RIVISTA DI
DIRITTI COMPARATI

Nuove prospettive per l'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea*

Martina Migliorati

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le origini e l'istituzione dell'Agenzia. – 3. Il mandato, le funzioni e l'autonomia dell'Agenzia. – 4. L'Agenzia nel nuovo quadro costituzionale dell'Unione europea. – 5. Il meccanismo del Maf. – 6. Il ruolo dell'Agenzia in ambito di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. – 7. I pareri dell'Agenzia. – 8. Il possibile ruolo dell'Agenzia nella procedura di cui all'art. 7 TUE – 9. La strategia comunicativa dell'Agenzia. – 10. Conclusioni.

1. *Introduzione*

L'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea (d'ora in poi, Agenzia) rappresenta, ad oggi nel panorama europeo, un centro di *expertise* di essenziale importanza, sia per la definizione di una politica dei diritti fondamentali che per la promozione di una maggiore conoscenza e una più ampia consapevolezza delle questioni inerenti a tali diritti.

Il percorso che ha portato all'istituzione e alla definizione del mandato dell'Agenzia è stato lungo e travagliato e ripercorrerlo risulta certamente utile per comprendere il ruolo della stessa; oggi, tuttavia, tale ruolo va necessariamente analizzato alla luce delle sostanziali trasformazioni che la Comunità europea, e l'Unione in seguito, hanno affrontato. Non solo infatti è opportuno riflettere sulla portata della proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea successivamente divenuta giuridicamente vincolante, ma è anche imprescindibile considerare i cambiamenti strutturali dell'ordinamento europeo, quali l'unificazione nella sola Unione europea delle precedentemente distinte Unione e Comunità e il contestuale superamento della struttura dei tre pilastri.

Dopo aver richiamato dunque i punti essenziali del percorso che ha portato all'istituzione dell'Agenzia, il presente contributo delinea sinteticamente il mandato assegnatole dal Regolamento istitutivo[1]. Sono pertanto esaminati i

---

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

[1] Regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio, del 15 febbraio 2007 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali.

compiti dell'Agenzia, che possono essere ricondotti a tre sostanziali funzioni: la raccolta di dati, la produzione di consulenze di elevato livello tecnico e l'elaborazione di una apposita strategia di comunicazione. Su tale base risulta successivamente possibile svolgere alcune riflessioni concernenti il ruolo dell'Agenzia nell'attuale quadro costituzionale dell'Unione europea per comprendere se e come sia possibile rileggere e reinterpretare il Regolamento istitutivo alla luce dell'attuale struttura dell'Unione, oltre che per discutere l'opportunità di possibili riforme.

Tali riflessioni aprono il campo ad un approfondimento sui limiti a cui l'Agenzia resta incatenata e su come essi comprimano o compromettano le possibilità di sfruttare pienamente l'*expertise* sviluppato in più di dieci anni di attività.

In questo senso è utile quindi riflettere sulle prospettive che potrebbero consentire di utilizzare in modo più efficace le potenzialità dell'Agenzia. L'obiettivo che ci si propone non è tanto discutere se sia necessario modificarne radicalmente il mandato, così come già definito dal Regolamento istitutivo, quanto, piuttosto, comprendere quali ostacoli giuridici limitino oggi il lavoro dell'Agenzia, non consentendole o restringendone le capacità di fornire assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali e di promuovere il pieno rispetto degli stessi.

In questa direzione si evidenzia, in primo luogo, l'inefficienza e l'inadeguatezza del meccanismo del Maf (*Multi-Annual Framework*), il quadro pluriennale adottato dal Consiglio che definisce i settori tematici in cui l'Agenzia può svolgere, in modo autonomo, le proprie attività.

Si prosegue poi discutendo il ruolo dell'Agenzia in ambito di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e, in particolare, le criticità legate all'impossibilità per la stessa di svolgere appieno le proprie attività in tali delicati campi.

Successivamente viene proposta una riflessione su un peculiare compito assegnato all'Agenzia, ossia la formulazione di pareri non vincolanti su specifici aspetti tematici. A tal riguardo si discute dell'opportunità di superare l'attuale assetto, consentendo all'Agenzia di formulare, anche di propria iniziativa, pareri e conclusioni riguardo proposte legislative. Si riflette poi, sempre con riferimento a questo aspetto, su altre due prospettive di riforma, ossia la possibilità di estendere la facoltà di richiedere un parere all'Agenzia anche ad un gruppo di Stati membri, superando quindi la necessità di giungere all'unanimità in sede di Consiglio, oltre che al singolo Stato membro che ravvisi criticità rispetto alla tutela dei diritti fondamentali nell'attuazione del diritto dell'Unione.

Viene in seguito discusso il possibile ruolo dell'Agenzia nell'ambito della delicata procedura prevista dall'art. 7 TUE: si intende infatti riflettere sulla

possibilità che l'Agenzia, proprio alla luce delle competenze accumulate, possa divenire, in tale contesto, il naturale *partner* delle istituzioni, predisponendo *report* e analisi obiettive e approfondite, che potrebbero essere strumentali alle valutazioni politiche che caratterizzano la procedura, le quali resterebbero quindi prerogativa esclusiva delle istituzioni europee.

Da ultimo vengono proposte alcune considerazioni riguardo la funzione comunicativa dell'Agenzia, nel tentativo di sottolineare l'esigenza di reinventare la strategia di comunicazione della stessa. Si tratta infatti di un passaggio indispensabile per alimentare una maggiore consapevolezza dei diritti fondamentali e della loro portata tra i cittadini europei, essenziale per contribuire allo sviluppo e alla promozione di un processo di integrazione europea realmente basato sui diritti.

Alla luce delle sempre più complesse sfide della realtà odierna e considerate le numerose difficoltà che si pongono nel percorso che tende verso il pieno rispetto dei diritti fondamentali, le riflessioni proposte suggeriscono possibili prospettive che consentirebbero di sfruttare compiutamente, in tale delicato cammino, l'*expertise* e le potenzialità dell'Agenzia.

2. *Le origini e l'istituzione dell'Agenzia*

Nel panorama europeo, il primo riferimento ad un'agenzia per i diritti fondamentali si ritrova nel contesto del Consiglio europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999, quando i capi di Stato e di Governo per la prima volta invitavano «a valutare l'opportunità di istituire un'Agenzia dell'Unione per i diritti dell'uomo e la democrazia»[2]. Tale spunto restava tuttavia in ombra dinanzi a una successiva conclusione del medesimo Consiglio europeo, che rappresentava invero un significativo avanzamento politico nel processo di integrazione europea, ossia l'affermazione per cui i diritti fondamentali, vigenti all'interno dell'Unione, dovevano essere raccolti in un'apposita Carta, così che risultassero più manifesti[3].

L'idea di un'agenzia per i diritti fondamentali restava così uno sfumato accenno e non trovava inizialmente il favore delle istituzioni dell'Unione. Nel 2001 infatti, la Commissione europea, proprio in risposta alle Conclusioni di Colonia, sottolineava che l'Unione non mancava di fonti di consulenza e informazione in materia di diritti umani. La vera sfida per le istituzioni appariva piuttosto quella di saper efficacemente sfruttare tale *know-how* e, forse soprattutto, trovare la volontà politica di adottare decisioni difficili.

[2] Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, Colonia 3-4 giugno 1999, par. 46.
[3] Ivi, par. 44.

Sostanzialmente per questo si riteneva che un ulteriore organismo di consulenza non sarebbe risultato adeguato alla sfida[4].

Per comprendere come da questa posizione si sia giunti quindi all'istituzione dell'Agenzia per i diritti fondamentali è opportuno mettere in luce due fondamentali trasformazioni che l'Unione ha affrontato sul sorgere del nuovo millennio, che hanno lentamente iniziato ad evolvere, oltre al quadro giuridico, la cultura delle istituzioni dell'Unione.

La prima è rappresentata dalla proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito, la Carta), avvenuta a Nizza nel 2000[5]. Benché la portata giuridica della Carta fosse fortemente limitata, trattandosi allora di un documento non giuridicamente vincolante, questa rappresentava comunque una visibile ed importante (ri)affermazione dell'*acquis* comunitario in materia di diritti fondamentali. La cultura e la pratica delle istituzioni dell'Unione abbracciavano così i diritti fondamentali e in particolare diventava possibile, alla luce della Carta, verificare con sistematicità se le istituzioni agissero nel rispetto dei diritti, dei principi e delle libertà ivi sanciti[6].

---

[4] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Il ruolo dell'Unione europea nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi, COM/2001/0252 def., par. 5.

[5] Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, GUC 364 del 18.12.2000, p. 1 ss. Con riferimento alla proclamazione della Carta e alla sua portata nel processo di costituzionalizzazione dei diritti nell'ordinamento dell'Unione europea si richiama, *ex multis*, tra i contributi pubblicati negli anni immediatamente successivi la proclamazione: G. F. Ferrari, *I diritti fondamentali dopo la carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti,* Milano, 2001; A. Ruggeri, *La "forza" della Carta europea dei diritti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 182 ss; R. Bifulco – M. Cartabia – A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei Diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001; A. Manzella, *Riscrivere i diritti in Europa: la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001; M. Panebianco (a cura di), *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea : annotato con i lavori preparatori e la giurisprudenza delle alte corti europee e della Corte costituzionale italiana*, Milano, 2001; R. Toniatti, *Diritto, diritti e giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Padova, 2002; M. Siclari (a cura di), *Contributo allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Torino, 2003.

[6] In questo senso, si è espressa chiaramente la Commissione europea nel Memorandum Application of the Charter of fundamental rights of the European Union, SEC(2001)380/3: «*Any proposal for legislation and any draft instrument to be adopted by the Commission will therefore, as part of the normal decision-making procedures, first be scrutinised for compatibility with the Charter. Moreover, legislative proposals or draft instrument which have a specific link with fundamental rights will incorporate the following recital as a formal statement of compatibility: 'This act respects the fundamental rights and observers the principles recognised in particular by the Charter of Fundamental Rights of the European Union*».

Contestualmente, vedeva la luce un'altra importante trasformazione poiché, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999[7], non solo i diritti fondamentali venivano compresi tra i valori fondanti dell'Unione, ma veniva introdotto il discusso meccanismo oggi descritto dell'art. 7 TUE, che permette, almeno teoricamente, di adottare sanzioni qualora sia constatata «l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori [fondanti]»[8].

L'introduzione di questo meccanismo faceva sorgere la questione sulla necessità di un monitoraggio permanente della situazione dei diritti fondamentali negli Stati membri. Il Parlamento europeo diventava dunque protagonista in questo senso, attraverso la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (di seguito, Commissione Libe), responsabile dell'adozione di relazioni annuali sulla «situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea», in cui venivano evidenziati traguardi e carenze con riferimento alla tutela di tali diritti e suggeriti possibili percorsi per garantirne il pieno rispetto[9].

Invero, la richiamata Commissione del Parlamento europeo, già prima del 2000, aveva inaugurato la pratica di analizzare lo stato dei diritti fondamentali

---

[7] Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, GU C 340 del 10.11.1997, p. 1 ss.

[8] Si noti che il legislatore di Amsterdam ha scelto di utilizzare, all' art. 6 e all'art. 7 del Trattato sull'Unione europea (versione consolidata 1997, GU C 340 del 10.11.1997, p. 145 ss.) il termine «principi» mentre il legislatore di Lisbona ha optato per l'utilizzo, agli artt. 2 e 7 TUE, del vocabolo «valori». Con riferimento ai valori fondanti dell'Unione europea, al loro valore giuridico e al loro ruolo all'interno del processo di integrazione europea si richiama, *ex multis*: L. S. Rossi, *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in www.federalismi.it, 17 giugno 2020; R. Baratta, *Droits fondamentaux et "valeurs" dans le processus d'intégration européenne*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 302 ss; S. L. Rossi, *2, 4, 6 (TUE)… L'interpretazione dell'"Identity Clause" alla luce dei valori fondamentali dell'Unione europea*, in R. Adam – E. Cannizzaro – M. Condinanzi (a cura di), *Liber Amicorum in Onore Di Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le Long Parcours de la Justice Européenne*, Torino, 2018, p. 859 ss; E. Cannizzaro, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea*, in R. Adam – E. Cannizzaro – M. Condinanzi, *op. cit.*, p. 158 ss; A. Von Bogdandy, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, 2011.

[9] Relazione sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2000) (2000/2231(INI)), FINALE A5-0223/2001, 21 giugno 2001; Relazione sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2001) (2001/2014(INI)), FINALE A5-0451/2002, 12 dicembre 2002; Relazione sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2002) (2002/2013 (INI)), FINALE A5-0281/2003 RIV 1, 21 agosto 2003; Relazione sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2003) (2003/2006(INI)), FINALE A5-0207/2004, 22 marzo 2004; Relazione sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea 2004-2008 (2007/2145(INI)), A6-0479/2008, 5 dicembre 2008.

nell'Unione[10], che tuttavia veniva rafforzata conseguentemente alla proclamazione delle Carta. Non solo infatti quest'ultima forniva una base strutturale per analisi accurate, ma evidenziava anche la necessità che le istituzioni dell'Unione prendessero le iniziative opportune per assicurare il rispetto dei diritti fondamentali, ivi sanciti, negli Stati membri[11].

Presto diventava tuttavia chiaro che la Commissione Libe non aveva risorse, tempo ed *expertise* adeguati per svolgere questo delicato compito di monitoraggio in modo soddisfacente: su richiesta del Parlamento europeo, la Commissione istituiva quindi, nel 2002, un *Network* di esperti indipendenti sui diritti fondamentali (*EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights*), incaricato di monitorare la situazione di tali diritti nell'Unione e nei suoi Stati membri, il quale, a partire dal 2003, cominciava a pubblicare *report* annuali[12].

A quel punto la Commissione, contrariamente a quanto aveva sostenuto solo pochi anni prima, chiariva che il ruolo del *Network* di esperti sarebbe divenuto

---

[10] Relazione Annuale sul rispetto dei diritti umani nell'Unione europea (1998-1999), 11350/1999 – C5-0265/1999 – 1999/2201(INI), FINALE A5-0050/2000, 29 febbraio 2000.

[11] O. De Schutter, *The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential*, in K. Boyle (ed.), *New Institutions for Human Rights Protection*, Oxford, 2009, p. 96 ss. In questo senso si richiama la Relazione sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2000) (2000/2231(INI)), FINALE A5-0223/2001, 21 giugno 2001, par. 1-4: «la Carta europea dei diritti fondamentali, proclamata il 7 dicembre 2000, costituisce la sintesi dei valori fondamentali sui quali si basa l'Unione europea e alla quale fanno ormai riferimento implicitamente e necessariamente gli articoli 6, paragrafo 2, 7 e 29 del TUE, ovvero la creazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia; spetta di conseguenza alle istituzioni dell'UE in seguito alla proclamazione della Carta, prendere le iniziative necessarie all'esercizio del loro ruolo di controllo sul rispetto dei diritti fondamentali negli Stati membri alla luce degli impegni presi in occasione della firma del trattato di Nizza, il 27 febbraio 2001, in relazione in particolare all'articolo 7, paragrafo 1 nuovo; spetta più in particolare al Parlamento europeo, in virtù del ruolo ad esso conferito dal nuovo articolo 7, paragrafo 1, del trattato di Nizza e alla sua commissione competente vigilare, di concerto con i parlamenti nazionali e i parlamenti dei paesi candidati, sul rispetto da parte sia delle istituzioni europee sia degli Stati membri dei diritti enunciati nei capitoli della Carta; presente relazione costituisce in tal senso un primo tentativo, necessariamente limitato e incompleto in mancanza di mezzi sufficienti, di analizzare alla luce dell'articolo 7, paragrafo 1, nuovo, del trattato di Nizza, la situazione dei diritti fondamentali nell'UE nel 2000 in relazione alla tabella dei diritti enunciati nella Carta».

[12] O. De Schutter, *op. cit.*, p. 98 ss. Con rifermento alla richiesta del Parlamento europeo si veda Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2000) (2000/2231(INI)), 5 luglio 2001. Con riguardo invece ai Report del *Network* di esperti indipendenti, si veda, a titolo d'esempio, *EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights*, *Report on the situation of Fundamental Rights in the European Union in 2003* (CFR-CDF.rapUE.2003) e *EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights*, *Report on the situation of Fundamental Rights in the European Union in 2004* (CFR-CDF.rep.EU.en.2004).

davvero significativo se ne fosse stata assicurata la continuità o addirittura se ne fosse stato sancito uno *status* permanente. Sottolineava inoltre che l'inclusione degli Stati membri nelle attività di monitoraggio ed interpretazione dei risultati del gruppo di esperti era fondamentale, ritenendosi pertanto auspicabile l'istituzione di un dialogo regolare con le autorità nazionali[13].

Lentamente, si era infatti sviluppata all'interno dell'Unione una «cultura dei diritti fondamentali»[14] e, contestualmente, l'idea che l'Unione potesse implementare una permanente attività di monitoraggio, che era non solo fondamentale per individuare tempestivamente quei comportamenti degli Stati membri che potessero minare la fiducia reciproca sulla quale si basava l'area di libertà, sicurezza e giustizia, ma che costitutiva il fondamento per lo sviluppo di una politica attiva dell'Unione in materia di diritti fondamentali[15].

Il passo successivo giungeva con il Consiglio europeo di Bruxelles del 2003 e sembrava però dirigersi in un'altra direzione. In quel contesto, infatti, i rappresentanti degli Stati membri sottolineavano l'importanza della raccolta e dell'analisi dei dati relativi ai diritti dell'uomo ai fini della definizione della politica dell'Unione in quel settore e convenivano di sviluppare l'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia e di estenderne il mandato per renderlo «un'Agenzia per i diritti dell'uomo»[16].

---

[13] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo in merito all'articolo 7 del Trattato sull'Unione europea - Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione, COM/2003/0606 definitivo, par. 2.1.

[14] Con riferimento al tema e con riguardo ai profili di evoluzione della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea pare opportuno richiamare, tra i molti contributi in dottrina: S. P. Panunzio (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005; G. Azzariti, *Studi sui diritti in Europa*, Roma, 2006; M. Cartabia, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in M. Cartabia (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna, 2007; M. Cartabia, *Europe and Rights: Taking Dialogue Seriously*, in European Constitutional Law Review, 2009, p. 5 ss; A. Ruggeri, *Dimensione europea della tutela dei diritti fondamentali e tecniche interpretative*, in www.federalismi.it, 4 dicembre 2009; S. Gambino, *Diritti fondamentali e Unione Europea. Una prospettiva costituzional-comparatistica*, Milano, 2009; L. Moccia (a cura di), *Diritti fondamentali e Cittadinanza dell'Unione Europea*, Milano, 2010; G. Búrca, *The Road not Taken: The European Union as a Global Human Rights Actor*, in *American Journal of International Law*, 2011, p. 649 ss.; L. Trucco, *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell'Unione Europea. Un'analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie a Lussemburgo*, Torino, 2013; P. Celle, *La Tutela Dei Diritti Fondamentali Dell'Unione Europea*, Ariccia, 2016; A. Tomaselli, *Cittadinanza europea e tutela dei diritti fondamentali*, Roma, 2017; C. Morviducci, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2017 e V. Zagrebelsky – R. Chenal – L. Tomasi, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Milano, 2019.

[15] O. De Schutter, *op. cit.*, p. 99 ss.

[16] Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, Bruxelles 12-13 dicembre 2003, par. 27. Si noti che in tale cambio di rotta hanno inciso fortemente le numerose prese di posizione del Consiglio d'Europa che temeva che la futura Agenzia potesse mettere in discussione il suo ruolo,

Quell'Osservatorio, istituito solo pochi anni prima, non svolgeva però alcuna attività di monitoraggio, da intendersi quale verifica del rispetto di determinati principi da parte delle istituzioni dell'Unione o degli Stati membri, bensì si occupava di trasmettere a quest'ultimi informazioni attendibili e comparabili sui fenomeni del razzismo, della xenofobia e dell'antisemitismo. Il suo scopo era quindi monitorare questi fenomeni a livello europeo al fine di raccogliere dati che potessero servire per l'adozione di provvedimenti o l'impostazione di iniziative delle istituzioni, nelle rispettive sfere di competenza, sia a livello dell'Unione che a livello nazionale[17].

La suddetta decisione del Consiglio europeo appariva alquanto sorprendente poiché, solo pochi anni prima, la Commissione aveva chiarito che l'Osservatorio europeo avrebbe dovuto continuare a concentrarsi sui temi del razzismo e della xenofobia evitando di estendere le proprie ricerche ed analisi ad altri campi[18]. Considerato quindi che non vi erano studi o analisi sul tema, la Commissione decideva di dare avvio ad una consultazione pubblica, che vedeva un'ampia partecipazione di *stakeholder*, sulla base della quale procedeva poi a presentare una proposta legislativa[19].

Al termine dell'*iter* legislativo, si giungeva finalmente all'approvazione del Regolamento 168 del 2007 (di seguito, Regolamento istitutivo) che istituiva appunto l'Agenzia[20].

---

ormai consolidato, per la tutela dei diritti umani in Europa. Sul punto si veda M. Cartabia – E. Lamarque – D. Tega, *L'agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Uno sguardo all'origine di un nuovo strumento di promozione dei diritti*, in G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, p. 918 ss. Per un approfondimento sul tema si rimanda a O. De Schutter, *The Two Europes of Human Rights: The Emerging Division of Tasks between the Council of Europe and the European Union in Promoting Human Rights in Europe*, in *Columbia Journal of European Law*, 2008, p. 509 ss. e W. Hummer, *The European Fundamental Rights Agency*, in A. Reinisch – U. Kriebaum (eds.), *The law of International Relationships - Liber Amicorum Hanspeter Neuhold*, Utrecht, 2007, p. 134 ss.

[17] Regolamento (CE) n. 1035/97 del Consiglio del 2 giugno 1997 che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia.

[18] Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulle attività dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia e proposte di rifusione del regolamento (CE) 1035/97 del Consiglio, COM/2003/0483 def.

[19] Comunicazione della Commissione: L'agenzia dei diritti fondamentali. Documento di consultazione pubblica, COM/2004/693 final; Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, COM/2005/0280 def. Per un'analisi della proposta si veda E. Howard, *The European Agency for Fundamental Rights*, in European Human Rights Law Review, 2006, p. 445 ss.

[20] Per un'analisi accurata delle differenze tra la proposta della Commissione e il Regolamento istitutivo approvato si veda G. N. Toggenburg, *The Role of the New EU*

3. *Il mandato, le funzioni e l'autonomia dell'Agenzia*

Nonostante l'ampio dibattito precedente l'adozione del Regolamento istitutivo, la definizione del mandato e dei compiti della nuova Agenzia veniva fortemente influenzata dalla natura dell'Osservatorio che andava a sostituire. Sebbene quindi tra il 2000 e il 2006 l'Unione avesse implementato alcune forme, anche disarmoniche, di monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali attraverso le attività della Commissione Libe e del *Network* di esperti, il legislatore europeo non trasferiva questo compito alle nuova Agenzia che nasceva, sulla scorta dell'Osservatorio europeo, come centro di *expertise* nel campo dei diritti fondamentali dell'Unione senza alcun potere di controllo diretto delle attività delle istituzioni o di quelle degli Stati membri nell'implementazione del diritto comunitario[21].

Ai sensi del Regolamento istitutivo, l'obiettivo dell'Agenzia è infatti fornire assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali alle istituzioni dell'Unione ed ai suoi Stati membri al fine di aiutarli a rispettare tali diritti[22]. In questo senso, l'Agenzia svolge quindi una serie di attività nell'ambito delle

---

Fundamental Rights Agency. Debating the "Sex of Angels" or Improving Europe's Human Rights Performance, in European Law Review, 2008, p. 385 ss.

[21] O. De Schutter, *The EU Fundamental Rights Agency*, cit., p. 110 ss. Con rifermento ai profili che concernono l'istituzione, il mandato e i compiti dell'Agenzia si richiama, *ex multis*: P. Alston – O. De Schutter (eds), *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Oxford, 2005; O. De Schutter – V. Van Goethem, *The Fundamental Rights Agency: Towards an Active Fundamental Rights Policy of the Union*, in *ERA Forum*, 2006, p. 587 ss.; M. Borraccetti, *L'agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali*, in G. Bronzini – V. Piccone (a cura di), *La Carta e le Corti. I diritti fondamentali nella giurisprudenza europea multilivello*, Taranto, 2007, p. 182 ss.; C. Morviducci, *Verso una nuova agenzia dei diritti fondamentali?*, in P. A. Pillitu (a cura di), *Scritti in onore di Giorgio Badiali*, Perugia, 2007, p. 237 ss.; A. Arnull, *Does Europe Need a Fundamental Rights Agency?*, in *European Law Review*, 2006, p. 285 ss.; L. Scaffardi, *L'incerto mandato dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, p. 156 ss.; M. Cartabia – E. Lamarque – D. Tega, *op. cit.*, p. 901 ss.; A. Von Bogdandy – J. Bernstorf, *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, p. 1035 ss.; L. Mannello, *Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali*, in *La cittadinanza europea: itinerari, strumenti, scenari. Rivista di studi e documentazione sull'interrogazione europea*, 2010, p. 227 ss.; E. Paciotti, *L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali*, in E. Paciotti, (a cura di), *Diritti fondamentali in Europa = Les droits fondamentaux en Europe = The fundamental rights in Europe*, Roma, 2011, p. 115 ss.

[22] Regolamento istitutivo, art. 2.

competenze della Comunità europea[23], che si sostanziano in otto compiti principali[24], i quali riflettono le tre principali funzioni di cui l'Agenzia è investita, ossia la raccolta di dati, la produzione di consulenze di elevato livello tecnico e l'elaborazione di una apposita strategia di comunicazione[25].

La prima funzione dell'Agenzia consiste quindi nel raccogliere e analizzare dati rilevanti nel campo dei diritti fondamentali. Partendo dai lavori dell'Osservatorio europeo che ha sostituito, l'Agenzia ha infatti sviluppato una preziosa capacità di ricerca in tema di diritti fondamentali, lavorando per realizzare studi basati su dati concreti, affidabili e comparabili in questo delicato ambito, oltre che impegnandosi per predisporre metodi e norme volti a migliorare la comparabilità, l'obiettività e l'attendibilità dei dati a livello europeo. Il valore aggiunto di tale funzione dell'Agenzia risiede proprio nella capacità di condurre ricerche in tutti gli Stati membri ed offrire così dati facilmente comparabili che possono riguardare tanto il quadro giuridico quanto l'effettiva implementazione dei diritti fondamentali; inoltre, in modo lungimirante, le ricerche dell'Agenzia spesso combinano analisi giuridiche ed empiriche, queste ultime tipiche delle scienze sociali[26]. Tali attività risultano quindi preziose sia per le istituzioni dell'Unione sia per le autorità nazionali nell'ottica di uno sviluppo proattivo ed intelligente della politica dei diritti fondamentali.

In secondo luogo, l'Agenzia fornisce una sorta di consulenza specialistica, essenziale per affrontare in modo equilibrato ed informato le questioni in materia di diritti fondamentali. La parte più informale di questa funzione si sviluppa attraverso un continuo dialogo, basato su incontri ed eventi tra lo *staff* dell'Agenzia e i legislatori dell'Unione e degli Stati membri; la formale esternazione di tale attività consultiva si sostanzia invece nella pubblicazione di conclusioni, raccomandazioni e pareri su specifici aspetti tematici che possono essere adottati per iniziativa propria dell'Agenzia o su richiesta di Consiglio, Commissione o Parlamento europeo[27].

Tuttavia, va rilevato che le conclusioni ed i pareri dell'Agenzia possono riguardare le proposte legislative della Commissione europea o le posizioni adottate dalle istituzioni nell'ambito delle procedure legislative solo qualora

---

[23] Regolamento istitutivo, art. 3. Si noti che il riferimento alla Comunità europea e non già all'Unione europea sarà oggetto di approfondimento nei paragrafi successivi.

[24] Regolamento istitutivo, art. 4, lettere a) – h).

[25] G. N. Toggenburg, *The European Union Fundamental Rights Agency*, in G. Oberleitner (ed.), *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts*, Singapore, 2018, p. 452 ss.

[26] O. De Schutter, *Strengthening the Fundamental Rights Agency. The Revision of the Fundamental Rights Agency Regulation.* Study Requested by the LIBE committee. PE 653.056 - Maggio 2020, p. 10.

[27] Ivi, p. 11.

l'istituzione interessata abbia espressamente presentato una richiesta[28]. Questo elemento differenzia l'Agenzia dalle autorità nazionali istituite in conformità con i c.d. Principi di Parigi, enunciati dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1993[29], che definiscono gli elementi chiave per la creazione ed il funzionamento delle Istituzioni nazionali per i diritti umani. Alla luce di tali Principi, infatti, queste istituzioni devono poter liberamente considerare qualsiasi questione che rientri nel loro ambito di competenza indipendentemente dalla circostanza per cui un'autorità ne abbia espressamente richiesto l'intervento. Sebbene durante la discussione precedente l'istituzione dell'Agenzia, si fosse spesso fatto riferimento ai suddetti Principi quali fonte potenziale di ispirazione[30], la proposta iniziale della Commissione escludeva totalmente l'Agenzia dalla partecipazione nel processo legislativo e dalla possibilità di valutare le proposte legislative. Nel corso della discussione veniva poi raggiunto il compromesso sancito nel Regolamento istitutivo, che consente l'intervento dell'Agenzia solo previa specifica richiesta di un'istituzione. Di conseguenza nella valutazione delle questioni in materia di diritti fondamentali che possono porsi nell'iter legislativo dell'Unione, l'attività dell'Agenzia resta totalmente dipendente dall'eventuale iniziativa di un'istituzione[31].

Altro ramo di questa seconda funzione è la pubblicazione di una relazione annuale sulle questioni inerenti ai diritti fondamentali in cui l'Agenzia provvede anche a segnalare gli esempi di buone pratiche[32]. Al riguardo, può ritenersi condivisibile l'osservazione secondo cui l'identificazione di tali buone pratiche è possibile solo attraverso un monitoraggio orizzontale delle attività degli Stati membri e pertanto, sebbene non si stato attribuito all'Agenzia il potere di verificare direttamente il rispetto dei diritti fondamentali da parte delle autorità nazionali, attraverso il suddetto compito le si è consentito comunque di esercitare una sorta di controllo indiretto[33].

La terza funzione dell'Agenzia si sostanzia infine nella predisposizione di una strategia di comunicazione e nella promozione di un dialogo con la società civile. Tali attività hanno un duplice obiettivo poiché sono dirette da una parte a

---

[28] Regolamento istitutivo, art. 4(2).

[29] Risoluzione 48/134 del 20 Dicembre 1993 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Secondo i c.d. Principi di Parigi, ivi sanciti, le istituzioni nazionali per i Diritti Umani (Nhri - *National Human Rights Institution*) devono essere informate ai principi di indipendenza, oltre che di pluralismo, rappresentatività, non-formalismo, equità, spirito di società civile e cooperazione trans-nazionale.

[30] Comunicazione della Commissione: L'agenzia dei diritti fondamentali. Documento di consultazione pubblica, COM/2004/693 final, p. 4.

[31] G. N. Toggenburg, *The Role of the New EU Fundamental Rights Agency,* cit., p. 394.

[32] Regolamento istitutivo, art. 4(1), lettera e).

[33] G. N. Toggenburg, *The Role of the New EU Fundamental Rights Agency,* cit., p. 394.

sensibilizzare il vasto pubblico ai diritti fondamentali e dall'altra ad informalo sulle attività dell'Agenzia[34]. Il Regolamento istitutivo definisce uno degli strumenti attraverso cui questa terza missione viene perseguita, ossia la pubblicazione di una relazione annuale sulle attività dell'Agenzia, utile ai cittadini per comprendere il ruolo ed il lavoro svolto dalla stessa[35].

Questo compito, seppur possa apparire di minore importanza, costituisce un pilastro fondamentale per l'obiettivo ultimo che l'Agenza mira in definitiva a servire, ossia il pieno rispetto dei diritti fondamentali. Invero, come chiarito nel preambolo del Regolamento istitutivo, una maggiore conoscenza e una più ampia consapevolezza delle questioni inerenti ai diritti fondamentali nell'Unione sono i presupposti che ne garantiscono il pieno rispetto[36]. In questo senso, l'Agenzia ha il compito di intraprendere tutte le misure e le iniziative necessarie per sensibilizzare i cittadini sui loro diritti fondamentali, sulla loro portata e sulle possibilità ed i vari meccanismi perché vengano osservati. Pur non essendo quindi destinataria di denunce od esposti dei singoli in relazione a possibili violazioni di tali diritti, l'Agenzia contribuisce ad accrescere la consapevolezza e la conoscenza degli stessi, rendendo la cittadinanza più attenta alle possibili violazioni da parte delle istituzioni dell'Unione o degli Stati membri. Considerata tale funzione, non stupisce quindi che la Commissione abbia riconosciuto all'Agenzia un ruolo preminente, in collaborazione con le autorità nazionali, con riguardo alla comunicazione relativa alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea nonché alla chiarificazione del suo ambito di applicazione[37].

A partire dal 2016, in seguito ad una riorganizzazione interna dell'Agenzia, è stato creato un apposito dipartimento, il *Fundamental Rights Promotion Department*, a cui è specificatamente assegnato il compito di implementare la strategia di comunicazione dei lavori dell'Agenzia, nonché di coordinare le attività

[34] Regolamento istitutivo, art 4(1), lettera h).
[35] Regolamento istitutivo, art. 4(1), lettera g).
[36] Regolamento istitutivo, considerando (4).
[37] Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Relazione 2010 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, COM(2011)160 definitivo, par. 2.3. In questo senso è emblematica, seppur non particolarmente efficace, l'iniziativa "*Charter 4 mobile app*", lanciata dall'Agenzia nel 2012, che consiste in un'applicazione per dispositivi mobili che funge sostanzialmente da sportello informativo diretto per la popolazione (http://fra.europa.eu/charter4mobile/). Nella stessa direzione si muove anche la piattaforma *e-learning* disponibile sul sito web dell'Agenzia, che ospita iniziative come "*e-Media toolkit*", volta a incoraggiare, attraverso esempi concreti di vario genere e strumenti pratici, lo sviluppo di un giornalismo di qualità in relazione alle questioni sui diritti fondamentali e "*Charter e-Guidance*" iniziativa formativa rivolta invece a giuristi ed esperti (https://e-learning.fra.europa.eu).

di sensibilizzazione e di coinvolgimento degli *stakeholder*[38]. È infine opportuno specificare che le attività di comunicazione non sono unidirezionali, ma si sviluppano nell'ottica di favorire un dialogo a doppio senso con la società civile, considerato il ruolo essenziale che quest'ultima svolge per la protezione e la promozione dei diritti fondamentali[39]. Come stabilito dal Regolamento istitutivo, l'Agenzia coopera infatti in modo strutturato con le organizzazioni non governative e con le istituzioni della società civile che operano nell'ambito dei diritti fondamentali attraverso la "Piattaforma dei diritti fondamentali", un canale per la collaborazione e lo scambio di informazioni e attraverso il quale vengono condivise le conoscenze[40].

A margine delle tre funzioni richiamate, va segnalato come negli ultimi anni l'Agenzia abbia iniziato a svolgere un nuovo ruolo che non trova un preciso inquadramento nell'elenco dei compiti ad essa affidati dal Regolamento istitutivo. Sempre più frequentemente, infatti, l'Agenzia si è dimostrata presente nello svolgimento di attività operative in particolare attraverso la partecipazione dei suoi esperti in missioni sul campo, quali per esempio le attività di supporto negli *hotspot* di Grecia ed Italia dove vengono accolti i migranti[41]. In tali contesti l'Agenzia ha inviato esperti al fine di fornire alle autorità nazionali indicazioni e suggerimenti pratici per affrontare le delicate e impegnative questioni legate al rispetto dei diritti fondamentali nella gestione dei migranti[42]. Nel medesimo senso si sviluppano le iniziative dell'Agenzia volte a formare gli operatori dei servizi di immigrazione e la polizia di frontiera degli Stati membri[43], anche con specifico riferimento alle questioni legate all'espulsione dei minori non accompagnati[44].

---

[38] Optimity Advisors, 2nd Independent External Evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights. Final Report, 31 October 2017, p. 16 ss.

[39] G. N. Toggenburg, *The European Union Fundamental Rights Agency*, cit., p. 455 ss.

[40] Regolamento istitutivo, considerando (19) e art. 10. Per una descrizione delle attività e dei partecipanti alla piattaforma si veda https://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society.

[41] O. De Schutter, *Strengthening the Fundamental Rights Agency*, cit., p. 11 ss. e G. N. Toggenburg, *The European Union Fundamental Rights Agency*, cit., p. 443 e 457 ss.

[42] Si veda in proposito FRA Opinion 5/2016, Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy (29 novembre 2016) e FRA Opinion 3/2019, Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy (4 marzo 2019).

[43] Si richiama, a titolo di esempio, l'iniziativa riguardante la polizia croata: https://fra.europa.eu/en/news/2020/training-croatian-border-guards.

[44] Si veda a riguardo il seminario organizzato in collaborazione con Cepol: https://fra.europa.eu/en/news/2020/cepol-webinar-returning-unaccompanied-children-and-fundamental-rights.

Delineate così le funzioni dell'Agenzia, occorre rilevare che il Regolamento istitutivo impone, sul loro effettivo svolgimento, un'importante limitazione. I settori tematici in cui l'Agenzia può svolgere le proprie attività sono infatti definiti da un quadro pluriennale che il Consiglio adotta deliberando, all'unanimità, su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo[45].

Sebbene nella definizione del quadro pluriennale il Consiglio debba rispettare le priorità dell'Unione, tenendo conto anche degli orientamenti derivanti dalle risoluzioni del Parlamento europeo relative ai diritti fondamentali[46], di fatto questa modalità di definizione dei campi di azioni dell'Agenzia garantisce agli Stati membri un certo grado di controllo sulle priorità e sui limiti delle sue attività. Non stupisce in questo senso che il Regolamento istitutivo chiarisca che la procedura di adozione del quadro sopra descritta si giustifichi proprio alla luce dell'importanza politica che lo stesso assume[47].

Il quadro, a cui ci si riferisce spesso con l'acronimo inglese Maf (*Multi-Annual Framework*), è valido per cinque anni e definisce l'area di attività in cui l'Agenzia può operare di propria iniziativa. Nonostante infatti il mandato dell'Agenzia abbracci oggi, secondo l'interpretazione maggiormente condivisa[48], tutti i settori in cui l'Unione ha competenza, il meccanismo del Maf limita la possibilità dell'Agenzia di decidere verso quali settori indirizzare le attività che vuole intraprendere autonomamente. Gli ambiti che non sono ricompresi nell'elenco stilato nel Maf richiedono infatti un'esplicita richiesta dal Parlamento europeo, della Commissione o del Consiglio dell'Unione affinché l'Agenzia possa svolgere, in quei settori tematici, le proprie funzioni[49].

---

[45] Regolamento istitutivo, art. 5(1). Tale norma prevede che il quadro venga approvato previa consultazione del Parlamento Europeo e infatti il primo quadro pluriennale per il periodo 2007-2012, adottato esclusivamente sulla base dell'articolo del Regolamento istitutivo, ha seguito tale procedura. Tuttavia, da quando la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito che con norme di diritto derivato non possono essere introdotte modalità di adozione di atti diverse da quelle previste nei Trattati (Corte giust., 6 maggio 2008, C-133/06, *Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea*, par. 55 ss.), il quadro pluriennale viene adottato sulla base dell'art. 352 TFUE, che prevede la previa approvazione del Parlamento europeo. Pertanto i quadri pluriennali per il periodo 2012-2017, Decisione n. 252/2013/UE del Consiglio dell'11 marzo 2013 e per il periodo 2018-2022, Decisione n. 2017/2269/UE del Consiglio del 7 dicembre 2017, sono stati adottati secondo la procedura prevista da tale articolo.

[46] Regolamento istitutivo art. 5(2), lettera c).

[47] Regolamento istitutivo, considerando (11).

[48] Sul punto si veda *infra*.

[49] Regolamento istitutivo, art. 5(3). Sul punto si veda G. N. Toggenburg, *The European Union Fundamental Rights Agency*, cit., p. 451.

4. *L'Agenzia nel nuovo quadro costituzionale dell'Unione europea*

È fuor di dubbio che l'Agenzia, nello svolgimento delle funzioni sopra esaminate, abbia contribuito a trasformare l'Unione europea in un attore cardine nel campo dei diritti fondamentali e a cercare di promuovere una cultura in materia tanto tra gli le istituzioni dell'Unione e degli Stati membri quanto tra i cittadini.

La seconda valutazione esterna indipendente relativa ai risultati conseguiti dall'Agenzia, pubblicata nell'ottobre del 2017, ha evidenziato che le attività di quest'ultima hanno contribuito in modo significativo e unico alla promozione e alla protezione dei diritti fondamentali nel panorama dell'Unione. È stato riconosciuto che il duplice ruolo dell'Agenzia, che elabora analisi socio-giuridiche affidabili e comparabili, e fornisce consulenza strategica basata su dati comprovati, costituisce un valore aggiunto nel campo dei diritti fondamentali e nell'implementazione degli stessi sia a livello dell'Unione che in ambito nazionale[50]. La medesima valutazione ha messo in evidenza inoltre come gli *stakeholder* considerino di indiscutibile qualità i risultati delle ricerche e delle analisi condotte dall'Agenzia[51].

Tuttavia, nonostante tale lavoro risulti prezioso, sembra opportuno domandarsi se, dopo oltre un decennio dalla sua istituzione, il quadro regolatore dell'Agenzia sia ancora adatto per consentirle di svolgere al meglio il proprio mandato. Questa riflessione si rende tanto più necessaria anche alla luce del fatto che il panorama istituzionale dell'Unione è significativamente mutato rispetto al contesto entro cui il Regolamento istitutivo ha preso forma.

Nello scenario post-Lisbona infatti il mancato riferimento esplicito alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, quale paramento di riferimento per l'Agenzia nello svolgimento dei suoi compiti, desta qualche perplessità. L'art. 3(2) del Regolamento istitutivo si limita infatti a stabilire che l'Agenzia debba fare riferimento ai diritti fondamentali quali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e quali risultano

[50] Optimity Advisors, 2nd independent External Evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights. Final Report, 31 October 2017, p. 5.

[51] Ivi, p. 4. Per un approfondimento sulla prospettiva degli *stakeholder* in relazione in particolare alle attività dell'Agenzia, si veda Consultation of stakeholders for the Multi-Annual Framework 2018-2022 Questionnaire Review – October 2015, pubblicato il 7 marzo 2016 (https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/stakeholder-consultation-maf-2018-2022_en.pdf).

dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri[52]. L'omissione può essere compresa alla luce del fatto che, al tempo dell'adozione del Regolamento, la Carta non era ancora un documento giuridicamente vincolante e gli sviluppi politici rendevano imprevedibile anticipare se e quando essa avrebbe potuto assumere tale valore[53]. L'inserimento di un esplicito richiamo alla Carta, nella parte vincolante del Regolamento, avrebbe quindi costituito un'anticipazione normativa che, sul piano politico, restava ancora potenziale. In sostanza non poteva ricomprendersi, tra le fonti di riferimento delle attività dell'Agenzia, un documento dal mero valore simbolico. La Carta trovava così un timido spazio solamente nel preambolo del Regolamento, dove veniva richiamata a fianco della summenzionata Convenzione e dove era chiarito che la denominazione dell'Agenzia doveva rispecchiarne la stretta connessione[54].

Ciononostante, è palese come la Carta, che con il Trattato di Lisbona assumeva lo stesso valore giuridico dei Trattati[55], rappresenti oggi, nella pratica istituzionale dell'Agenzia, un essenziale strumento di riferimento per lo svolgimento delle proprie attività, non solo come schema strutturale per la predisposizione dei propri documenti[56], ma soprattutto come parametro per

---

[52] Il Regolamento richiamava all'articolo specificato i diritti fondamentali quali definiti nell'art. 6, par. 2, del Trattato sull'Unione europea allora in vigore, G U CE 321, 29 dicembre 2006, p. 5.

[53] Solo pochi anni prima infatti il Progetto del Trattato per l'adozione di una Costituzione per l'Europa aveva incontrato una forte resistenza politica e i risultati negativi dei referenda di Francia (29 maggio 2005) e Paesi Bassi (1 giugno 2005) avevano bruscamente frenato la prospettiva di riforma, inclusa la possibilità di rendere la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea giuridicamente vincolante.

[54] Regolamento istitutivo, considerando (2) e (9).

[55] Con riferimento alla Carta, ai profili di efficacia e ai limiti di applicabilità si richiama, *ex multis*: O. Pollicino – V. Sciarabba, *La Carta di Nizza oggi, tra "sdoganamento giurisprudenziale" e Trattato di Lisbona,* in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo,* 2008, p. 101 ss.; M. Cartabia, *Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione dopo Lisbona*, in R. Gualtieri – G. Amato, *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze, 2013, p. 249 ss.; P. Gianniti, *I diritti fondamentali nell'unione Europea. La carta di Nizza dopo il trattato di Lisbona*, Bologna, 2013; R. Mastroianni – O. Pollicino – S. Allegrezza, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017; V. Piccone – O. Pollicino – F. Viganò, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: efficacia ed effettività*, Napoli, 2018; N. Lazzerini, *La carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: i limiti di applicazione*, Milano, 2018 e M. Cartabia, *L'impatto costituzionale della Carta dei Diritti dell'Unione europea*, in R. Adam – E. Cannizzaro – M. Condinanzi, *op. cit.,* p. 179 ss.

[56] I *report* dell'Agenzia seguono la struttura della Carta e contengono numerosi riferimenti espressi ai suoi articoli, mentre i documenti programmatici delineano gli obiettivi dell'Agenzia strutturandoli secondo i diversi titoli della Carta.

analisi giuridiche[57]. Sarebbe pertanto auspicabile, per questioni di estetica costituzionale, che in una prospettiva di riforma il *Bill of Rights* dell'Unione trovasse un'adeguata collocazione nel Regolamento istitutivo dell'Agenzia[58].

D'altro canto, va rilevato che con il Trattato di Lisbona, l'Unione e la Comunità europea si sono unificate nella sola Unione europea e si è così abbandonato il vecchio sistema dei pilastri[59]. In questo senso appare quindi obsoleto, oltre che fuorviante, il riferimento del Regolamento istitutivo alle competenze della Comunità quali previste dall'ormai superato trattato che istituiva la Comunità europea[60].

Alla luce del nuovo quadro costituzionale dell'Unione[61], può essere dunque utile riflettere su quali prospettive di cambiamento potrebbero consentire all'Agenzia di svolgere in modo più efficace il proprio mandato e di giocare un ruolo ancora più pregnante per la protezione, la promozione e l'implementazione

---

[57] La Carta è per esempio utilizzata dall'Agenzia come parametro normativo nella attività di predisposizione dei pareri richiesti dalle istituzioni dell'Unione europea ai sensi dell'art. 4(2) del Regolamento istitutivo. L'Agenzia analizza infatti le proposte legislative valutandone la compatibilità in riferimento a specifici diritti sanciti nella Carta, richiamandone esplicitamene gli articoli.

[58] G. N. Toggenburg, *Fundamental Rights and the European Union: How Does and How Should the EU Agency for Fundamental Rights Relate to the EU Charter of Fundamental Rights?*, European University Institute, EUI Working Paper LAW 2013/13, p. 6. Per un approfondimento sull'utilizzo della Carta nella pratica istituzionale dell'Agenzia si veda la sezione IV di tale contributo, *The Charter in the Agency's Practice: Legal Benchmark, Structuring Tool and Administrative Matrix*.

[59] Come chiarito dall' art. 1(3) TUE, infatti, l'Unione ha sostituito ed è succeduta alla Comunità europea. Con l'abolizione della struttura dei tre pilastri, si è verificata una generalizzazione delle regole proprie dell'originario diritto comunitario, benché la politica estera e di sicurezza comune (comprendente la politica di sicurezza e di difesa comune), è rimasta soggetta a proprie regole specifiche (contenute essenzialmente nel TUE), che ne confermano il carattere fortemente intergovernativo.

[60] Regolamento istitutivo, art. 3(1).

[61] Con riferimento a tale espressione pare opportuno un richiamo a quanto sancito dalla Corte di giustizia nella causa *Les Verts* (Corte giust., 23 aprile 1986, 294/83): «Si deve anzitutto sottolineare che la Comunità economica europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato» (par. 23). Nello stesso senso la Corte di giustizia si è espressa nel parere 1/91 (14 dicembre 1991): «Il Trattato CEE, benché sia stato concluso in forma d'accordo internazionale, costituisce la carta costituzionale di una comunità di diritto» (par. 21) e da ultimo nel parere 1/17 (30 aprile 2019): «l'Unione è dotata di un quadro costituzionale che le è proprio» (par. 110). Cfr. U. Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020; P. Costanzo – L. Mezzetti – A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, Torino, 2019.

dei diritti fondamentali, oltre a renderla un attore chiave nell'ottica di un processo di integrazione europea basato sui diritti.

5. *Il meccanismo del Maf*

In questa prospettiva, l'aspetto principale che merita di essere analizzato è certamente il meccanismo del Maf, che, come anticipato, delimita le aree tematiche in cui l'Agenzia può muoversi in piena autonomia.

Nonostante l'elenco di tali aree, stilato nei vari Maf, sia alquanto esteso[62], non è tuttavia considerabile come esaustivo e consente di fatto all'Agenzia di svolgere attività di propria iniziativa solo in determinate aree già politicamente "pre-approvate"[63]. Per questo i limiti imposti all'Agenzia attraverso il meccanismo del Maf collidono profondamente con il carattere di indipendenza che il Regolamento istitutivo vorrebbe conferirle. Non solo infatti il Regolamento specifica che l'Agenzia assolve i suoi compiti in completa indipendenza[64], ma nel Preambolo viene esplicitamente chiarito che, alla luce dei Principi di Parigi, «la composizione del consiglio di amministrazione dovrebbe garantire l'indipendenza dell'Agenzia sia nei confronti delle istituzioni della Comunità sia nei confronti dei governi degli Stati membri»[65].

Inoltre, la summenzionata procedura per l'adozione del Maf[66] comporta un considerevole impiego di tempo ed energie delle istituzioni coinvolte, circostanza che può risultare persino in un ritardo per le attività dell'Agenzia, come è accaduto nel 2013[67]. Tale sforzo, tuttavia, non sembra essere compensato da

---

[62] Decisione (UE) 2017/2269 del Consiglio del 7 dicembre 2017, art. 2, che prevede i seguenti settori tematici: la tutela delle vittime di reati e l'accesso alla giustizia; l'uguaglianza e la discriminazione fondata su taluni motivi, come sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o convinzioni personali, opinione politica o di qualunque altro genere, appartenenza a una minoranza nazionale, patrimonio, nascita, disabilità, età o orientamento sessuale, o in base alla nazionalità; la società dell'informazione e, in particolare, il rispetto della vita privata e la protezione dei dati personali; la cooperazione giudiziaria, eccetto in materia penale; l'immigrazione, le frontiere, l'asilo e l'integrazione dei rifugiati e dei migranti; il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza a essi associata; i diritti dei minori; l'integrazione e l'inclusione sociale dei rom.

[63] J. Wouters – M. Ovádek, *Exploring the Political Role of FRA. Mandate, Resources and Opportunities*, in R. Byrne – H. Entzinger (eds), *Human Rights Law and Evidence-Based Policy. The Impact of the EU Fundamental Rights Agency,* Abingdon, 2019, p 82 ss.

[64] Regolamento istitutivo, art. 16 (1).

[65] Regolamento istitutivo, considerando (20).

[66] Regolamento istitutivo, art. 5. Sul punto si veda *supra* paragrafo 3 e nota 45.

[67] Basti ricordare in proposito che gli Stati membri devono decidere all'unanimità nel Consiglio Affari e Giustizia e per alcuni Stati membri è necessario un passaggio nei parlamenti

nessun effettivo vantaggio, rimanendo incerto l'effettivo valore aggiunto di tale quadro pluriennale, il quale elenca una serie generale di tematiche che di fatto mutano marginalmente da periodo a periodo[68]. Un'analisi dei tre diversi quadri pluriennali adottati dimostra infatti che le area tematiche elencate sono rimaste sostanzialmente le stesse dal primo quadro definito nel 2007 all'ultimo del 2018, eccezion fatta per qualche lieve modifica[69]. Ciò denota che il meccanismo del Maf non risponde o non ha saputo rispondere ad alcuna logica di flessibilità che potesse servire a sfruttare in modo più efficiente la potenzialità dell'Agenzia, rivelandosi una mera limitazione, di carattere prettamente politico, imposta sullo svolgimento autonomo dei suoi compiti.

Inoltre è stato evidenziato come tale meccanismo renda difficoltoso o addirittura impossibile per l'Agenzia rispondere alle aspettative degli *stakeholder*, affrontare tematiche politicamente troppo sensibili che proprio per tale caratteristica non sono incluse nel Maf[70] o comunque continuare a giocare un

---

nazionali. Per il periodo 2013-2018, il Maf è stato infatti adottato nel marzo del 2013, tre mesi dopo il termine previsto. Si veda sul punto Decisione n. 2017/05 del consiglio di amministrazione dell'Agenzia, Recommendation regarding changes in the Agency, its working practices and the scope of its mission, 14 dicembre 2017, p. 17.

[68] Optimity Advisors, 2nd independent External Evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights. Final Report, 31 October 2017, p. 32 ss. e p. 56.

[69] Nel quadro 2013-2017 è stata introdotta l'area della cooperazione giudiziaria, eccetto in materia penale, assente nel quadro precedente, poi mantenuta nel successivo quadro 2018-2022. È invece stato eliminato, sempre a partire dal quadro 2013-2017, il settore chiamato «partecipazione dei cittadini dell'Unione al funzionamento democratico della stessa». Le altre aree tematiche, seppur con denominazioni lievemente differenti, vengono elencate nei tre diversi quadri, si veda *supra* nota 62. Sul punto si veda L. Violini, *The Fundamental Rights Agency of the EU: A step on the way toward an integrated EU policy in the domain of fundamental rights*, in L. Violini – A. Baraggia, (eds), *The Fragmented Landscape of Fundamental Rights Protection in Europe*, Cheltenham, 2018, p. 147 ss.

[70] Emblematica in questo senso è, dopo l'evoluzione in senso illiberale di alcune democrazie dell'Unione, la mancata inclusione nei Maf di un riferimento allo stato di diritto ed alle problematiche da affrontare all'interno di questa sensibile tematica. In proposito pare opportuno, *ex multis*, richiamare: B. Nascimbene, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato UE*, in www.rivista.eurojus.it, 24 ottobre 2017; L. Besselink, *The Bite, the Bark, and the Howl. Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives*, in A. Jakab – D. Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, 2017, p. 128 ss.; N. Lazzerini, *Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto della crisi dello Stato di diritto in Polonia: prove di potenziamento degli "anticorpi" dei Trattati?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, p. 1 ss; R. Tiniere, *La délicat question de la détermination des sanctions pour la violation de État de droit*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 293 ss. e M. Carta, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020. Con specifico riferimento al ruolo dell'Agenzia rispetto a questa tematica si veda *infra*.

ruolo determinante quando la situazione dei diritti fondamentali nell'Unione evolve in direzioni non facilmente prevedibili[71].

Sebbene una programmazione pluriennale, nella quale si possa disegnare una visione strategica, debba considerarsi utile e necessaria, non pare che il meccanismo del Maf disegnato dal Regolamento istitutivo dell'Agenzia rappresenti una soluzione ottimale. Come l'Agenzia stessa ha sottolineato nel 2017, il suddetto meccanismo, che tra l'altro costituisce un'anomalia nel panorama delle Agenzie dell'Unione, dovrebbe essere eliminato in quanto sostanzialmente inefficiente. Il consiglio di amministrazione dell'Agenzia[72] ha evidenziato come la procedura del Maf risultasse ridondante e farraginosa anche alla luce della dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea relativa agenzie decentrate, dove sono state delineate un insieme di linee guida che costituiscono un "orientamento comune" per rendere le agenzie più coerenti, efficaci e responsabili[73]. In particolare, è stato sottolineato che le procedure di tale orientamento comune sono molto più efficienti e consentono una vera e propria definizione delle priorità che tenga conto delle opinioni degli Stati membri e degli orientamenti e degli obiettivi dell'Unione[74].

L'inefficienza e la ridondanza del meccanismo del Maf risultano inoltre ulteriormente aggravate dalla circostanza per cui, ai sensi del Regolamento finanziario quadro delle agenzie dell'Unione[75], l'Agenzia adotta, oltre ad un programma di lavoro annuale, un programma di lavoro pluriennale che definisce la programmazione strategica per un periodo di tre anni, disarmonico quindi rispetto a quello coperto dal Maf. Queste strategie, contenute in un unico documento di programmazione, sono valutate annualmente e aggiornate in base

---

[71] O. De Schutter, *Strengthening the Fundamental Rights Agency*, cit., p. 20.

[72] Il Consiglio di Amministrazione è l'organo di programmazione e di sorveglianza dell'Agenzia, previsto dall'art. 11 del Regolamento istitutivo. È formato da persone con un'adeguata esperienza nella gestione di organizzazioni pubbliche o private e un'adeguata conoscenza del settore dei diritti fondamentali (in particolare una personalità indipendente nominata da ciascuno Stato membro, una nominata dal Consiglio d'Europa e due rappresentanti della Commissione). Il Consiglio di Amministrazione provvede affinché l'Agenzia esegua i compiti che ad essa vengono affidati, svolgendo le funzione definite dall'art. 12 del Regolamento istitutivo.

[73] Common Approach on EU decentralized agencies, Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea sulle agenzie decentrate, 19 luglio 2012. Si tratta tuttavia di un documento non giuridicamente vincolante.

[74] Decisione n. 2017/05 del Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia, Recommendation regarding changes in the Agency, its working practices and the scope of its mission, 14 dicembre 2017, p. 12.

[75] Regolamento delegato (UE) n. 1271/2013 della Commissione del 30 settembre 2013, poi sostituito dal Regolamento delegato (UE) 2019/715 della Commissione del 18 dicembre 2018.

alle necessità anche alla luce del parere della Commissione alla quale il documento di programmazione viene inviato, così come viene trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio, entro il 31 gennaio di ogni anno[76].

In conclusione, quindi, si può affermare che il meccanismo del Maf costituisce un'importante limitazione per l'Agenzia, non solo con riguardo alla sua asserita indipendenza, ma anche perché restringe nella sostanza la possibilità dell'Agenzia di programmare le proprie attività di assistenza e consulenza in maniera strategicamente appropriata per il perseguimento dell'obiettivo ultimo di promozione e protezione dei diritti umani.

6. *Il ruolo dell'Agenzia in ambito di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale*

Vi è un ulteriore elemento che appare discordante con l'attuale assetto costituzione dell'Unione e con gli obiettivi per cui l'Agenzia è stata istituita, ossia l'impossibilità per la stessa di svolgere le proprie attività negli ambiti della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Come anticipato infatti, secondo il Regolamento istitutivo, l'Agenzia doveva svolgere le proprie attività nell'ambito delle competenze della Comunità, così come previste dal "trattato che istituisce la Comunità europea", allora vigente[77]. Restavano quindi escluse le materie che rientravano a quel tempo nel "terzo pilastro", ossia la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, regolate all'epoca nel titolo VI del Trattato sull'Unione europea. Nonostante il preambolo del Regolamento lasciasse aperto uno spiraglio per una prospettiva di cambiamento[78], l'esclusione di tali ambiti dalle aree tematiche di attività dell'Agenzia era frutto dell'impossibilità di trovare un accordo unanime in sede di Consiglio.

In effetti, la proposta legislativa iniziale della Commissione presentata nel 2005 comprendeva sia una proposta di Regolamento per l'istituzione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, sia una proposta di decisione per

[76] Regolamento delegato (UE) 2019/715, art. 32. Sul punto si veda Decisione n. 2017/05 del Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia, Recommendation regarding changes in the Agency, its working practices and the scope of its mission, 14 dicembre 2017, p. 13 e O. De Schutter, *Strengthening the Fundamental Rights Agency*, cit., p. 21.

[77] Regolamento istitutivo, art. 3(1).

[78] Regolamento istitutivo, considerando (32): «Nessuna 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 giudiziaria in materia penale».

conferire all'Agenzia il potere di svolgere le proprie attività nelle materie indicate nel titolo VI del Trattato sull'Unione europea[79]. Il motivo della presentazione di due distinte proposte si giustificava alla luce dell'assetto previsto dai Trattati allora in vigore e dalla necessità di basare le proposte su due diverse basi giuridiche[80]. Il Consiglio decideva tuttavia di adottare solamente il Regolamento, lasciando in sospeso invece la proposta relativa alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. In quel contesto però accettava di riesaminare il mandato dell'Agenzia entro il 2009, proprio ai fini di una possibile estensione dello stesso a questi settori[81].

Il Consiglio chiariva in seguito che, nonostante tali materie restassero escluse dal mandato dell'Agenzia, le istituzioni dell'Unione avrebbero comunque potuto beneficiare, nell'ambito del processo legislativo e nel rispetto dei rispettivi poteri, dell'*expertise* generale dell'Agenzia e quindi richiederle un parere anche nei settori della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale per i casi in cui lo avessero ritenuto utile e necessario[82].

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, tuttavia, tale distinzione ha perso sostanzialmente di significato, poiché le materie regolate dal Titolo VI del superato Trattato sull'Unione europea ricadono oggi nella sfera del Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea[83].

Alla luce del mutato quadro costituzionale, risulta chiaro come un'interpretazione post-Lisbona porti a concludere che l'Agenzia possa ora

---

[79] Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali COM/2005/0280 def. – CNS 2005/0124 e Proposta di decisione del Consiglio che conferisce all'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali il potere di svolgere le proprie attività nelle materie indicate nel titolo VI del trattato sull'Unione europea COM/2005/0280 def. – CNS 2005/0125.

[80] La proposta di Regolamento per l'istituzione dell'Agenzia trovava la sua base giuridica nell'art. 308 del Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata 2002, oggi art. 352 TFUE), poiché si trattava di una competenza sussidiaria necessaria per raggiungere un obiettivo generale della Comunità, ossia assicurare che l'azione della stessa avvenisse nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. La proposta di decisione per conferire all'Agenzia il potere di svolgere le proprie attività in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale si basava invece sugli articoli 30, 31 e 34(2) del Trattato sull'Unione europea (versione consolidata 2002).

[81] Addendum al progetto di processo verbale 1, 2781ª Sessione del Consiglio dell'Unione europea (Giustizia e affari interni) tenutasi a Bruxelles il 15 febbraio 2007, 6396/07 ADD 1, par. 3.

[82] Ivi, par. 4. Si veda, a titolo d'esempio, EU Agency for Fundamental Rights, *Criminal detention and alternatives: fundamental rights aspects in EU cross-border transfers*, Report, November 2016 e EU Agency for Fundamental Rights, *Rights of suspected and accused persons across the EU: translation, interpretation and information*, Report, November 2016.

[83] Si veda *supra* nota 59.

svolgere le proprie attività nell'ambito di tutte le competenze dell'Unione e dunque anche in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. In questo senso deve essere letto il formale ritiro della proposta per il conferimento delle competenze all'Agenzia in tali materie, considerata dalla Commissione ormai "superata" in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona[84]. Dello stesso avviso è anche il consiglio di amministrazione dell'Agenzia, che ha ricordato come tali ambiti siano ormai «*standard EU policy*», evidenziando come la struttura istituzionale post-Lisbona sia ormai da tempo vigente e l'Unione stia assistendo ad una numerosa serie di iniziative in questi campi, che proprio per la loro natura sollevano delicate questioni inerenti ai diritti fondamentali[85]. La possibilità per l'Agenzia di svolgere un ruolo più incisivo in tali settori diventa quindi fondamentale per il conseguimento degli obiettivi per cui è stata istituita, consentendole così di promuovere anche un rafforzato senso di fiducia nell'Unione tra la popolazione[86].

Ciò considerato, deve rilevarsi che, abbracciando l'interpretazione post-Lisbona appena richiamata, che permetterebbe all'Agenzia di svolgere le proprie attività anche nei discussi settori, non pareva necessaria una modifica del Regolamento istitutivo: sarebbe piuttosto bastato inserire tali materie nell'elenco stilato nel Maf. Nonostante Commissione e Parlamento si siano espressi in tal senso, sia con riferimento al Maf relativo al periodo 2013-2017 che con riguardo a quello del periodo successivo 2018-2022[87], il Consiglio non è riuscito in entrambe le occasioni a trovare un accordo per compiere questo delicato quanto utile passo, a causa dell'opposizione di alcuni Stati membri che hanno utilizzato

[84] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Ripercussioni dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona sulle procedure decisionali interistituzionali in corso, COM(2009)665 definitivo, par. 4 e Allegato n. 2. Sul punto si veda anche J. Dutheil de la Rochere, *Challenges for the Protection of Fundamental Rights in the EU at the Time of the Entry into Force of the Lisbon Treaty*, in *Fordham International Law Journal*, 2011, p. 1776 ss.

[85] Opinion of the Management Board of the EU Agency for Fundamental Rights on a new Multi-annual Framework (2018–2022) for the agency, Vienna, 12 febbraio 2016, p. 2 ss. e p. 16 ss.

[86] *Ibid.*

[87] Proposta di Decisione del Consiglio che istituisce un quadro pluriennale per l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali per il periodo 2013-2017, COM/2011/0880 definitivo e Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 13 dicembre 2012 relativa al progetto di decisione del Consiglio che istituisce un quadro pluriennale per l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali per il periodo 2013-2017, GU C 434 del 23.12.2015; Proposta di Decisione del Consiglio che istituisce un quadro pluriennale per l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali per il periodo 2018-2022, COM/2016/0442 final e Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 1° giugno 2017 concernente il progetto di decisione del Consiglio che istituisce un quadro pluriennale per l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali per il periodo 2018-2022, GU C 307 del 30.8.2018.

una discutibile interpretazione giuridica per celare una scelta prettamente politica, sostenendo che il mandato dell'Agenzia non potesse essere esteso oltre le competenze assegnate alla Comunità europea al tempo dell'adozione del Regolamento istitutivo[88].

Tale decisione pare tuttavia andare nella direzione opposta rispetto alle sensibilità degli *stakeholder* e di un nutrito gruppo di Stati membri[89]. Quanto ai primi, già dal 2012 era stato evidenziato che molti consideravano l'esclusione della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale inconsistente, dalla prospettiva dei cittadini europei, con l'obiettivo di supportare il pieno rispetto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione poiché ciò comportava, di fatto, che non tutti i diritti ivi sanciti rientrassero nell'ambito del mandato dell'Agenzia[90].

Con riguardo invece alla posizione dei summenzionati Stati membri, può richiamarsi quanto accaduto in seno al Consiglio del 7 dicembre 2017, in sede di adozione del Maf 2018-2022, in occasione del quale questi hanno espresso rammarico per la mancata inclusione nel documento della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale che, quali materie sensibili per il rispetto dei diritti fondamentali, a loro avviso dovevano certamente rientrare nell'elenco delle aree tematiche entro cui l'Agenzia avrebbe potuto svolgere regolarmente le proprie attività[91].

Nell'ottica di una riflessione sulle prospettive che possono consentire all'Agenzia di perseguire in modo più efficiente ed effettivo i suoi obiettivi, può quindi concludersi che risulta ormai opportuno permetterle di varcare i delicati confini della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Preso atto dell'attuale struttura dell'Unione, tenuto conto dell'*expertise* accumulata dall'Agenzia e considerate le delicate sfide che si pongono nei richiamati settori con riguardo al rispetto dei diritti fondamentali, è auspicabile dirigersi quanto prima verso questo orizzonte di riforma.

In questo senso l'abolizione del meccanismo del Maf potrebbe servire, oltre alle finalità già sopra analizzate, anche alla realizzazione di quella appena

---

[88] O. De Schutter, *Strengthening the Fundamental Rights Agency*, cit., p. 23 ss.

[89] Si fa riferimento ad Austria, Belgio, Finlandia, Germania, Portogallo, Slovenia, Svezia, Lituania, Repubblica Ceca, Irlanda, Lussemburgo e Italia.

[90] Ramboll, Evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights, Final Report. November 2012, p. 97. Le medesime conclusioni sono riportante anche in Optimity Advisors, 2nd independent External Evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights. Final Report, 31 October 2017, p. 4.

[91] Commission Staff Working Document. Analysis of the Recommendations to the Commission following the Second External Evaluation of the EU Agency for Fundamental Rights, SWD(2019) 313 final, of 26.7.2019, Annex IV. Si veda sul punto O. De Schutter, *Strengthening the Fundamental Rights Agency*, cit., p. 24.

richiamata, tenuto conto che, abbracciando la tesi maggiormente condivisa secondo cui il Regolamento istitutivo deve essere riletto e reinterpretato alla luce delle sostanziali novità introdotte con il Trattato di Lisbona, tali settori ricadrebbero, eliminato il suddetto meccanismo, automaticamente nell'area di attività dell'Agenzia. In un quadro di revisione del Regolamento istitutivo, tuttavia, in modo del tutto simile a quanto concluso con riferimento alla Carta dei diritti fondamentali, sarebbe il caso di adeguare la formulazione del Regolamento al quadro costituzionale post-Lisbona e chiarire così definitivamente che l'Agenzia svolge oggi la sua attività nell'ambito di tutte le competenze dell'Unione.

7. *I pareri dell'Agenzia*

Tra le attività dell'Agenzia, un ruolo di particolare importanza è da riconoscersi ai pareri e alle conclusioni su specifici aspetti tematici che, come già evidenziato, possono essere adottate su iniziativa propria dell'Agenzia o su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione[92]. Si tratta di documenti non giuridicamente vincolanti attraverso cui l'Agenzia fornisce consulenza e assistenza in materia di diritti fondamentali, con riferimento ad una determinata questione, alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri quando danno attuazione al diritto comunitario.

Il Regolamento istitutivo prevede tuttavia, come sopra accennato, una limitazione non secondaria a tale compito che incide fortemente sulla capacità dell'Agenzia di assolvere efficacemente il proprio mandato, oltre ad allontanarla nettamente dai requisiti previsti per le istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani dai Principi di Parigi. È stabilito infatti che i suddetti pareri possano riguardare proposte legislative della Commissione[93] o più in generale posizioni adottate dalle istituzioni nell'ambito delle procedure legislative solo qualora l'istituzione interessata abbia presentato una richiesta specifica in tal senso[94]. Dunque, l'Agenzia può intervenire nell'ambito della procedura legislativa

[92] Regolamento istitutivo, art. 4(1), lettera d). Si noti che i pareri adottati su iniziativa propria dall'Agenzia possono comunque riguardare solamente questioni comprese nelle aree tematiche definite dal Maf.

[93] Ai sensi dell'art. 293 TFUE, in precedenza art. 250 TCE.

[94] Regolamento istitutivo, art. 4(2). Si noti che il medesimo articolo stabilisce inoltre che i pareri non possano riguardare la legittimità degli atti di cui all'art. 263 TFUE, né la questione se uno Stato membro abbia o meno ottemperato ad un obbligo che gli incombe in forza del trattato ai sensi dell'art. 258 TFUE.

dell'Unione solo su richiesta e non è autorizzata ad agire autonomamente per verificare la compatibilità con i diritti fondamentali di proposte legislative.

Rimuovere questa limitazione dal quadro regolatore accrescerebbe in modo significativo l'impatto dell'Agenzia, oltre che la sua indipendenza, e ne migliorerebbe di gran lunga l'efficacia, consentendole di indirizzare, in piena autonomia, le proprie attività verso proposte che presentano profili critici per la protezione dei diritti fondamentali[95].

In questo senso si è espresso lo stesso consiglio di amministrazione dell'Agenzia[96], chiarendo che ogniqualvolta il legislatore dell'Unione tratta una proposta che solleva questioni concernenti i diritti fondamentali, l'Agenzia dovrebbe poter fornire la propria consulenza. Infatti, solo consentendo all'Agenzia di esprimere un parere anche di propria iniziativa, quando lo ritenga necessario, si potrebbe sfruttare appieno l'*expertise* della stessa[97].

Il Parlamento europeo si è dimostrato essere dello stesso avviso, in sede di discussione relativa all'attuazione della Carta dei diritti fondamentali nel quadro istituzionale dell'Unione, invitando a rivedere il Regolamento istitutivo per consentire all'Agenzia di presentare, di propria iniziativa, pareri non vincolanti sui progetti legislativi dell'Unione sottolineando la necessità di sviluppare un dialogo strutturato e sistematico con la stessa[98].

Con riferimento all'attività di consulenza che si formalizza nella redazione di pareri, va poi rilevato che sono state evidenziate almeno altre due prospettive di riforma che potrebbero contribuire a rendere maggiormente efficace e pregnante il contributo dell'Agenzia[99].

In primo luogo, è stato proposto di consentire anche ad un gruppo di Stati membri di richiedere un parere, prospettiva già suggerita anche dall'Agenzia

[95] De Schutter ha evidenziato che tale obiettivo potrebbe essere raggiunto anche inserendo, nell'Accordo Interistituzionale «Legiferare Meglio», l'impegno a consultare sistematicamente l'Agenzia per proposte che sollevano questioni legate al rispetto del diritti fondamentali o come il Parlamento europeo potrebbe da solo optare per rendere la richiesta di consultazione dell'Agenzia un passaggio standard della valutazione di una proposta legislativa. O. De Schutter, *Strengthening the Fundamental Rights Agency*, cit., p. 30 ss.

[96] Si veda *supra* nota 72.

[97] Decisione n. 2017/05 del consiglio di amministrazione dell'Agenzia, Recommendation regarding changes in the Agency, its working practices and the scope of its mission, 14 dicembre 2017, p. 15.

[98] Risoluzione del Parlamento europeo del 12 febbraio 2019 sull'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel quadro istituzionale dell'UE (2017/2089(INI)), par. 5. Sul punto si veda L. Violini, *op. cit.*, p. 151 ss.

[99] O. De Schutter, *Strengthening the Fundamental Rights Agency*, cit., p. 24 ss.

stessa[100]. Questa possibilità consentirebbe di sfruttare le competenze di quest'ultima anche in casi in cui solo alcuni Stati membri ravvisino in una proposta legislativa profili critici rispetto ai diritti fondamentali, senza che si debba arrivare all'unanimità in seno al Coreper o eventualmente al Consiglio[101].

Inoltre è stata opportunamente ravvisata l'utilità, al fine di rafforzare in modo significativo il rapporto ed il dialogo tra l'Agenzia e gli Stati membri, di aprire anche a questi ultimi la possibilità di richiedere, singolarmente, un parere all'Agenzia. Una modifica in tale direzione consentirebbe alle autorità nazionali di avvalersi dell'*expertise* dell'Agenzia e rappresenterebbe uno strumento specifico ed efficace, attualmente mancante, per il perseguimento di uno degli obiettivi che hanno giustificato la stessa istituzione dell'Agenzia, ossia fornire agli Stati membri assistenza e consulenza per aiutarli a rispettare pienamente i diritti fondamentali nell'attuazione del diritto dell'Unione. La prospettata modifica del Regolamento istitutivo potrebbe essere un ottimo percorso per minimizzare gradualmente il rischio di interpretazioni divergenti tra gli Stati membri con riguardo a quanto necessario per assicurare il rispetto e la promozione dei diritti fondamentali nel territorio dell'Unione.

Se da una parte gli Stati membri potrebbero così beneficiare delle ampie competenze dell'Agenzia, dall'altra l'approccio comparato su cui l'Agenzia struttura di regola le proprie analisi potrebbe alimentare un fruttuoso dialogo aperto alla comparazione in cui le diverse esperienze degli Stati membri potrebbero diventare base di confronto e di crescita comune per il rispetto dei diritti fondamentali, che costituiscono uno dei valori fondanti dell'Unione europea[102]. Inoltre, la facoltà di interpellare l'Agenzia e la possibilità quindi per gli Stati membri di valutare *ex ante*, sulla base di un parere non giuridicamente vincolante, l'impatto che una possibile implementazione del diritto dell'Unione potrà avere sui diritti fondamentali, potrebbe ridurre il rischio che le misure adottate dai legislatori nazionali siano successivamente contestate, con riferimento alla loro compatibilità con la Carta dei diritti fondamentali, davanti alle giurisdizioni nazionali ed eventualmente rinviate alla Corte di giustizia[103].

Da ultimo, si può rilevare che tale possibilità risulterebbe preziosa soprattutto per gli Stati membri che ancora oggi sono sprovvisti di un'autorità

---

[100] Optimity Advisors, 2nd independent External Evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights. Final Report, 31 October 2017, p. 53.

[101] Ai sensi dell'art. 19(7), lettera h) del Regolamento interno del Consiglio, il Coreper (Comitato dei rappresentanti permanenti), responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio dell'UE, può infatti decidere di consultare un'istituzione o un organo in tutti i casi in cui detta consultazione non è richiesta dai Trattati.

[102] O. De Schutter, *Strengthening the Fundamental Rights Agency*, cit., p. 32.

[103] *Ibid.*

nazionale accreditata per la promozione e la tutela dei diritti fondamentali[104]. Tra questi si annovera tristemente anche l'Italia che si caratterizza per un panorama estremamente frammentario, in cui si muovono singoli comitati, commissioni ed autorità[105]. In tale contesto, tuttavia, si inizia ad intravedere una possibile prospettiva di cambiamento che potrebbe essere in grado di disegnare una cornice unitaria a tale quadro disorganico. Nel 2018 infatti sono state presentate due proposte di legge per la "Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali", ora in discussione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati[106]. A riguardo è stato evidenziato che la Commissione nazionale, non solo rafforzerà le istanze dei vari soggetti già operati nel campo dei diritti fondamentali, in ambito nazionale, ma «farà emergere, accanto alla dimensione reattiva, quella promozionale, al momento quasi assente, di protezione dei diritti umani. Ciò grazie alla possibilità per la Commissione di formulare pareri, raccomandazioni e proposte, anche con riferimento a provvedimenti di natura legislativa o regolamentare, al Governo e alle Camere su tutte le questioni concernenti il rispetto dei diritti umani, sollecitando ove necessario la firma o la ratifica delle

[104] Gli Stati membri sprovvisti di un'autorità nazionale accreditata dell'Alleanza Globale di Istituzioni Nazionali per i Diritti Umani sono, ad oggi, cinque: Italia, Malta, Estonia, Repubblica Ceca e Romania. Questi ultimi tre, tuttavia, hanno istituzioni nazionali che, seppur non ancora accreditate, hanno più o meno ampi poteri in materia di diritti fondamentali. Si veda sul punto EU Agency for Fundamental Rights, *Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities*, Report, September 2020.

[105] In particolare in ambito governativo, tra i vari soggetti, troviamo: Comitato Interministeriale per i Diritti Umani, Comitato nazionale per la bioetica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani, Comitato nazionale per la bioetica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali, Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori, Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità e Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza e razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza. A questi si affiancano il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e l'Autorità per l'infanzia e l'adolescenza.

[106] Proposta di legge C. 855 del 3 luglio 2018 (Quartapelle Procopio) e proposta di legge C. 1323 del 30 ottobre 2018 (Scagliusi), successivamente riunite ed in seguito abbinate anche alla proposta di legge C. 1794 "Istituzione dell'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni e modifiche al decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215". Per un riassunto delle due proposte si rimanda a http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0170.pdf. Per una riflessione ed un esame approfondito si veda F. Lajolo Di Cossano, *L'Autorità nazionale indipendente per i diritti umani in Italia: due recenti proposte di legge*, in www.federalismi.it, 5 febbraio 2020.

convenzioni e degli accordi internazionali e monitorandone l'implementazione a livello nazionale»[107].

8. *Il possibile ruolo dell'Agenzia nella procedura di cui all'art. 7 TUE*

In una visione generale di riforma e rafforzamento dell'Agenzia, non può essere negato spazio ad una pur breve riflessione relativa al possibile ruolo della stessa nell'ambito della discussa quanto delicata procedura prevista dall'art. 7 TUE.

Come noto tale articolo, introdotto con il Trattato di Amsterdam, stabilisce un sistema di accertamento, constatazione e sanzione nei confronti di uno Stato membro che violi i valori fondanti dell'Unione. Il Trattato di Nizza aggiungeva, prima della fase di accertamento di una violazione grave di tali valori, una fase preventiva, finalizzata alla constatazione dell'esistenza di un mero rischio evidente della suddetta violazione, oltre ad introdurre la possibilità per il Consiglio di chiedere a delle personalità indipendenti di presentare un rapporto sulla situazione nello Stato membro interessato. Il Trattato di Lisbona manteneva la richiamata fase preventiva, ma eliminava la possibilità di consultare esperti indipendenti, confermando così la natura prettamente politica della procedura[108].

---

[107] J. Zenti – O. Pollicino, *È arrivato finalmente Il tempo della Italian Human Rights Institution?*, in www.diritticomparati.it, 27 ottobre 2020.

[108] Per una panoramica generale sull'art. 7 TUE si richiamano, *ex multis*: U. Villani, *Sul controllo dello Stato di diritto nell'Unione europea,* in A. Di Stasi – G. Fauceglia – G. Martino – P. Pennetta (a cura di), Liber amicorum *per Massimo Panebianco*, Napoli, 2020, p. 723 ss.; D. Kochenov, *Article 7 TEU*, in M. Kellerbauer – M. Klamert – J. Tomkin (eds.), *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2019, p. 89 ss.; D. Kochenov, *Article 7 TEU: A Commentary on a Much Talked-About "Dead" Provision*, in *Polish Yearbook of International Law*, 2018, p. 165 ss; B. Nascimbene, *La violation grave des obligations découlant du traité UE. Les limites de l'application de l'art. 7*, in R. Adam – E. Cannizzaro – M. Condinanzi, *op. cit.*, p. 672 ss.; K.L. Scheppele – L. Pech, *Is Article 7 Really the EU's "Nuclear Option"?*, in www.Verfassungsblog.de, 6 Marzo 2018; G. Caggiano, *Dialogo sullo Stato di diritto negli Stati membri dell'Unione europea*, in E. Triggiani – F. Cherubini – I. Ingravallo – E. Nalin – R. Virzo (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 513 ss.; D. Kochenov, *Busting the Myths Nuclear: A Commentary on Article 7 TEU*, in *EUI Working Papers*, 2017, n. 10; D. Kochenov – K.L., Scheppele – L. Pech, *The European Commission's Activating of Article 7: Better Late than Never?*, in www.Verfassungsblog.de, 23 Dicembre 2017; S. Mangiameli – G. Saputelli, *Article 7 – The Principles of the Federal Coercion*, in H.-J. Blanke – S. Mangiameli (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Erfurt-Roma, 2013, p. 365 ss.; M. Pedrazzi, *Articolo 7 TUE*, in F. Pocar F. – M. C. Baruffi – A. Adinolfi (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 42 ss.; C. Sanna, *Articolo 7 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 70 ss.

Come già evidenziato nei previ paragrafi, il monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali, quali valori fondanti comuni agli Stati membri, era stato inizialmente proprio una delle ragioni principali che avevano dato avvio al dibattito che ha poi portato all'istituzione dell'Agenzia, sebbene il suo mandato sia stato successivamente definito in altri termini[109].

Ebbene, la iniziale proposta di Regolamento istitutivo, pur chiarendo che l'Agenzia non avrebbe effettuato alcun monitoraggio sistematico e permanente della situazione dei diritti fondamentali negli Stati membri ai fini dell'art. 7 TUE, elencava tra i compiti della prospettata Agenzia quello di mettere a disposizione del Consiglio le proprie competenze tecniche, qualora quest'ultimo ne avesse fatto richiesta proprio nello specifico contesto della procedura prevista ai sensi dell'allora vigente art. 7 TUE par. 1, il quale, come richiamato, dal Trattato di Nizza sanciva la possibilità di richiedere l'intervento di personalità indipendenti per la predisposizione di un rapporto sulla situazione nello Stato membro interessato[110].

Il servizio giuridico del Consiglio, tuttavia, non accoglieva con favore tale specifico aspetto della proposta poiché rilevava che tale attribuzione avrebbe esorbitato le competenze comunitarie e quindi non poteva essere legittimamente compiuta avuto riguardo alla base giuridica dell'atto, l'art. 352 TFUE. Dalla lettera dell'art. 7 TUE infatti poteva ricavarsi che il suo ambito non in eriva solo alle violazioni gravi da parte di uno Stato membro dei diritti fondamentali tutelati dal diritto comunitario, ma si estendeva anche alle eventuali violazioni in situazioni interne allo stesso Stato membro[111]. Pertanto secondo la criticata proposta il ruolo dell'Agenzia nella procedura di cui all'art. 7 TUE non si limitava alle questioni relative ai diritti fondamentali contemplate dal diritto comunitario, bensì contemplava anche tali diritti, così come tutelati dagli Stati membri nei loro ordinamenti giuridici costituzionali in contesti puramente nazionali. In questo senso difatti, la proposta chiariva che l'Agenzia era incaricata di seguire da vicino la situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea e nei suoi Stati membri quando attuavano il diritto comunitario, fatta eccezione per quanto stabilito in relazione al suo ruolo nel contesto dell'art. 7 TUE[112].

La Commissione rispondeva alla critiche sollevate chiarendo che quanto proposto rispetto alla possibilità di richiedere un intervento dell'Agenzia

[109] Vedi *supra* paragrafo 3.

[110] Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, COM/2005/0280 definitivo, art. 4(1), lettera e).

[111] Doc. 13588/05 JUR 425 JAI 363 COHOM 36, 26 Ottobre 2005, p. 17 ss. Sulla questione si veda *infra*.

[112] Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, COM/2005/0280 definitivo, art. 3(3).

nell'ambito della procedura prevista dall'art. 7 TUE, aveva natura prettamente declaratoria, chiarificando i limiti e le modalità di una facoltà di cui, di fatto, il Consiglio già disponeva[113]. La Commissione evidenziava implicitamente che l'Agenzia avrebbe potuto essere la personalità indipendente o comunque avrebbe potuto contribuire all'individuazione di tale personalità, alla luce di quella che era l'ampia discrezionalità lasciata al Consiglio dall'art. 7 TUE, par. 1[114].

Il compromesso che ha sintetizzato questa divergenza di vedute si concretizzava nell'omissione di qualsiasi riferimento all'art. 7 TUE nel testo del Regolamento istitutivo, al quale però veniva allegata una Dichiarazione in cui era specificato che né i trattati, né il Regolamento stesso precludevano la possibilità per il Consiglio di avvalersi dell'assistenza della futura Agenzia nel momento in cui avesse deciso di chiedere a personalità indipendenti di presentare un rapporto sulla situazione di uno Stato membro ai sensi dell'art. 7 TUE par. 1[115].

Tale compromesso mirava a preservare la natura prettamente politica della procedura prevista all'art. 7 TUE e ad assicurare che l'eventuale constatazione di un rischio di violazione grave dei valori fondanti fosse conseguenza di una valutazione interamente ed esclusivamente politica, che spettava solamente alle istituzioni coinvolte nella procedura. In questa direzione può essere letta anche la successiva modifica dell'art. 7 TUE che, come menzionato, alla luce del Trattato di Lisbona, non prevede più la possibilità di consultare personalità indipendenti[116].

Va tuttavia evidenziato che un eventuale coinvolgimento dell'Agenzia nella procedura *ex* art. 7 TUE non comporterebbe necessariamente uno snaturamento del carattere politico della stessa e può essere prospettato pur nel silenzio del Regolamento istitutivo e nonostante l'abolizione della possibilità di richiedere l'intervento di esperti nella richiamata procedura. È infatti ipotizzabile che l'Agenzia supporti, ad esempio tramite la predisposizione di *report* sulla situazione dei diritti fondamentali negli Stati membri, le istituzioni coinvolte nella procedura, che potrebbero così beneficiare di analisi obiettive e approfondite su cui fondare la loro valutazione politica. In tal caso non verrebbe certo attribuito

---

[113] Note from the Commission to the Council *Ad hoc* Working Party on Fundamental Rights and Citizenship, Council doc. 14702/05, JAI 437, CATS 75, COHOM 38 COEST 202, 18 Novembre 2005.

[114] O. De Schutter, *Strengthening the Fundamental Rights Agency*, cit., p. 55 ss.

[115] Nota punto "I/A" del Segretario generale del Consiglio al COREPER/Consiglio, 6166/07, 12 febbraio 2007.

[116] Per una critica sull'opportunità di una valutazione prettamente politica si veda E. Levits, *L'Union européenne en tant que communauté de valeurs partagées – les conséquences juridiques des articles 2 et 7 du traité sur l'Union européenne pour les États members*, in R. Adam – E. Cannizzaro – M. Condinanzi, *op. cit.*, p. 521 ss.

all'Agenzia il potere di valutare, sulla base di quanto riscontrato, se esiste o meno un rischio di una grave e persistente violazione dei diritti fondamentali in taluno degli Stati membri, valutazione che resterebbe comunque una prerogativa esclusiva del Consiglio.

L'Agenzia, proprio per la sua natura di organo indipendente specializzato nella raccolta di dati in materia di diritti fondamentali appare anzi particolarmente adatta per svolgere una funzione di supporto, ben potendo così essere considerata come il naturale *partner* delle istituzioni dell'Unione[117]. Va rilevato inoltre che l'Agenzia potrebbe lavorare in sinergia con un *network* di esperti provenienti da tutti gli Stati membri[118], capaci quindi di fornire valutazioni approfondite, multidisciplinari e basate su una solida conoscenza dei diversi ordinamenti giuridici, oltre che con un cospicuo numero di organizzazioni non governative operanti su tutto il territorio dell'Unione.

Sulla scorta dell'*expetise* maturato dall'Agenzia, questa appare certamente ben equipaggiata per fornire alle istituzioni dell'Unione il citato supporto che potrebbero risultare prezioso proprio e a maggior ragion nel delicato nell'ambito dell'art. 7 TUE, concretizzando in particolare una forma di monitoraggio imparziale e non discriminatorio in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali, fondato su indicatori comuni e obiettivi.

Merita sottolineare infatti, che eventuali rischi di violazione dei valori fondanti dell'Unione possono essere evidenziati attraverso indicatori del rispetto dei diritti fondamentali, ed essere quindi valutati sulla base di criteri standard attraverso i quali l'Agenzia analizza di regola le situazioni nei diversi Stati membri[119]. Il rispetto del valore fondante della democrazia, per esempio, si lega intrinsecamente al riconoscimento e alla tutela di alcuni dei diritti e delle libertà sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, quali la libertà di espressione e d'informazione, di riunione e di associazione, il diritto di voto e di eleggibilità e ancora il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni e il diritto all'istruzione che contribuisce ad assicurare il pluralismo nella società e fornisce ai cittadini gli strumenti per poter partecipare consapevolmente alla vita pubblica[120].

---

[117] G. Toggenburg – J. Grimheden, *Upholding Shared Values in the EU: What Role for the EU Agency for Fundamental Rights?: What role for FRA*, in *Journal of Common Market Studies*, 2016, p. 1095 ss. Sul tema si veda anche L. Pech – J. Grogan, *Upholding the Rule of Law in the EU. What Role for FRA?*, in R. Byrne – H. Entzinger (eds), *op. cit.,* p. 226 ss.

[118] Franet network. Per un approfondimento riguardo ai partecipanti si veda https://fra.europa.eu/en/cooperation/franet.

[119] G. Toggenburg – J. Grimheden, *op. cit*, p. 1098 ss.

[120] O. De Schutter, *Strengthening the Fundamental Rights Agency*, cit., p. 49 ss.

Se è comprensibile il richiamato rilievo del Consiglio riguardo ai profili critici legati al mandato dell'Agenzia, alla luce della circostanza per cui le violazioni dei valori fondanti richiamate dall'art. 7 TUE si riferiscono anche alle situazioni puramente interne all'ordinamento di uno Stato membro[121], va tuttavia evidenziato che operare una distinzione netta tra le violazioni dei diritti fondamentali in situazioni puramente interne e in quelle rientranti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione appare piuttosto artificioso, considerato che qualsiasi violazione dei diritti fondamentali in uno Stato membro è suscettibile, in alcune circostanze, di ricadere nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, anche solamente quando la vittima sia un cittadino dell'Unione che abbia esercitato la propria libertà di movimento[122].

Proprio per la delicatezza politica dell'art. 7 TUE, sebbene auspicabile, non pare plausibile che in ottica di riforma del Regolamento istitutivo, la prospettata funzione di supporto dell'Agenzia nella procedura di cui all'art. 7 TUE possa trovare definizione. Così come non pare immaginabile in tale ambito, né tantomeno opportuno, procedere verso prospettive di riforma radicale del mandato e della natura dell'Agenzia[123].

Ciò che potrebbe rivelarsi proficuo, anche in un prospettiva proattiva e non solamente reattiva di tutela dei valori fondanti dell'Unione, è piuttosto la creazione di un dialogo strutturato tra le istituzioni e l'Agenzia, volto ad un'analisi periodica e regolare della situazione, oltre che dei diritti fondamentali, della

---

[121] Sul punto, in termini estremamente chiari, nella Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo in merito all'articolo 7 del trattato sull'Unione europea - Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione, COM/2003/0606 def.: « L'articolo 7 non si applica solo alla sfera del diritto comunitario. L'Unione avrebbe quindi la facoltà di intervenire non solo in caso di violazione dei valori comuni in quella sfera circoscritta, ma anche in caso di violazione in un settore di autonoma competenza di uno Stato membro. [..]Sarebbe infatti paradossale limitare le possibilità di intervento dell'Unione medesima al solo campo d'applicazione del diritto comunitario, lasciando che essa ignori le violazioni gravi che potrebbero verificarsi in ambiti di competenza nazionale. Qualora in uno Stato membro le violazioni dei valori fondamentali raggiungano infatti la gravità di cui all'articolo 7 TUE, rischiano di pregiudicare gli stessi fondamenti dell'Unione e della fiducia tra i suoi Stati membri, a prescindere dal settore nel quale le violazioni intervengono» (par. 1.1). Sulla questione si veda C. Hillion, *Overseeing the Rule of Law in the EU. Legal Mandate and Means*, in C. Closa – D. Kochenov (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Firenze-Princeton, 2016, p. 65 e B. De Witte – G.N. Toggenburg, *Human Rights and Membership of the European Union,* in S. Peers – A. Ward (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights: Politics, Law and Policy*, 2004, Oxford, p. 59 ss.

[122] O. De Schutter, *Strengthening the Fundamental Rights Agency*, cit., p. 57.

[123] Per una riflessione sulla trasformazione della natura dell'Agenzia al fine di assegnarle un ruolo centrale nella procedura *ex* art. 7 TUE si veda K. Margaritis, *Strengthening the founding values of the EU: The potential role of the Fundamental Rights Agency*, in *European View*, 2019, p. 97 ss.

democrazia e dello stato di diritto negli Stati membri, strutturata sempre sulla base di indicatori obiettivi e comparabili che possono essere definiti utilizzando come parametro base la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tale analisi potrebbe certamente divenire poi funzionale per le valutazioni politiche che sottendono la procedura prevista dall'art. 7 TUE. Invero, tali richieste potrebbe essere rivolte all'Agenzia ai sensi dell'articolo 4(1), lettera d), trascendendo quindi, come richiamato, le limitazioni imposte dal maccanismo del Maf. In un'ottica di cooperazione tra le istituzioni, tale prassi potrebbe eventualmente, seppur non facilmente, trovare definizione in un accordo interistituzionale concluso ai sensi dell'art. 295 TFUE, come da taluni indicato [124].

9. *La strategia comunicativa dell'Agenzia*

Un'ultima riflessione può essere sviluppata con riguardo al delicato e complesso compito dell'Agenzia di sensibilizzazione del vasto pubblico ai diritti fondamentali. Come già richiamato, l'Agenzia predispone infatti una strategia di comunicazione che, oltre a favorire il dialogo con la società civile, è volta a sviluppare una maggiore conoscenza e una più ampia consapevolezza delle questioni inerenti ai diritti fondamentali nell'Unione, elementi che costituiscono i presupposti per garantire il pieno rispetto degli stessi.

Il livello di consapevolezza che i cittadini europei hanno dei diritti fondamentali, del loro significato e della loro portata non è un aspetto da considerare secondario, né in un'ottica di pieno rispetto di tali diritti, né nel panorama più generale di costruzione di un'identità europea e di un processo di integrazione basato proprio sui diritti[125]. In questo senso va tristemente rilevato

[124] O. De Schutter, *Strengthening the Fundamental Rights Agency*, cit., p. 57.

[125] Cfr. G. Azzariti, *Il valore della Carta dei diritti fondamentali nella prospettiva della costruzione europea: dall'Europa dei mercanti all'Europa dei diritti?*, in S. Labriola (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003, p. 393 ss.; G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e costituzione nell'Unione Europea*, Roma, 2005; F. Palermo, *La forma di stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranzionale*, Padova, 2005; S. Gambino, *Le sfide dell'Unione Europea: l'integrazione attraverso i diritti*, in D. Infante (a cura di), *Crescita e prospettive dell'Unione Europea allargata*, Bologna, 2006; V. Sciarabba, *Tra fonti e Corti. Diritti e principi fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, Padova, 2008; P. Constanzo, *La dimensione dei diritti della persona nel diritto dell'Unione europea,* in Accademia Delle Scienze dell'istituto di Bologna, Classe di Scienze Morali, *I rendiconti degli anni 2007-2008*, Bologna, 2009, p. 342 ss.; G. Martinico, *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di Giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli, 2009; T.

che da un sondaggio dell'Eurobarometro, condotto nel 2019 negli allora 28 Stati membri, è emerso che il 57% degli intervistati non aveva idea di che cosa fosse la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, e che il 30% ne avesse solo sentito parlare ma non sapesse davvero che cosa fosse. Solo il 12% dei partecipanti al sondaggio, oltre ad averne sentito parlare, sapeva realmente di che cosa si trattasse[126]. È interessante però notare come la maggioranza degli intervistati (circa 6 su 10) si dichiaravano interessati ad avere più informazioni riguardo i contenuti della Carta, al suo campo di applicazione e a chi rivolgersi in caso di violazioni[127].

Se da una parte l'Unione continuerà a giocare un ruolo chiave in aree che intrinsecamente risultano caratterizzate da profili critici rispetto ai diritti fondamentali e una riforma dell'Agenzia che le assegni un ruolo più pregnante, oltre a rafforzarne l'indipendenza, non può che incidere in modo positivo sull'attività legislativa e di implementazione, è opportuno che l'Agenzia tenga in considerazione, assieme alla prospettiva dei *duty bearer*, anche quella dei *right holder*[128]. Oggi infatti, con riguardo a quest'ultima prospettiva, si presentano nuove sfide poiché emerge con sempre maggior prepotenza una retorica che tende a sminuire i diritti fondamentali e la loro affermazione che è spesso erroneamente confusa per atteggiamenti definiti "*politically correct*"[129].

La retorica di intolleranza, odio, discriminazione e incitamento alla violenza non può più essere ignorata ed è oggi sempre più urgente costruire una narrazione

---

Giovannetti, *L'Europa dei diritti. La funzione giurisdizionale nell'integrazione comunitaria*, Torino, 2009; A. Morrone, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in www.federalismi.it, 24 ottobre 2018; A. Ruggeri, *La Carta di Nizza-Strasburgo nel Sistema Costituzionale Europeo*, in www.rivistaaic.it, 10 luglio 2020 e E. Cannizzaro, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2020.

[126] Special Eurobarometer 487b Report. Awareness of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, June 2019, p. 5

[127] Ivi, p. 15.

[128] G. N. Toggenburg, *The European Union Fundamental Rights Agency*, cit., p. 458.

[129] *Ibid.* Toggenburg sottolinea sul punto: «*In terms of how best to promote and communicate rights, new challenges have arisen. Anti-human rights rhetoric is emerging, and rights are often misread as "political correctness" rather than legal obligations. If left unchecked, intolerant rhetoric in political discourse, disseminated through the media, can incite discrimination, hatred, or violence […] Human rights actors such as FRA have to address the mistrust of public institutions and perceived threats deriving from phenomena such as immigration or globalization. The Agency and others will have to more efficiently communicate the role of fundamental rights for everyone in the EU. A closer and more targeted cooperation with local institutions and civil society organizations will be helpful*».

alternativa che possa arrivare in modo efficace anche a chi si trova al di fuori dei circuiti accademici[130].

La strategia di comunicazione dell'Agenzia deve pertanto muoversi in questa direzione e, se necessario, essere completamente reiventata. La comunicazione pubblica e istituzionale infatti occupa un ruolo centrale, come risorsa cognitiva e simbolica, nel lungo e delicato processo di integrazione europea, in particolare con riferimento alle questioni giuridiche legate alla cittadinanza dell'Unione, all'identità europea e ai diritti fondamentali[131].

L'Agenzia, in cooperazione con gli attori nazionali, porta sulle spalle il delicato compito di comunicare quale sia il valore e la portata dei diritti fondamentali. Arrivare direttamente al singolo individuo è oggi tecnicamente molto semplice, ma essere in grado, nell'arena della società della *performance*, di catturare la sua attenzione è estremamente problematico. Saper costruire una narrazione sui diritti fondamentali e sul loro significato che sappia arrivare efficacemente al singolo è una sfida complessa, ma è anche essenziale affinché i valori fondanti dell'Unione possano essere interiorizzati dai cittadini europei.

L'Agenzia non può esimersi in questo senso dalla partecipazione nelle arene virtuali che oggi stanno rapidamente trasformando il modo di percepire e interpretare la realtà, in un ambiente dove i confini tra la vita online e quella offline tendono a sparire[132].

In modo lungimirante, l'Agenzia si è già mostrata attenta a questo aspetto, sottolineando che per poter essere efficace a livello comunicativo è necessario abbandonare le modalità tradizionali attraverso cui un'istituzione dovrebbe

---

[130] Si veda su questi temi EU Agency for Fundamental Rights, *Incitement in media content and political discourse in EU Member states. Contribution to the second annual colloquium on fundamental rights,* Novembre 2016.

[131] M. Belluati, *La Comunicazione Pubblica e Istituzionale tra Processi di Integrazione e Nuove Forme di Relazione tra gli Attori dello Spazio Europeo*, in *Problemi Dell'informazione*, 2020, p. 141 ss. Cfr. L. D'ambrosi, *La comunicazione pubblica dell'Europa. Istituzioni, cittadini e media digitali*, Roma, 2019; G. Ducci, *La comunicazione pubblica digitale dell'Europa, per l'Europa*, in *Sociologia della Comunicazione*, 2012, p. 79 ss.; D. Rinaldi – N. Brutti, *Comunicazione Istituzionale e Sociale*, in S. Sica – V. Zeno Zencovich, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Milano, 2019, p. 137 ss.; G. L. Conti – M. Pietrangelo – F. Romano (a cura di), *Social media e diritti. Diritto e social media*, Napoli, 2018; G. Pica – S. Aleo, *Comunicazione e diritto nel processo di innovazione digitale*, in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, 2005, p. 23 ss. e S. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma, 1997.

[132] L. Floridi, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017.

comunicare e sperimentare invece nuovi approcci dove è necessario dimostrarsi agili, flessibili e capaci di dare spazio ad immaginazione e originalità[133].

Occorre quindi concentrarsi sull'implementazione pratica di queste nuove strategie comunicative, dove ci sono ancora ampi spazi di miglioramento, che dovranno quindi certamente svilupparsi anche nelle nuove realtà digitali, le quali, seppur ancora poco esplorate dall'Agenzia, potrebbero essere strategiche per lo sviluppo di una più ampia consapevolezza delle questioni inerenti ai diritti fondamentali, non da ultimo di quelle relative proprio ai diritti digitali[134]. Le piattaforme digitali racchiudono in questo senso nuove sfide per la comunicazione istituzionale poiché non rappresentano solo dei canali di trasmissione delle informazioni, ma sono dei veri e propri ambienti comunicativi dove si dipano voci e narrazioni differenti[135]. Le questioni giuridiche affrontante dall'Agenzia e in generale le questioni legate al processo di integrazione europea devono quindi necessariamente trovare una loro dimensione anche nel mondo digitale, dove possono essere discusse, comprese e interiorizzate dai cittadini.

Non è da escludere inoltre, per la difficoltà pratica che comporta, che lo sviluppo di una rinnovata e brillante strategia comunicativa possa dispiegarsi in una sorta di ritorno al futuro, riproponendo quella funzione educativa a cui la Commissione aveva pensato in sede di proposta legislativa[136].

Non pare in conclusione necessaria, con riferimento a questa prospettiva, alcuna modifica del Regolamento istitutivo, ma la strada non risulta per tale motivo meno tortuosa. Se il compito dell'Agenzia rimane infatti esattamente identico a quello già oggi concepito dal Regolamento, la scommessa è rileggerlo alla luce della trasformazione della società, delle sfide che sta affrontando e di come le nuove tecnologie abbiano mutato la nostra capacità di capire e interpretare la realtà.

10. *Conclusioni*

Dopo oltre un decennio dall'istituzione dell'Agenzia per i diritti fondamentali dell'UE e considerato l'attuale quadro costituzionale dell'Unione, i

---

[133] Piano di programmazione dell'Agenzia 2020-2022, p. 13.

[134] Sul tema si richiama L. Scaffardi (a cura di), *I «Profili» del Diritto. Regole, Rischi e Opportunità nell'Era Digitale*, Torino, 2018 e O. Pollicino – T. E. Frosini – E. Apa – M. Bassini, *Diritti e Libertà in Internet*, Milano, 2017.

[135] A. Lovari, *Social media e pubblica amministrazione tra diritti e doveri: una prospettiva sociologica*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2019, p. 89.

[136] Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, COM/2005/0280 definitivo, art. 4(1), lettera k).

tempi appaiono sufficientemente maturi per rimodulare o ripensare le funzioni dell'Agenzia, affinché questa possa iniziare a giocare un ruolo ancor più significativo nel campo della protezione e della promozione dei diritti fondamentali. Se per taluni profili appare opportuna una riforma del Regolamento istitutivo che possa renderlo armonico con il nuovo volto dell'Unione europea, sotto talaltri sembra invece necessario un più profondo ripensamento delle funzioni già previste dall'attuale quadro regolatore. Le prospettive analizzate rappresentano possibili percorsi da intraprendere per rimodulare i compiti dell'Agenzia e intervenire sugli elementi che spesso anche la stessa Agenzia ha riconosciuto come limitanti delle proprie potenzialità.

L'elemento certamente centrale, in una prospettiva di riforma pare essere l'abolizione del meccanismo del Maf che, come chiarito, rappresenta la più incisiva limitazione delle attività dell'Agenzia. Questo farraginoso meccanismo comprime fortemente il potere di iniziativa autonoma dell'Agenzia e, oltre a non aver saputo rispondere ad alcuna logica di flessibilità, impedisce alla stessa di rispondere alle aspettative degli *stakeholder*, di affrontare tematiche politicamente delicate e di essere protagonista in caso di sviluppi inaspettati della situazione della garanzia dei diritti fondamentali.

Merita evidenziare che è attualmente in discussione in sede di Consiglio una proposta di riforma del Regolamento istitutivo che recepisce proprio la prospettata modifica, abolendo totalmente il meccanismo del Maf[137].

Parimenti tale proposta accoglie il richiamato adeguamento del Regolamento istitutivo al quadro costituzionale definito e ormai consolidatosi con il Trattato di Lisbona per quanto riguarda il campo di applicazione delle attività dell'Agenzia. Si propone pertanto, opportunamente, di sostituire la ormai superata dicitura "diritto comunitario" con l'attuale diritto dell'Unione europea, chiarendo così definitivamente che l'Agenzia dovrà svolgere la proprie attività nell'ambito di tutte le competenze dell'Unione, incluse le materie della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Pare alquanto sconcertante invece notare come, nonostante nella proposta venga chiarito che la base giuridica del Regolamento deve essere identificata nell'art. 352 TFUE, poiché, essendo volto a migliorare efficienza, pertinenza e *governance* dell'Agenzia, l'atto contribuirà alla realizzazione dell'obiettivo generale dell'Unione di garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta di Nizza, nessun riferimento esplicito alla Carta venga invece inserito nel prospettato testo di modifica. Come argomentato infatti, tenuto conto del

[137] Proposta di Regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 168/2007 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali COM/2020/225 final.

valore giuridico che la Carta ha assunto con il Trattato di Lisbona e alla luce della richiamata prassi istituzionale dell'Agenzia, che vede nella stessa un essenziale strumento di riferimento, sarebbe auspicabile che la Carta trovasse ormai un'adeguata collocazione nel Regolamento istitutivo.

Nessuna delle altre prospettive analizzate, relative al compito dell'Agenzia di formulazione di pareri su specifici aspetti tematici e ad un possibile ruolo nell'ambito dell'art. 7 TUE, trova inoltre spazio nella citata proposta. Nulla si propone infatti quanto al primo profilo per il quale si è evidenziato che l'aspetto più problematico è la mancata possibilità per l'Agenzia di intervenire con azioni indipendenti nel processo di definizione delle politiche dei diritti fondamentali dell'Unione, essendo la possibilità dell'Agenzia di verificare la compatibilità di proposte legislative con i diritti fondamentali subordinata alla specifica richiesta in tal senso di un'istituzione. Solo eliminando tale limitazione e consentendo quindi all'Agenzia di esprimere un parere anche di propria iniziativa, qualora lo ritenesse necessario, si potrebbe sfruttare appieno l'*expertise* accumulata della stessa.

Non stupisce poi che non si ritrovi nella proposta alcun riferimento all'art. 7 TUE e ad un possibile ruolo dell'Agenzia nella procedura ivi descritta, proprio alla luce della richiamata delicatezza politica del tema. Ciononostante, come argomentato, l'Agenzia potrebbe diventare il naturale *partner* delle istituzioni interessate dalla procedura, fornendo un supporto per le loro valutazioni politiche che ben potrebbe concretizzarsi in una forma di monitoraggio imparziale e non discriminatorio in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali, fondato su indicatori comuni e obiettivi e traducibile in *report* periodici. Pare maggiormente percorribile, a questo proposito, la prospettiva per cui tale forma di monitoraggio possa svilupparsi sulla base di richieste regolari, proposte ai sensi dell'art. 4 del Regolamento istitutivo, di un'istituzione, prassi che potrebbe eventualmente trovare definizione in un accordo interistituzionale.

Da ultimo si è cercato di evidenziare quanto lo sviluppo di nuove strategie comunicative, soprattutto nelle arene virtuali, sia importante per rileggere, sotto una nuova luce, il delicato e complesso compito dell'Agenzia di sensibilizzazione del vasto pubblico ai diritti fondamentali. Proprio perché la comunicazione istituzionale costituisce una risorsa essenziale nel processo di integrazione europea in particolare con riguardo alla cittadinanza e all'identità europea, l'Agenzia, che insieme agli attori nazionali ha il compito di comunicare ai cittadini quale sia il valore e la portata dei diritti fondamentali, deve necessariamente abbondonare le tradizionali strategie comunicative e aprirsi ad approcci nuovi e originali, da implementare anche e soprattutto nelle realtà digitali, che possono rivelarsi oggi determinanti per lo sviluppo di una più ampia consapevolezza delle questioni inerenti ai diritti fondamentali.

In conclusione, alla luce delle sfide sempre più delicate che mettono in discussione i diritti fondamentali, tenuto conto dell'*expertise* che l'Agenzia ha sviluppato e del contributo che questa potrebbe fornire anche nella dimensione promozionale di tali diritti, appare chiaro che lasciare l'Agenzia "incatenata" a limitazioni giuridiche costruite nell'ambito di un ordinamento europeo ormai superato e a prassi dimostratesi poco o non più efficaci, costituirebbe una grave perdita, oltre che per l'Unione e i suoi Stati membri, per ciascuno cittadino.

* * *

ABSTRACT: The paper proposes some reflection on the perspectives that may strengthen the Agency for fundamental rights of the European Union and allow for a more effective pursuance of its objective. After briefly recalling the journey that preceded the establishment of the Agency and concisely outlining its tasks, possible developments and revisions of the Agency's functions are discussed, with the aim of reflecting on how the Agency's mandate could be discharged more effectively in the new constitutional framework of the European Union.

KEYWORDS: Unione europea, Agenzia, Diritti fondamentali, Protezione, Promozione.

Martina Migliorati – Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Roma Tre (martina.migliorati@uniroma3.it)