando così di evitare che la violazione delle sue disposizioni debba essere sollevata in un momento successivo davanti alla Corte di giustizia dell'Unione. Ma l'Agenzia potrebbe anche, proprio in virtù delle sue competenze e dell'indipendenza dei suoi organi, avere un ruolo decisivo nel *promuovere* l'applicazione della Carta, come peraltro richiesto dall'art. 51, par. 1, della stessa, nell'ambito dell'elaborazione della legislazione dell'Unione. Infatti, soprattutto in certi settori, come ad esempio la materia dell'asilo (v. a questo proposito C. FAVILLI, *Armonizzazione delle legislazioni nazionali e standard di tutela dei diritti fondamentali: il caso del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva in materia di asilo*, in AA. VV. *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2019, p. 683 ss.), può esserci il rischio di compromessi a ribasso sullo *standard* di tutela dei diritti fondamentali, quale frutto dell'accordo politico raggiunto in seno alle istituzioni coinvolte nell'*iter* legislativo.