

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

CATTEDRA DI DIRITTO DELL'UNIONE
EUROPEA

FRONTEX E LE OPERAZIONI
CONGIUNTE NEL MEDITERRANEO:
DA MARE NOSTRUM A TRITON

RELATORE
Prof. Francesco Cherubini

CANDIDATO
Giovanni Crescenzi
Matr. 072852

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

Ai miei genitori

*L'umanità che mostreremo nell'accogliere i profughi
disperati, l'intelligenza con cui affronteremo i fenomeni
migratori, la fermezza con cui combatteremo i trafficanti di
essere umani saranno il modo con il quale mostreremo al
mondo la qualità della vita democratica.
(Sergio Mattarella)*

Indice

<u>INTRODUZIONE</u>	<u>4</u>
<u>CAPITOLO 1: FRONTEX</u>	<u>6</u>
1.1 L'ACQUIS DI SCHENGEN SULLE EXTERNAL BORDERS	6
1.2 GOVERNANCE	11
1.2.1 DIRETTORE ESECUTIVO	12
1.2.2 CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE	12
1.3 RICERCA E SVILUPPO	14
1.4 ANALISI DEL RISCHIO	15
1.5 COMPITI E MODALITÀ OPERATIVE	15
1.6 RESPONSABILITÀ IMPUTABILI ALL'AGENZIA	17
1.7 MANCANZE E CARENZE DI FRONTEX	18
1.8 CONCLUSIONI	22
<u>CAPITOLO 2: OPERAZIONI CONGIUNTE</u>	<u>24</u>
2.1 COSA SONO	24
2.2 GENESI DI UNA OPERAZIONE CONGIUNTA	25
2.3 FONDAMENTO GIURIDICO DELLE OPERAZIONI CONGIUNTE	26
2.4 OPERAZIONI CONGIUNTE DI RIMPATRIO	28
2.5 OPERAZIONI CONDOTTE NEL MEDITERRANEO	29
2.5.1 OPERAZIONE "AGIOS"	30
2.5.2 OPERAZIONE "GATE OF AFRICA"	31
2.5.3 OPERAZIONE "HERA"	32
2.5.4 OPERAZIONE "NAUTILUS"	34
2.5.5 OPERAZIONE "MINERVA"	36
2.5.6 OPERAZIONE "INDALO"	37
2.5.7 OPERAZIONE "POSEIDON"	37
2.5.8 OPERAZIONE "HERMES"	38
2.5.9 OPERAZIONE "AENEAS"	39
2.6 CONCLUSIONI	40
<u>CAPITOLO 3: DA MARE NOSTRUM A TRITON</u>	<u>41</u>
3.1 ANALISI MARE NOSTRUM	41
3.1.1 GENESI	42
3.1.2 OBIETTIVI E RISULTATI	43
3.2 OPERAZIONE TRITON	46
3.2.1 DA FRONTEX PLUS A TRITON	46
3.3 CONCLUSIONI	47
<u>CONCLUSIONI</u>	<u>49</u>
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	<u>52</u>
<u>ABSTRACT</u>	<u>55</u>

Introduzione

Spesso, nel corso degli anni, sentivo nominare ai telegiornali il nome Frontex e cercavo di capire con la curiosità di un adolescente, cosa fosse veramente e quali compiti svolgesse. La scelta del corso di studi universitario in Scienze politiche, mi ha portato a studiare con molto interesse Diritto dell'Unione europea e tale materia mi ha dato maggiori competenze per poter appagare la mia curiosità riguardo l'Agenzia Frontex. Ho deciso di incentrare il mio lavoro di tesi triennale su un argomento ormai da anni alla ribalta della cronaca soprattutto per il suo lato più tragico, come l'immigrazione clandestina, ma soffermandomi soprattutto sull'Agenzia più conosciuta e più criticata dell'Unione europea. Ho cercato di utilizzare le competenze acquisite nel corso dei tre anni per rispondere alla curiosità di quell'adolescente che sentiva parlare, sempre in toni poco lodevoli, dell'Agenzia europea per il controllo delle frontiere esterne. Avevo solamente dodici anni quando Frontex fu istituita, non ricordo naturalmente il momento della sua nascita, ma ho sentito la necessità di conoscere e approfondire i motivi che portarono alla sua creazione, i suoi compiti e anche i motivi per cui veniva e viene tutt'ora criticata.

Le istituzioni di quella che nel 1957 era la CEE, Comunità economica europea, avevano da sempre auspicato una libera circolazione all'interno dei propri confini, *in primis* per motivi economici e successivamente per ottenere la massima integrazione tra i popoli. Come si vedrà all'inizio del mio elaborato, all'apertura delle frontiere interne, avvenuta nel 1985 con la firma dell'accordo di Schengen, si è fatto corrispondere un controllo maggiore di quelle esterne. Per il controllo delle frontiere esterne, il trattato di Schengen prevede(va) alcune specifiche ma nel corso degli anni ci si è resi conto di come probabilmente non fossero sufficienti a fermare il fenomeno dell'immigrazione clandestina. Il XXI secolo si è presentato con nuove sfide e nuove minacce e questo ha fatto sì che le istituzioni dell'Unione europea, divenuta tale nel 1992, iniziassero a discutere con più decisione sulle questioni relative all'immigrazione e alla reale possibilità di ingresso di possibili attentatori. Il mio lavoro di

tesi è articolato in tre capitoli; il primo capitolo analizzerà quello che è stato il processo che ha portato alla nascita dell'Agenzia europea per il controllo delle frontiere esterne, denominata Frontex, la sua organizzazione, il suo *modus operandi*, soffermandomi poi nel secondo capitolo sull'analisi delle numerose operazioni svolte nel Mar Mediterraneo per controllare il flusso dei migranti dal 2006, ovvero dall'inizio della piena operatività di Frontex, fino al 2015. Nell'ultimo capitolo tratterò di due particolari operazioni svoltesi nel Mediterraneo centrale che hanno visto protagonista l'Italia, nella prima come paese promotore di una operazione senza la cooperazione di Frontex e nella seconda come paese ospitante l'ennesima operazione congiunta portata avanti dall'Agenzia. Sto parlando delle operazioni *Mare Nostrum*, decretata dal governo italiano dopo una delle numerose tragedie avvenute nelle acque di Lampedusa e dell'operazione *Triton* che come vedremo non può assolutamente essere considerata una sostituzione, sotto l'egida europea, di *Mare Nostrum*.

Capitolo 1: Frontex

1.1 L'*acquis* di Schengen sulle external borders

L'idea di abolire le frontiere interne tra gli Stati membri è nata con i Trattati di Roma del 1957, i quali istituivano l'allora Comunità economica europea. Si gettavano così le basi per la creazione progressiva di uno spazio di libera circolazione per le merci con l'abolizione dei dazi doganali tra i paesi firmatari. Il 1992 era l'anno che gli Stati si prefissarono come obiettivo per la realizzazione dello spazio senza internal borders¹, ma già prima di questo termine, cinque Stati firmatari del Trattato di Roma (Belgio, Olanda, Lussemburgo, Francia e Germania) istituirono una sorta di cooperazione rafforzata al fine di velocizzare tale genesi. I capi di governo dei cinque Stati si riunirono nella città di Schengen in Lussemburgo e il 14 giugno 1985 firmarono l'accordo denominato appunto Schengen². Nel 1990 l'accordo di Schengen fu integrato dalla convenzione di applicazione³ dell'accordo Schengen; insieme i due atti giuridici costituivano e costituiscono tutt'ora quello che viene definito l'*acquis* di Schengen. Fino al 1999 l'*acquis* di Schengen era esterno all'Unione europea ma il Trattato di Amsterdam lo integrò nella legislazione comunitaria, inserendo tutto ciò che riguardava l'asilo e l'immigrazione nel primo pilastro, ovvero il pilastro comunitario. La caduta delle frontiere interne aveva ed ha per corollario il rafforzamento delle frontiere esterne allo spazio Schengen; gli Stati membri del trattato hanno la responsabilità di attuare controlli rigorosi alle frontiere esterne. La Convenzione di applicazione del trattato porta con sé però la possibilità di ripristino dei controlli da parte degli Stati nei casi di estrema necessità, come una minaccia grave ed imminente per l'ordine pubblico e la sicurezza o eventualmente qualora vengano

¹ S. Léonard, *Frontex and the Securitization of Migrants through Practices*, Paper to be presented at the Migration Working Group Seminar, European University Institute, 2011, p. 5 ss.

² G. Campesi, *Polizia della frontiera: Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Bari, 2015, p. 56 ss.

³ Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica Federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni.

riscontrate gravi lacune riguardanti il controllo delle frontiere esterne. L'essere Stati facenti parte dell'accordo di Schengen vuol dire anche che si è favorevoli alla creazione di una cooperazione tra le forze di polizia degli Stati stessi, necessaria per combattere criminalità organizzata e terrorismo. Dalla cooperazione tra le forze di polizia nazionali, scaturisce il diritto al c.d. inseguimento transfrontaliero nel caso in cui un sospetto sia colto in flagranza di reato grave.

Da un punto di vista strutturale, l'*acquis* di Schengen sulle frontiere esterne è composto da un insieme di misure e norme che possono essere raggruppate in cinque categorie.

La prima categoria è il c.d. *acquis* di Schengen sulle frontiere, ovvero l'insieme delle misure che definiscono il regime di attraversamento delle frontiere. Il testo legislativo di riferimento è definito Codice Schengen⁴.

La seconda categoria di norme legislative ha come obiettivo la ripartizione degli oneri finanziari necessari alla gestione delle *external borders*; per fare ciò è stato istituito il Fondo per le frontiere esterne⁵.

La terza categoria di misure riguarda la creazione di banche dati centralizzate, necessarie per il controllo delle frontiere e delle migrazioni. Tra le banche dati, possiamo annoverare il sistema di informazione Schengen, il sistema di controllo dei visti Eurodac⁶ e la banca dati europea per il controllo delle impronte digitali dei migranti e dei richiedenti asilo.

Le misure di prevenzione degli ingressi irregolari, transiti e soggiorni non autorizzati vanno a formare la quarta categoria di norme.

La quinta e ultima categoria è fortemente correlata alla creazione di una cooperazione operativa che si pone il fine della gestione delle *external borders*.

⁴ Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

⁵ Decisione n. 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori".

⁶ Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino.

⁷ G. Campesi, *op. cit.*, p. 104.

Il Trattato di Amsterdam fungeva da prima vera base legale⁷ per qualsiasi azione l'Unione europea volesse intraprendere in materia di immigrazione. Lo stesso Trattato prevedeva la nascita di un gruppo intergovernativo detto SCIFA, *Strategic Committee on Immigration Frontiers and Asylum*; tale gruppo intergovernativo era composto da ufficiali degli Stati membri, i quali avevano l'obiettivo di controllare e coordinare i gruppi attivi in seno al Consiglio nel settore dell'asilo e dell'immigrazione.

Con l'avvento del XXI secolo⁸, l'attenzione dell'Unione europea sulle questioni in merito all'immigrazione si è decisamente intensificata. La principale causa di tale intensificazione fu l'attentato terroristico dell'11 settembre 2001 al World Trade Center di New York⁹ e gli attentati terroristici che colpirono direttamente l'Europa con ordigni esplosivi presenti su quattro treni regionali a Madrid l'11 marzo 2004 e a Londra il 7 luglio del 2005 che portarono la morte per 191 persone nel primo e altre 56 nel secondo¹⁰. Tre mesi dopo l'attentato di New York, si tenne a Laeken in Finlandia, un Consiglio europeo¹¹ dal quale ci si aspettava che sarebbero fuoriuscite prese di posizione e decisioni severe in materia di politica estera e di lotta all'immigrazione illegale. Le conclusioni che emersero dal *summit* di Laeken portarono con sé una raccomandazione chiara ovvero quella di intensificare gli sforzi con l'obiettivo di fornire un controllo efficace nella gestione delle frontiere, come si evince da tale passaggio:

“Better management of the Union’s external border controls will help in the fight against terrorism, illegal immigration networks and traffic in human beings. The European Council asks the Council and the

⁸ S. Leonard, *The use and effectiveness of migration controls as a counter-terrorism instrument in the European Union*, in *Central European Journal of International and Security Studies*, 2010, p. 32 ss.

⁹ A. W. Neal, *Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex*, in *JCMS*, 2009, p. 338 ss.

¹⁰ *Una cronologia degli attacchi terroristici in Europa*, *Internazionale*, 2015, reperibile online.

¹¹ G. Campesi, *op. cit.*, p. 105 ss.

Commission to work out arrangements for co-operation between services responsible for external border control and to examine the conditions in which a mechanism or common services to control external borders could be created”.

In risposta alle conclusioni della Presidenza del Consiglio, la Commissione presentò una Comunicazione dal titolo “Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione europea”¹². La Commissione auspicava la creazione di un “organo comune di esperti in materia di frontiere esterne” che si occupasse della gestione della cooperazione tra Stati membri per quanto concerne le *external borders*. Per rendere più incisivo il suo auspicio, la Commissione elaborò anche cinque punti cardine sui quali la nuova politica europea di gestione delle frontiere avrebbe dovuto conformarsi:

- Corpus legislativo comune
- Meccanismo comune di concertazione e cooperazione
- Valutazione comune ed integrata dei rischi
- Personale formato alla dimensione europea e attrezzature inter operative
- Ripartizione degli oneri fra gli Stati membri nella prospettiva di un corpo europeo di guardie di frontiera.

Per quanto concerne l’attuazione del secondo punto, veniva proposta la creazione di un organo comune in materia di frontiere esterne, la PCU, *External Borders Practitioners Common Unit*. La PCU si sarebbe dovuta affidare alla collaborazione dello SCIFA. Un anno dopo la totale presa dei poteri da parte della PCU, l’organo evidenziava già alcune debolezze. Tali debolezze venivano percepite sia dai singoli Stati membri ma anche e soprattutto dalle istituzioni. Il 3 giugno del 2003 la Commissione adottò

¹² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, “Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione Europea”, 7 maggio 2002.

la “Comunicazione relativa allo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione illegale, traffico di migranti clandestini e tratta di esseri umani, frontiere esterne e rimpatrio di residenti illegali”. Leggendo la Comunicazione si nota la volontà di creare una struttura dedicata alle *external borders* più articolata di quella fino ad allora utilizzata.

“La Commissione è del parere che le necessarie attività di pianificazione, di sostegno (formazione, raccolta e trattamento delle informazioni, analisi della rete) di organizzazione e di valutazione delle forme di cooperazione operativa potrebbero sfociare, oltre che nell’istituzione di un’unità comune di esperti, nella realizzazione di una struttura operativa comunitaria. [...] Potrebbe costituire la prima tappa verso l’istituzione di un “corpo europeo delle Guardie di frontiera”, della cui necessità la Commissione è sempre stata convinta a sostegno e complemento dell’azione dei servizi degli Stati membri nella gestione delle loro frontiere esterne”¹³.

Nel medesimo giorno della Comunicazione della Commissione, la Presidenza del Consiglio pubblicò un resoconto sull’attività di SCIFA. Il resoconto era connotato da aspri toni di critica che lasciavano presagire un radicale cambiamento nei meccanismi di lavoro. La Presidenza del Consiglio vista la situazione, tre giorni dopo la Comunicazione della Commissione e il suo stesso resoconto, adottava le sue “Conclusioni sulla gestione delle Frontiere Esterne degli Stati membri dell’Unione Europea”. Il punto focale del documento era la netta separazione tra PCU e SCIFA, con la volontà di lasciare al primo l’onere di sviluppare una cooperazione indipendente. Durante il Consiglio europeo di Salonicco tenutosi il 19 e il 20 giugno del 2003, i capi di governo apparvero pienamente convinti della necessità di convogliare le scelte verso iniziative ancor più impegnative rispetto alle Conclusioni a cui era giunto

¹³ Comunicazione della Commissione relativa allo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione illegale, traffico di migranti clandestini e tratta di esseri umani, frontiere esterne e rimpatrio di residenti illegali, 3 giugno 2003.

il Consiglio in precedenza; in particolare fu unanime la volontà di creare una “struttura operativa della comunità per la gestione delle frontiere esterne”¹⁴ che risulterà essere la base sulla quale si svilupperà Frontex. La genesi di Frontex deve essere interpretata come un punto di arrivo fondamentale, oltre che come un nuovo punto di partenza dal punto di vista politico dell’Unione Europea.

1.2 Governance

L’articolo 62 del Titolo IV del trattato CE è considerato come la base giuridica per la nascita di Frontex. Nello specifico l’articolo 62 ai punti 1 e 2 afferma che:

“Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all’articolo 67, entro un periodo di cinque anni a decorrere dall’entrata in vigore del trattato di Amsterdam adotta:

- 1) misure volte a garantire, in conformità con l’articolo 14, che non vi siano controlli sulle persone, sia cittadini dell’Unione sia cittadini di paesi terzi, all’atto dell’attraversamento delle frontiere interne.
- 2) Misure relative all’attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri che definiscono
 - a) norme e procedure cui gli Stati membri devono attenersi per l’attuazione di controlli sulle persone alle suddette frontiere”

Con il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004¹⁵ (GU L 349 del 25.11.2004), nasce l’agenzia Frontex, con sede a Varsavia, che diverrà operativa il 3 ottobre del 2005. Frontex è la diciannovesima agenzia decentrata dell’Unione; la sua struttura organizzativa è prettamente intergovernativa.

Dal mero punto di vista organizzativo, Frontex è un organismo europeo dotato di personalità giuridica che opera in collaborazione con altri

¹⁴ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Salonicco, 19 e 20 giugno 2003.

¹⁵ Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004 che istituisce un’Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione europea.

organismi dell'UE indispensabili in materia di sicurezza delle *external borders*, di cooperazione nel settore delle dogane e dei controlli fitosanitari. Caratteristica peculiare dell'agenzia è la sua totale indipendenza per quanto concerne le questioni tecniche.

1.2.1 Direttore Esecutivo

Al vertice dell'Agenzia vi è il Direttore esecutivo. Il meccanismo di nomina, i poteri e le funzioni del Direttore esecutivo, sono regolamentate dagli articoli 25 e 26 del regolamento istitutivo. È compito del Consiglio di amministrazione eleggere il responsabile dell'Agenzia, con una maggioranza dei voti pari ai due terzi; il Direttore esecutivo viene supportato e sostituito in casi di impossibilità, nello svolgimento delle sue funzioni dal Vice Direttore esecutivo. La durata della sua nomina è di cinque anni, rinnovabile eventualmente una sola volta. L'ufficio del Direttore esecutivo opera in piena indipendenza rispetto ai singoli governi nazionali o ad altri uffici esterni all'Agenzia. Il Direttore esecutivo svolge numerose funzioni, le principali sono la definizione degli obiettivi strategici dell'Agenzia, garantire un alto livello di cooperazione all'interno della compagine istituzionale e istituire una effettiva cooperazione tra Frontex e le autorità degli Stati membri.

1.2.2 Consiglio di amministrazione

Il Consiglio di amministrazione di Frontex, è composto da un rappresentante per ogni Stato membro e da un rappresentante per ogni Stato che faccia parte del sistema Schengen e da due rappresentanti della Commissione europea. I rappresentanti degli Stati membri sono i responsabili delle autorità nazionali che gestiscono le frontiere; mentre i due membri che rappresentano la Commissione vengono selezionati in base alle loro competenze nella gestione operativa delle frontiere. Ciascun membro del Consiglio ha diritto ad un voto, mentre il Direttore esecutivo prende parte alle deliberazioni del Consiglio ma non gode del diritto di voto. Gli Stati che fanno parte del sistema Schengen hanno anch'essi diritto ad un rappresentante con capacità di voto che però è

limitata. Il Consiglio si riunisce in seduta plenaria generalmente due volte l'anno ma sono ammesse anche riunioni suppletive su richiesta del Presidente e di due terzi dei membri.

La principale forma di controllo democratico sull'operato dell'Agenzia Frontex si applica solamente per quanto riguarda l'approvazione del bilancio. A dir poco esiguo è il controllo che invece il Parlamento europeo può attuare nei confronti dell'Agenzia. A tal proposito, durante il periodo di creazione di Frontex, il Parlamento europeo presentò alcuni emendamenti inerenti la composizione del Consiglio di amministrazione, nel dettaglio si chiedeva la nomina di sei membri da parte del Consiglio e della Commissione. L'emendamento con il quale era palese l'obiettivo del Parlamento europeo di ampliare il carattere comunitario dei vertici dell'Agenzia, fu rigettato.

Il Consiglio di amministrazione di Frontex ha il compito di eleggere un proprio Presidente e un Vice Presidente che rimangono in carica per due anni, con la possibilità di un solo rinnovo; su proposta della Commissione europea, nomina, come detto, anche il Direttore esecutivo. Uno dei compiti più importanti che è tenuto a svolgere, è quello di trasmettere alla Commissione, al Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico e sociale e alla Corte dei conti, la Relazione generale riguardante le attività di Frontex. Il Consiglio di amministrazione di Frontex vara tutte le decisioni a maggioranza assoluta dei suoi membri.

1.2.3 Bilancio

La preminente forma democratica di controllo e di limitazione che si può attuare riguardo all'operato di Frontex la si ha durante le sedute di approvazione del bilancio. Durante il primo anno di vita¹⁶, nel 2005, l'Agenzia non godeva di autonomia finanziaria riguardo le attività operative ma amministrava i fondi che le venivano affidati per far fronte ai costi derivanti dalle sedute del Consiglio di amministrazione e del personale interno. Il 1° ottobre del 2006, Frontex ottenne la piena

¹⁶ J. Pollak, P. Slominski, *Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders*, in *West European Politics*, 2009, p. 909.

autonomia finanziaria, soprattutto per quanto riguarda i servizi operativi quali le missioni congiunte e le attività di formazione e ricerca. L'art. 29 del regolamento 2007/2004 elenca le quattro principali fonti del bilancio dell'agenzia: un contributo da parte dell'Unione Europea iscritto nel bilancio generale dell'Unione stessa, un contributo degli Stati associati all'attuazione, applicazione e sviluppo dell'*acquis* di Schengen, compensi per i servizi forniti e infine qualsiasi contributo volontario degli Stati membri.

Resoconti svolti riguardo al bilancio di Frontex, attestano che dal momento della conquista della totale indipendenza finanziaria, fino alla fine del 2008, il bilancio sia più che quadruplicato; questo importante incremento può essere spiegato dalla volontà di investire ingenti somme di denaro sulla capacità operativa dell'Agenzia. I dati mostrano come anno dopo anno, i fondi stanziati in larga parte per le missioni operative, aumentino sempre di più, passando ad un più 25% nel 2009 rispetto all'anno precedente, ed ad un più 5,2% nel 2010, per arrivare ad un totale di quasi 93 milioni di euro; cifra che è rimasta grossomodo la stessa fino al 2014, per poi passare nel 2015 a 114 milioni di euro. Come già detto, l'incremento dei fondi è dovuto alla necessità di aumentare la capacità operativa di Frontex, la quale nel 2007, anno successivo alla totale indipendenza finanziaria, ha coordinato 22 missioni di pattugliamento che hanno portato al salvataggio di 19.295 migranti. Naturalmente, con l'aumentare delle missioni operative svolte da Frontex, si è ritenuto necessario utilizzare i fondi anche per il reclutamento e l'addestramento di nuovo personale, per far sì che la macchina operativa e organizzativa sia sempre più efficiente.

1.3 Ricerca e sviluppo

Frontex al suo interno è dotata di numerosi uffici ed unità specializzate che con il loro lavoro cercano di migliorare l'azione che contraddistingue l'operato dell'Agenzia, al fine di ottenere i migliori risultati possibili per quanto riguarda il controllo delle *external borders*. Una delle più importanti unità che vanno a comporre Frontex è l'unità ricerca e

sviluppo, la quale si occupa del livello che la ricerca sul controllo delle frontiere esterne riesce a raggiungere. Tutte le informazioni che l'unità riesce a raccogliere, vengono inviate agli Stati membri e alla Commissione per cercare di ottenere la massima sinergia durante tutte le fasi delle operazioni. L'attività svolta dall'Unità ricerca e sviluppo è divisa in due macro aree, una riguardante i controlli e la sorveglianza delle frontiere, in particolare l'azione è rivolta al raggiungimento di nuovi standard per quanto concerne l'identificazione; la seconda area si focalizza sull'implementazione di nuovi controlli alle frontiere per garantire maggiore rapidità nei tempi di transito e per incrementare la sicurezza generale. A livello organizzativo l'unità è composta da dodici dipendenti, dei quali due sono esperti distaccati degli Stati membri.

1.4 Analisi del rischio

La RAU¹⁷ è l'unità di analisi del rischio, unità fondamentale nella struttura dell'Agenzia; la sua importanza è attestata dall'ingente aumento di capitale che ogni anno le viene garantito per svolgere al meglio le sue funzioni. Come recita il sito ufficiale di Frontex, l'unità è il punto nevralgico per tutte le attività che vengono svolte, dalle operazioni congiunte fino ad arrivare alla creazione di studi e ricerche. I risultati che si ottengono dal capillare lavoro svolto dai componenti della RAU, vengono presentati agli Stati membri e in particolare alle autorità nazionali per l'immigrazione, alle unità operative dell'agenzia stessa e infine al Consiglio europeo e alla Commissione. Analisi del rischio significa anche prevenzione della criminalità transfrontaliera come traffico di esseri umani e contrabbando.

1.5 Compiti e modalità operative

L'art. 2 del regolamento 2007/2004 che istituisce l'Agenzia Frontex, elenca i compiti che la stessa deve svolgere. Frontex deve coordinare la cooperazione tra Stati membri per quanto riguarda la gestione delle *external borders*, deve assistere gli Stati membri nella formazione del

¹⁷ J. Pollak, P. Slominski, *op. cit.*, p. 911 ss.

corpo nazionale delle guardie di confine, effettua analisi dei rischi, segue gli sviluppi della ricerca inerenti il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne, aiuta gli Stati membri in situazioni che richiedono maggiore assistenza tecnica e operativa e infine offre agli Stati membri il supporto necessario per l'organizzazione di operazioni congiunte di rimpatrio. Dal 2006 l'Agenzia Frontex opera sulle frontiere marittime, aeree e terrestri degli Stati membri ed ha concluso oltre 100 operazioni congiunte. In particolare Frontex pattuglia le coste delle isole Canarie, l'isola di Lampedusa, Malta, coste greche e del canale di Sicilia. Frontex interviene su esplicita richiesta di uno Stato membro, ma può anche attivarsi *motu proprio* in collaborazione con gli Stati interessati in caso di straordinaria ed improvvisa pressione migratoria in una porzione della sua frontiera. A tal proposito, il regolamento (CE) n. 863/2007 ha dato vita ai RABITs (*Rapid Border Intervention Team*)¹⁸ e conferito al Direttore esecutivo la facoltà di inviare tali squadre di intervento rapido, composte da personale degli Stati membri che però risponderanno alle direttive impartitegli dallo Stato richiedente, con l'intento di assistere lo Stato colpito dalla situazione di emergenza migratoria e mettendo a disposizione anche, qualora fossero necessarie, le attrezzature tecniche di proprietà dell'Agenzia. Alla generale estensione delle risorse finanziarie, come detto in precedenza, si è assistito ad un ampliamento del mandato¹⁹ di Frontex, la quale con il regolamento (UE) n. 1168/2011 ha potuto dare vita a forme di cooperazione con i paesi terzi di transito o di origine dei flussi migratori. I principali *partners* stranieri di Frontex sono: Nigeria, Turchia, Ucraina, Moldavia, Russia, Bielorussia e per ultimi in ordine temporale, Georgia, Armenia ed Azerbaigian. Con questi Stati, Frontex non ha sottoscritto accordi riguardo la mera partecipazione alle operazioni congiunte, bensì accordi riguardanti l'interdizione all'immigrazione e in ultima istanza riguardo alle missioni di rimpatrio. Riguardo alle modalità di intervento di Frontex, fin dalla nascita dell'Agenzia ma soprattutto negli ultimi anni, sono state mosse delle

¹⁸ G. Campesi, *op. cit.*, p. 111 ss.

¹⁹ D. Vitiello, *La cooperazione operativa tra Frontex e i paesi terzi nel contrasto all'immigrazione irregolare*, in F. Cherubini (a cura di), *Le migrazioni in Europa: UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Roma, 2015, p. 166 ss.

aspre critiche per quanto concerne la tutela e il rispetto dei diritti umani durante tutte le fasi delle operazioni congiunte. Nel 2014 l' European Ombudman²⁰, (Mediatore europeo) europeo ovvero l'ente incaricato dall'UE di trattare i casi di cattiva amministrazione nell'attività delle istituzioni od organi comunitari, con l'eccezione della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali, ha promosso un'indagine sul livello di tutela dei diritti umani durante le operazioni congiunte, in particolare quelle di rimpatrio. Precise e puntuali sono state le domande inviate da Emily O' Reilly, Mediatore europeo, all'agenzia Frontex. La risposta del portavoce di Frontex è stata la piena collaborazione per raggiungere il chiarimento di tutti i dubbi e perplessità. Dati alla mano, il portavoce ha dichiarato come nel 2013 su 160mila rimpatri eseguiti, Frontex ha collaborato al rimpatrio del 2% del totale, all'incirca 2.150 persone, ribadendo come nel pieno rispetto del codice di condotta di Frontex, su ogni velivolo atto al rimpatrio, ci sia sempre un coordinatore dell'agenzia autorizzato a vigilare sul rispetto delle procedure e del rispetto dei diritti umani dei rimpatriati.

1.6 Responsabilità imputabili all'Agenzia

Le responsabilità imputabili all'Agenzia sono diverse e vanno da quella giuridica a quella politica. È difficile comprendere il grado di responsabilità²¹ di Frontex nei confronti delle operazioni o comunque delle attività da essa gestite, rispetto agli Stati. In base all'art. 1 del Regolamento 2007/2004, gli Stati membri risultano essere gli unici responsabili del controllo delle *external borders*. Sappiamo però che Frontex è dotata di personalità giuridica ed ha la possibilità di concludere accordi con Stati terzi e con organizzazioni internazionali. Tutto ciò rende difficoltoso capire il livello di responsabilità di Frontex, è difficile comprendere se risulta essere solamente un coordinatore o se è co-partecipe delle attività statali. Questa mancanza di chiarezza deriva

²⁰ La figura del Mediatore europeo è stata istituita dal Trattato sull'Unione europea (Maastricht, 1992) e ha sede a Strasburgo.

²¹ G. Campesi, *op.cit.*, p. 113 ss.

maggiormente dalla flebile *leadership* politica e dalla dubbiosa interpretazione del Regolamento istitutivo dell'Agazia²². Il ruolo ufficiale di Frontex durante le operazioni è di mero coordinatore e quindi alcun tipo di responsabilità giuridica può ricadere su di essa. Naturalmente l'Agazia non è esente dal controllo giuridico ed infatti l'art. 19 del Regolamento istitutivo sancisce la presa di responsabilità dinanzi la Corte di Giustizia Europea, ma l'indecisione ancora perdura in quanto non è chiaro se, in caso di controversia, debba rispondere lo Stato ospite solamente o anche Frontex che ha partecipato attivamente alla redazione del piano d'intervento²³.

Per quanto concerne la responsabilità politica, essa esiste nei confronti del Parlamento europeo e di quelli nazionali. È stato più volte sottolineato come un gran numero di situazioni operative non risultino regolamentate, rendendo così veramente poco efficace il ruolo del Parlamento²⁴. Per ciò che riguarda la responsabilità nei confronti dei parlamenti nazionali, si fa riferimento alla possibilità di partecipazione di ufficiali di Stato alle operazioni di Frontex e quindi ai parlamenti nazionali di chiedere chiarimenti ai rispettivi governi riguardo tale partecipazione; Frontex non è però tenuta a informare né tantomeno a fare rapporto ai governi stessi, quindi il controllo da parte dei parlamenti nazionali risulta essere molto teorico e poco efficace.

1.7 Mancanze e carenze di Frontex

Uno dei problemi riguardanti Frontex e il suo operato, deriva dalla scarsità di informazioni che la stessa Agazia fornisce. Il sito ufficiale è poco esaustivo per quanto concerne le informazioni, poiché viene sempre compiuta un'attenta analisi di ciò che può essere divulgato e quindi pubblicato, oppure no. I report annuali sono molto dettagliati per ciò che riguarda il budget, l'organigramma e le funzioni di intelligence. Per ciò

²² J. Pollak, P. Slominski, *op. cit.*, pp. 916-920.

²³ C. Colombeau, S. Charles, M. Clochard, O. Rodier, *Agence Frontex: quelles garanties pour les droits de l'homme?*, Étude sur l'Agence européenne aux frontières extérieures en vue de la refonte de son mandat, documento pubblicato nel novembre 2010 con il sostegno del gruppo Verdi/ALE al Parlamento europeo, p. 22 ss.

²⁴ J. Pollak, P. Slominski, *op. cit.*, p. 917 ss.

che riguarda invece le operazioni congiunte, vedremo nel secondo capitolo, come non vengano rese note analisi dettagliate ma solamente il budget disponibile, i paesi partecipanti e la zona di attuazione dell'operazione.

Aspre critiche vengono inoltre mosse nei confronti dell'Agenzia soprattutto per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani dei migranti soggetti alle pratiche di salvataggio, identificazione ed espulsione. Le violazioni che vengono imputate a Frontex, riguardano maggiormente le operazioni in tutte le loro fasi. Il primo momento critico è l'intercettazione in mare e il rispetto del principio di diritto internazionale del *non-refoulement*, garantito dall'art. 33 della Convenzione sui rifugiati²⁵ che recita così:

“Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”.

Il divieto di respingimento è applicabile ad ogni forma di trasferimento coatto, compresi deportazione, espulsione, estradizione, trasferimento informale e non ammissione alla frontiera. È possibile contravvenire a tale principio solo nel caso in cui, sulla base di motivazioni valide, un rifugiato venga ritenuto un pericolo per la sicurezza del Paese in cui risiede o una minaccia per la collettività. Il principio di *non-refoulement* è valido sia in alto mare, sia nel momento in cui i migranti sbarcano sulle coste di uno Stato che probabilmente riceverà domanda di asilo. Molto spesso gli Stati sono propensi a riconoscere il divieto solo nel momento in cui i migranti raggiungono le coste²⁶. Proprio in tale quadro è necessario citare la condanna nei confronti dell'Italia, per mancato

²⁵ Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, nota come Convenzione di Ginevra, approvata il 28 luglio 1951; è un trattato che definisce lo status di rifugiato e i diritti ad esso correlati.

²⁶ E. Guild, V. Moreno-Lax, *Current Challenges regarding the International Refugee Law, with focus on EU Policies and EU Co-operation with UNHCR*, documento CEPS in *Liberty and Security in Europe*, settembre 2013, n. 59, p. 10 ss.

rispetto del divieto di *non-refoulement* avvenuta nel 2012²⁷ da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che faceva riferimento a fatti avvenuti nel 2009, quando una motovedetta della Guardia di Finanza operando in zona SAR (search and rescue) maltese, trasferì alcuni migranti su imbarcazioni militari per ricondurli al porto di partenza a Tripoli. Nell'anno dell'accaduto Frontex operava congiuntamente con l'Italia, come vedremo nel secondo capitolo, nel Mediterraneo centrale con l'operazione Nautilus e la Corte chiese all'Italia chiarimenti riguardo tale collaborazione e sul perché del respingimento dei denunciati. Le motivazioni sostenute dall'Italia, facevano riferimento agli accordi bilaterali in vigore con la Libia riguardo il contrasto dell'immigrazione clandestina, ma non furono ritenute valide dalla Corte, che come detto condannò l'Italia sostenendo che erano stati commessi tre tipi di reati. In principio la Corte asserì che l'Italia non godeva del diritto di respingimento, in quanto l'imbarcazione intercettata risultava essere fuori dalle sue acque territoriali e quindi sotto giurisdizione dello Stato di cui batteva bandiera. La Corte ha ritenuto anche l'Italia colpevole della violazione del principio del *non-refoulement* poiché la Libia non risultava assolutamente catalogabile come paese sicuro per poter garantire la protezione e la tutela dei migranti. In ultima istanza la Corte condannò l'Italia per il reato di respingimento collettivo che risulta essere pratica illegale, sancita dall'art. 4 del Protocollo n.4 della CEDU.

Il secondo momento dove facilmente si può registrare una minor tutela dei diritti umani è il momento dello sbarco e della permanenza nei centri di accoglienza, sui quali non risulta alcun dato ufficiali da parte di Frontex. Gli unici dati che vengono resi noti sono quelli raccolti dalle organizzazioni umanitarie, come Human Rights Watch, che spesso si è adoperata per mostrare al mondo e alle istituzioni dell'Unione le condizioni all'interno dei centri. L'ultima fase critica delle operazioni gestite da Frontex, è il rimpatrio attraverso l'utilizzo dei voli congiunti. Come sostenuto in precedenza riprendendo le parole del portavoce dell'Agenzia sembrerebbe, dati alla mano, come Frontex sia impegnata

²⁷ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*.

in tali voli solo in minima percentuale e in quelle poche occasioni, il rispetto dei diritti umani è ben garantito.

Molto spesso il rispetto dei diritti umani dei migranti viene visto come un ostacolo alla perfetta e immediata riuscita dell'operazione, ma più in generale alla gestione dei flussi migratori in tutte le sue forme. Questo tipo di politica della presunta difficoltà del raggiungimento dell'obiettivo, non è molto congeniale con le varie sottoscrizioni firmate da Frontex, in particolare quella che dal 2007 vede un *laison officer* dell'UNHCR²⁸ incaricato di collaborare con Frontex per garantire il rispetto degli obblighi internazionali²⁹. Successivamente nel 2008 Frontex siglò un accordo sempre con l'UNHCR per integrare la tutela dei diritti umani anche nelle esercitazioni di addestramento delle guardie di frontiera³⁰. Nel 2010 l'Agenzia sottoscrisse un accordo con la FRA ovvero l'Agenzia europea per i diritti fondamentali³¹ e sempre nel 2010 il Consiglio dell'Unione europea decretò norme regolanti le operazioni di sorveglianza marittima inserendo il rispetto dei diritti umani fondamentali³². Il percorso di miglioramento intrapreso dall'Agenzia per una maggiore tutela dei diritti umani, si concluse nel 2012 con la creazione del FRO, il Responsabile dei diritti fondamentali.

Una ulteriore mancanza che viene imputata all'Agenzia, riguarda l'*accountability*³³ e la sua quasi totale assenza. Semplicemente tradotta con responsabilità, in ambito di *governance*, si riferisce al dovere per un *policy maker* di rendere conto delle sue decisioni e di prendersi la responsabilità dei risultati, siano essi positivi o negativi. Frontex è caratterizzata dalla delega dei poteri con il meccanismo principale-agente. Nel caso specifico, i poteri deleganti sono la Commissione, il

²⁸ United Nations High Commissioner for Refugees: è l'Agenzia delle Nazioni Unite specializzata nella gestione e tutela dei rifugiati.

²⁹ S. Wilkes, L. Dobbs, *Q&A: Working for refugees on Europe's outer borders*, 18 maggio 2010, reperibile online.

³⁰ UNHCR Agreement with Frontex, Press release, Ginevra, 17 giugno 2008.

³¹ FRA-Frontex, *Cooperation arrangement between the European Agency for the management of operational cooperation at the external borders of the member states of the European Union and the European Union Agency for fundamental rights*, 26 maggio 2010.

³² Decisione 2010/252/EU del 26 aprile 2010 integrante il Codice delle Frontiere Schengen riguardo la sorveglianza dei confini marittimi esterni nel contesto di attività di cooperazione operativa coordinate da Frontex.

³³ G. Campesi, *op. cit.*, p. 115 ss.

Consiglio e il Parlamento. Il problema principale riguardo *l'accountability* è che non risulta di immediata comprensione se Frontex rimanga un'entità indipendente rispetto alla volontà delle singole autorità nazionali o se al contrario queste riescano a far prevalere i propri interessi nazionali rispetto a quelli comunitari. Le modifiche apportate al regolamento istitutivo nel 2011³⁴ non hanno assolutamente risolto questa situazione. Il Consiglio di amministrazione di Frontex è composto, come sostenuto nel paragrafo ad esso dedicato, dal Direttore esecutivo che è “completamente indipendente nell'espletamento delle sue funzioni”³⁵ ma anche da altri membri che provengono direttamente dai ministeri degli Stati membri e sono sempre gli stessi Stati a decidere in che misura partecipare alle operazioni e quindi alla luce di ciò, non è errato pensare che si agisca spesso per il tornaconto nazionale piuttosto che comunitario.

1.8 Conclusioni

Sono undici anni ormai che Frontex fa parte del gruppo delle 19 agenzie dell'Unione; ogni anno o ad ogni nuova strage, sembra che i suoi poteri aumentino, così come è certo che aumenti il budget da utilizzare per la gestione della cooperazione alle frontiere esterne dell'Unione. Frontex è nata con le migliori intenzioni di protezione e tutela, ma i risultati che si susseguono e che sono quotidianamente sotto gli occhi di milioni di cittadini europei, sembrano tradire quelle lodevoli intenzioni. Aspre e numerose sono le critiche che vengono mosse sia all'Unione e alla sue istituzioni in generale, sia in particolare all'agenzia Frontex. Da un lato Frontex viene accusata sempre più spesso, di violare o quanto meno di non garantire a pieno i diritti umani durante i suoi interventi, dall'altro lato la stessa Unione e le sue istituzioni sono accusate di aver perso di vista l'obiettivo, che è o almeno era, quello di tentare di estirpare alla radice le cause dell'immigrazione e non di combattere i migranti. Il risultato di questa perdita del punto focale è la creazione di quella che

³⁴ Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, recante modifica al regolamento (CE) n. 2007/2004.

³⁵ Regolamento (CE) n. 2007/2004, art. 25, comma 1.

viene spesso citata anche nei documenti ufficiali riguardanti l'immigrazione come, la "fortezza europa"³⁶. Numerosi sono gli Stati che premono per la creazione di una vera e propria fortezza inviolabile; deriva invece da solamente due Stati, i più potenti però all'interno dell'Unione, Francia e Germania, la proposta della creazione di una Guardia Europea delle Frontiere che nell'arco di pochissime ore sarebbe in grado di schierare 1500 uomini lungo le frontiere. La presentazione di questo nuovo corpo militare ha le sembianze di una dichiarazione di guerra piuttosto che di aiuto verso coloro i quali fuggono da guerre, carestie e situazioni in generale del tutto contrarie al diritto inviolabile alla vita. I paesi membri dell'Unione europea devono necessariamente riscoprire e rivivere i valori che ormai da sessant'anni hanno dato vita a questa realtà stupenda che è l'Europa unita, valori che ad ogni nuova vittima in mare, si offuscano sempre più.

³⁶ Tale definizione fu utilizzata per la prima volta da A. Geddes, *Immigration and European Integration: Toward Fortress Europe?*, Manchester, 2000.

Capitolo 2: Operazioni congiunte

2.1 Cosa sono

Come già sostenuto nel capitolo precedente, Frontex, dopo i singoli Stati membri è l'Agenzia principale atta al controllo delle frontiere terrestri, marittime e aeree. Sin dall'inizio della piena operatività di Frontex, i confini marittimi meridionali dell'Europa sono stati e sono tutt'ora teatro delle più grandi operazioni congiunte mai svolte dall'Agenzia. Il controllo del Mediterraneo è sempre stato una priorità per Frontex, soprattutto a causa della particolare situazione in cui versano le coste di Italia, Spagna e Grecia che rappresentano sostanzialmente il confine meridionale dell'Europa e dell'Unione.

Le operazioni congiunte sono la forma di intervento più incisiva e conosciuta che l'Agenzia è in grado di compiere, sempre previa richiesta degli Stati membri. Tali operazioni riguardano sostanzialmente il pattugliamento dei confini terrestri, marittimi e aerei in cooperazione con gli Stati membri interessati e come vedremo successivamente in alcuni casi anche con l'ausilio di Stati terzi. Il maggior numero di operazioni congiunte svolte da Frontex a partire dal 2006³⁷, si è registrato, come dicevo prima, nel Mediterraneo con l'obiettivo di fermare o comunque "regolare" quella che era ed è ancora oggi la più grande crisi migratoria degli ultimi anni. In particolare le competenze acquisite nel corso degli anni da Frontex e dal personale che la compone vengono messe in campo soprattutto per arginare il fenomeno migratorio proveniente in cospicua percentuale dall'Africa subshariana, Aghanistan e Siria, attraverso il coordinamento delle attività e delle operazioni dei singoli Stati membri e soprattutto nell'organizzazione di piani operativi atti all'intercettazione dei flussi irregolari. In termini pratici, l'azione si sviluppa in una prima fase di pattugliamento navale con mezzi messi a disposizione dagli Stati membri; in un secondo tempo si giunge all'analisi delle condizioni dei migranti attraverso delle interviste, per comprendere le modalità di

³⁷ G. Campesi, *op. cit.*, p. 168 ss.

imbarco, di viaggio e anche quanti di loro vogliono inoltrare domanda di asilo.

Ogni missione congiunta esistente sotto l'egida di Frontex, oltre al mero pattugliamento delle frontiere esterne, porta con sé un particolare obiettivo che di volta in volta viene presentato dallo Stato membro in difficoltà e l'operazione può dirsi conclusa solamente al raggiungimento dell'obiettivo. Le gran parte delle operazioni svolte ha una specifica data di inizio ma non di conclusione poiché alcune missioni definite temporanee spesso vengono attuate a fasi alterne e ancora più spesso, se ritenuto strettamente necessario, possono diventare missioni permanenti.

2.2 Genesi di una operazione congiunta

Le operazioni congiunte gestite da Frontex hanno luogo dopo che è stata lanciata una richiesta di aiuto ed ausilio da parte di uno o più Stati membri. Il meccanismo di intervento di Frontex si articola in quattro fasi:

- 1) Avvio di una attività operativa. La RAU in questo caso è la componente essenziale di Frontex, la quale è tenuta ad analizzare ogni possibile situazione di rischio ma soprattutto il reale stato di necessità in cui versa lo Stato richiedente per poter successivamente mettere in campo tutte le forze necessarie al raggiungimento degli obiettivi.
- 2) Creazione di una iniziativa operativa. Il direttore dell'unità di competenza è tenuto a redigere un piano dettagliato riguardante l'operazione. Il documento dovrà contenere una descrizione dell'operazione e delle risorse necessarie da impiegare, dei costi e anche dei possibili rischi e delle eventuali conseguenze. Il piano accuratamente redatto verrà poi sottoposto al Direttore esecutivo e successivamente al *Tasking and Coordination Group*.
- 3) Preparazione di un piano operativo. Successivamente alla generica approvazione dell'iniziativa operativa, si dà poi vita ad una serie di incontri, durante i quali gli ufficiali di Frontex incontrano i rappresentanti degli Stati membri coinvolti e si

decidono di concerto gli aspetti strategici più pratici per l'attuazione dell'operazione.

- 4) Valutazione e prosecuzione. Necessaria è la valutazione periodica delle operazioni in atto, così come necessario è un resoconto valutativo dei risultati dell'operazione. Entro sessanta giorni dalla conclusione dell'operazione, Frontex è tenuta ad inviare il resoconto al *Management Board*.

Frontex è obbligata ad informare le istituzioni dell'Unione per quanto concerne la sua attività e ogni singola operazione, in particolare è tenuta ad inviare alla Commissione, al Parlamento e al Consiglio un piano di lavoro annuale; solitamente il piano di lavoro è inserito in un quadro di azione pluriennale.

2.3 Fondamento giuridico delle operazioni congiunte

La base di partenza per analizzare il fondamento giuridico³⁸ delle operazioni congiunte condotte in mare da Frontex è l'art. 110 CNUDM³⁹ che riguarda però solamente le operazioni condotte in alto mare e non nelle acque territoriali di uno Stato. L'art. 110 regola il diritto di visita su imbarcazioni che si sospetti siano impegnate in atti di pirateria o in tratta degli schiavi o nei casi espressi delle lettere c, d ed e del comma 1 dello stesso articolo. Un punto delicato riguardo il fondamento giuridico delle operazioni congiunte in mare, riguarda gli accordi conclusi tra lo Stato membro ospitante l'operazione e lo Stato terzo con cui si collabora. Caso più volte analizzato dalla dottrina⁴⁰ è quello che vede protagonista l'operazione congiunta Hera che, come si vedrà successivamente, fu condotta in gran parte nelle acque territoriali di Mauritania e Senegal in virtù degli accordi con la Spagna. L'accordo sancito nel 2003⁴¹ stabiliva la possibilità tra le parti, di fornirsi assistenza per arginare il fenomeno

³⁸ S. Trevisanut, *Immigrazione irregolare via mare. Diritto Internazionale e Diritto dell'Unione Europea*, Napoli, 2012, p. 296 ss.

³⁹ Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, è un trattato internazionale che definisce i diritti e le responsabilità degli Stati nell'utilizzo dei mari e degli oceani. Fu firmata il 10 dicembre 1982 a Montego Bay, Giamaica.

⁴⁰ E. Papastavridis "Fortress Europe" and Frontex: Within or Without International Law?, in *Nordic Journal of International Law*, 2010, p. 79 ss.

⁴¹ Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración, Madrid 1° luglio 2003.

dell'immigrazione irregolare. Dall'accordo non emergeva la possibilità di partecipazione di Stati terzi, quindi solamente i mezzi aeronavali spagnoli godevano della legittimità di intervento nelle acque della Mauritania e non gli altri Stati europei partecipanti ai pattugliamenti.

Come sostenuto nel capitolo precedente, la mancanza di trasparenza riguardo le attività operative di Frontex non ci consente di conoscere realmente ciò che è accaduto durante l'operazione Hera; non si hanno indicazioni certe sulla nazionalità delle navi che hanno compiuto operazioni nelle acque mauritane.

Oltre alle criticità riguardanti gli accordi bilaterali tra Stato membro e Stato terzo, come nel caso di Spagna e Mauritania, altre criticità riguardano la nazionalità delle navi intercettate. Nel mare territoriale di uno Stato differente da quello della bandiera, la nave straniera è assoggettata alla giurisdizione dello Stato costiero nei limiti dell'art. 17 CNUDM. Tale disposizione, applicata all'operazione Hera, ci fa comprendere come la Spagna non poteva intervenire nei confronti di imbarcazioni battenti bandiera di uno Stato che risultava essere terzo rispetto all'accordo. Solamente navi sprovviste di bandiera o quelle ad esse paragonabili⁴² possono essere oggetto di controlli da parte di Stati terzi.

Il "settore marittimo dell'UE" dal 2006, con l'elaborazione del Libro verde sulla futura politica marittima dell'Unione, è sempre più stato posto al centro dell'attenzione della Commissione la quale ha redatto numerosi documenti atti a definire la Politica Marittima Integrata, precisando il concetto di settore marittimo con la seguente definizione:

“ Il settore marittimo dell'UE comprende le acque territoriali degli Stati membri dell'UE, le zone economiche esclusive e le piattaforme continentali definite dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 nonché tutte le attività marittime che vi si svolgono, sul

⁴² Art. 92, par. 2, CNUDM.

letto del mare, a livello sottomarino, in superficie e al di sopra della superficie [...]. Oltre a quanto sopra indicato, esso comprende anche tutte le zone di ricerca e soccorso e le zone di operazioni designate per un'operazione marittima UE da un'autorità civile o militare"⁴³.

2.4 Operazioni congiunte di rimpatrio

Il regolamento istitutivo di Frontex, all'art. 10 descrive uno dei compiti più importanti in seno all'Agenzia, ovvero l'organizzazione e il coordinamento dei rimpatri. Il testo dell'articolo così recita:

“L'Agenzia, fatta salva la politica comunitaria in materia di rimpatrio, offre l'assistenza necessaria per l'organizzazione di operazioni di rimpatrio congiunte degli Stati membri. L'Agenzia può usufruire degli strumenti finanziari comunitari previsti per il rimpatrio”⁴⁴.

L'Agenzia individua le migliori pratiche in materia di acquisizione dei documenti di viaggio e di allontanamento dei cittadini di paesi terzi presenti illegalmente sul territorio dell'Unione. Agli inizi dell'attività di Frontex, le operazioni congiunte di rimpatrio (JRO)⁴⁵ erano le uniche forme di operazione che vedevano protagonista l'Agenzia assieme naturalmente agli Stati che necessitavano di questo tipo di operazioni. In particolare, l'utilizzo dei voli congiunti di rimpatrio necessari per massimizzare e migliorare le misure di allontanamento di coloro che giungevano illegalmente sul suolo dell'Unione Europea, venne concepito durante il G5 di Evian⁴⁶ nel luglio del 2005 dai Ministri degli Interni di Germania, Italia, Francia, Spagna e Gran Bretagna in contemporanea con la piena operatività di Frontex. Dal 2005 in poi, gli Stati membri hanno

⁴³ Comunicazione del 15 ottobre 2009 della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Verso l'integrazione della sorveglianza marittima: un sistema comune per la condivisione delle informazioni nel settore marittimo dell'UE*.

⁴⁴ Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.

⁴⁵ JRO: Joint Return Operations.

⁴⁶ Organizzato nel 2005, anno del 31° G8 ospitato dal Regno Unito.

sempre più fatto richiesta di voli congiunti di rimpatrio con presenza a bordo del velivolo di personale dell’Agenzia. Gli articoli 2(f) e 9 del Regolamento (CE) n. 2007/2004 regolano la fornitura di assistenza agli Stati membri, necessaria per l’attuazione delle JRO. Frontex fornisce:

- Assistenza necessaria nell’organizzazione di operazioni congiunte di rimpatrio in attuazione della legislazione UE.
- Sistemi adatti all’acquisizione dei documenti di viaggio ed all’allontanamento di cittadini di Stati terzi che soggiornano illegalmente sul suolo dell’Unione.

Le JRO hanno vita dal momento in cui un volo di rimpatrio viene inserito nel sistema ICONet⁴⁷ dallo Stato membro organizzante; da quel momento altri Stati membri possono integrare il volo di rimpatrio con clandestini presenti sui propri territori, da espellere. In questo tipo di operazione Frontex ha il compito di coordinare e cofinanziare l’operazione e assicurare presenza a bordo di suo personale specializzato.

2.5 Operazioni condotte nel Mediterraneo

Il mar Mediterraneo, situato tra Europa, Asia ed Africa, è uno dei mari intercontinentali ed è ricchissimo di storia. L’etimologia deriva dal latino *Mediterraneus* che sta a significare “in mezzo alle terre”. Fin dall’antichità il Mediterraneo ha rappresentato il punto di incontro per scambi commerciali ma soprattutto la via principale per l’incontro di popoli e culture diverse tra loro. Alle nuove generazioni il Mediterraneo ricorderà sempre un luogo di dolore e disperazione a causa del suo essere diventato fossa comune per migliaia di persone, che fin dagli anni ’80 del ’900, fuggivano e ancora oggi fuggono dalle loro terre natie per trovare

⁴⁷ ICONet è l’*Information and Coordination Network for Member States’ Migration Management Services*, creato dal Consiglio dell’UE con la Decisione 2005/267/EC del 16 marzo 2005. Operativo dal 2006 sotto la supervisione della Commissione Europea. Due sono gli elementi chiave riguardo il funzionamento della rete ICONet è creato primariamente per facilitare lo scambio di informazioni strategiche e tattiche sui flussi migratori irregolari. Secondariamente è stato approntato un’*early warning system* (EWS), un collegamento tra *immigration liaison officers* (ILO), informazioni sui documenti usati per la migrazione illegale e casi inerenti i rimpatri.

speranze di vita migliori nei paesi civili e democratici (o presunti tali). Dal 1988 il Mediterraneo ha tolto la vita all'incirca a 27.300 persone: paradossalmente i dati più agghiaccianti riguardano il passato a noi più prossimo con 3.507 persone morte nel 2014 e 4.273 nel 2015⁴⁸. Dal canto loro, gli Stati che affacciano sul “mare di mezzo” hanno sempre cercato di porre rimedio o comunque arginare la drammatica situazione che si presentava loro davanti, con i pochi mezzi e le altrettanto scarse risorse finanziarie che avevano a disposizione. La decisa risposta dei paesi democratici ed in particolare degli Stati facenti parte dell'Unione Europea, alla scia di morte che aveva segnato e stava continuando a segnare uno dei mari più ricchi di storia, fu l'attuazione delle operazioni congiunte, sopra analizzate, le quali dal 2006 hanno ottenuto notevoli risultati facendo diminuire l'arrivo o il tentativo di arrivo di nuovi clandestini, solamente però nello Stato che proclamava lo *status* di necessità e soprattutto perché sotto minaccia di rimpatrio. Le operazioni congiunte, organizzate da Frontex su richiesta dei singoli Stati membri, sono sempre state oggetto di critiche e attacchi perché vengono viste dall'opinione pubblica, e in definitiva lo sono, come operazioni atte al controllo militare delle frontiere esterne di quella che viene definita “fortezza Europa”. Nei prossimi sotto paragrafi analizzerò le maggiori operazioni condotte dal 2006 al 2015 sotto l'egida di Frontex nel Mediterraneo. Si esaminerà l'elenco degli Stati partecipanti, il budget utilizzato, gli obiettivi di ogni singola operazione e infine, dove i dati a disposizione lo consentono, i risultati raggiunti.

2.5.1 Operazione “Agios”

L'operazione congiunta Agios è stata la prima vera e propria missione congiunta gestita da Frontex. L'operazione ha avuto luogo nel mar Mediterraneo occidentale dal 15 luglio al 15 settembre 2006. La missione aveva l'obiettivo di controllare i passeggeri delle imbarcazioni che salpavano dal Nord Africa verso la Spagna e individuare coloro i quali viaggiassero senza regolari documenti. Il paese ospitante dell'operazione

⁴⁸ Ricerca condotta dall'osservatorio Fortress Europe dal titolo *Un cimitero chiamato Mediterraneo* del 16 febbraio 2016.

era la Spagna coadiuvata dalla partecipazione di Italia, Francia, Germania, Portogallo e Olanda⁴⁹. Per la riuscita dell'operazione furono messi a disposizione all'incirca 73.000 euro. Durante tutta l'operazione gli agenti di Frontex hanno individuato 501 migranti illegali e, di questi, 498 furono immediatamente rimpatriati. L'operazione Agios è stata l'unica a non essere prolungata nel tempo dopo la prima fase di attuazione.

Essendo stata la prima operazione congiunta, può essere considerata come un primo tentativo di controllo congiunto delle frontiere, la quale ha fornito numerosi dati e la possibilità di acquisire conoscenze tecniche che nel corso degli anni sono state affinate ed applicate nelle successive missioni.

2.5.2 Operazione “Gate of Africa”

L'operazione Gate of Africa si è svolta dal 15 luglio al 15 settembre 2006, sempre nel Mediterraneo occidentale e sempre con la Spagna come paese ospitante. Da questa descrizione preliminare si può notare come l'operazione sembri essere addizionale all'operazione Agios, ma andando ad analizzare nel dettaglio, si registrano delle differenze. Innanzitutto risultano variazioni nell'elenco dei paesi partecipanti che erano Italia, Germania, Portogallo, i quali prendevano parte già all'operazione Agios, con l'aggiunta di Svezia e Regno Unito senza la partecipazione di Francia e Olanda. Altra differenza che si registra rispetto all'operazione Agios è l'obiettivo, poiché l'operazione Gate of Africa consisteva nell'attuazione di specifiche tecniche di investigazione per contrastare il traffico di esseri umani che si svolgeva attraverso l'utilizzo di traghetti regolari che navigavano nella tratta compresa tra il Nord Africa e la Spagna.

L'operazione Gate of Africa portò con sé alcune perplessità per quanto riguarda la sua vera natura. Sul sito ufficiale dell'Agenzia, l'operazione venne catalogata come operazione congiunta attuata sulle frontiere marittime, mentre in alcuni documenti ufficiali, fu presentata in modo

⁴⁹ Si veda il sito ufficiale di Frontex.

diverso. In particolare in una comunicazione della Commissione⁵⁰, l'operazione risultava inserita nel quadro di un progetto finanziato da ARGO⁵¹. L'inserimento dell'operazione in tale ambito spiegherebbe il perché essa sia stata condotta contemporaneamente all'operazione Agios, in quanto sono progetti complementari, ma di diversa natura.

2.5.3 Operazione “Hera”

Il 2006 fu un anno molto intenso per quanto concerne l'arrivo dei flussi migratori dal Nord Africa e dall'Africa occidentale e la Spagna fu il paese membro più soggetto agli sbarchi di migranti. Nel 2006, infatti, oltre 600 imbarcazioni sono state identificate a largo delle acque spagnole per un totale di 31.000 migranti. Il viaggio che i migranti intraprendevano verso le Isole Canarie era sì breve, ma molto rischioso poiché utilizzavano imbarcazioni piccole, fatiscenti e quindi inadatte al trasporto di centinaia di persone.

La situazione era diventata ormai insostenibile, a tal punto che la Spagna assieme a Frontex diede vita all'operazione congiunta denominata Hera. La Spagna in questo caso era coadiuvata da esperti di Italia, Germania, Francia, Portogallo con la successiva adesione di Olanda, Regno Unito e della Norvegia in qualità di Stato terzo. Numerose sono state le operazioni congiunte svolte con la collaborazione di Stati terzi e come affermato nel primo capitolo, altrettanto numerose sono le cooperazioni sottoscritte da Frontex con Stati terzi. La partecipazione di Stati terzi alle operazioni congiunte e la possibilità per Frontex di avviare forme di cooperazione tra Stati membri e Stati terzi è prevista dall'art. 14 del Regolamento istitutivo dell'Agenzia⁵²; articolo che è stato ampliato con la modifica avvenuta tramite il Regolamento (UE) n. 1168/201⁵³. È opportuno sottolineare come Frontex utilizzasse, già da prima che

⁵⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, “L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione”, 30 novembre 2006.

⁵¹ Programma europeo finalizzato alla cooperazione amministrativa nei settori delle frontiere esterne, dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione, per il periodo 2002-2006.

⁵² Regolamento istitutivo di Frontex n. 2007/2004.

⁵³ Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, arrecante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 istitutivo dell'Agenzia Frontex.

venisse inserita nel Regolamento, questo tipo di cooperazione in base al principio del parallelismo delle competenze. Lo scopo principale dell'operazione era quello preliminare di identificazione dei migranti e del loro paese di origine e successivamente di investigare sulle modalità e sull'organizzazione delle partenze e degli arrivi. L'operazione partì ufficialmente il 19 luglio 2006 e terminò il 31 ottobre dello stesso anno, con un budget disponibile che si aggirava attorno ai 370.000 euro. I risultati ottenuti nella prima fase dell'operazione furono notevoli, con 6.076 persone rimpatriate e con la visione di insieme più chiara riguardo ai paesi di provenienza dei clandestini, i quali giungevano in larga parte da Senegal, Gambia, Mali, Guinea, Marocco⁵⁴.

Il governo spagnolo chiese, nel corso del 2006, un ulteriore aiuto all'Unione Europea che risultava però del tutto differente dal precedente. L'11 agosto prendeva vita l'operazione Hera II che aveva lo scopo di incrementare i pattugliamenti delle zone limitrofe alle Isole Canarie; questo tipo di richiesta portava con sé, non più la possibilità per gli Stati partecipanti di fornire semplicemente del personale, bensì la messa a disposizione di imbarcazioni e aeromobili atti al pattugliamento. L'Italia ha partecipato attivamente all'operazione fornendo una nave ed un velivolo della Marina Militare. I risultati ottenuti dall'operazione Hera II furono notevoli, con oltre 3.500 migranti intercettati prima di poter approdare alle Canarie.

La situazione emergenziale che caratterizzava le Isole Canarie non accennava a diminuire e nel 2007 a Varsavia si decise di dare il via all'operazione Hera III⁵⁵, la quale comportava un accorpamento degli obiettivi delle due precedenti missioni e lo stanziamento di un budget di circa tre milioni di euro. Dal 2007, per diversi anni, nuove fasi dell'operazione Hera vennero intraprese per cercare di arginare la situazione degli sbarchi che ancora oggi, ma con minore intensità, vede protagonista la Spagna e le Isole Canarie. La prima fase si concentrò sui migranti originari di Mauritania e Senegal, i due paesi dai quali si registrava il maggior afflusso; in questa fase l'operazione intercettò 2.020

⁵⁴ Frontex, *Relazione generale 2006*, p. 12 ss.

⁵⁵ E. Papastavridis, *op. cit.*, p. 79.

migranti, rimpatriandone 1.559⁵⁶. Nel 2008 si registrò un ulteriore sviluppo dell'operazione poiché Frontex ritenne necessario indagare riguardo ai mezzi utilizzati dagli scafisti per giungere sul territorio spagnolo. In ordine cronologico, la sesta fase dell'operazione Hera si registrò dal gennaio al marzo 2009; in questa fase furono intercettati 2.000 migranti ma la gran parte furono bloccati nei porti di origine, grazie ad una stretta collaborazione con le autorità del Senegal e della Mauritania⁵⁷.

Malgrado i tre anni di pattugliamenti e le varie fasi dell'operazione Hera, nel 2012 l'entità delle migrazioni verso le Isole Canarie era ancora elevata. Questo ha spinto le autorità spagnole, di concerto con Frontex, ad estendere Hera fino al 2013.

Per Frontex l'operazione Hera, declinata in tutte le sue fasi, poté considerarsi un successo poiché dai 31.700 migranti giunti sulle Isole Canarie prima della messa in campo di Hera, si arrivò a 2.200 nel 2009. Di parere totalmente opposto fu l'osservatorio Human Right Watch, che in un report ufficiale del 2009, analizzò la situazione degli sbarchi in Europa sostenendo che dall'inizio dell'operazione Hera diminuirono, verso le coste spagnole del 74% ma che nel complesso, la tratta di esseri umani non era cessata poiché nello stesso periodo, gli sbarchi sulle coste dell'Italia aumentarono del 64%⁵⁸. L'osservatorio criticò Frontex e l'operazione Hera, poiché più che debellare o comunque ridurre i flussi migratori illegali verso l'Europa, portarono semplicemente i trafficanti a cambiare rotta ed a dirigersi verso l'Italia.

2.5.4 Operazione “Nautilus”

L'operazione congiunta Nautilus fu la risposta dell'Unione Europea alle critiche dell'osservatorio Human Rights Watch mosse contro Hera, ma soprattutto la risposta al cambio di rotta intrapreso dagli scafisti e quindi al cambio di paese soggetto ai nuovi flussi migratori. L'operazione

⁵⁶ Frontex, *Relazione Generale 2007*, p. 22.

⁵⁷ Frontex, *Relazione Generale 2009*, p. 43.

⁵⁸ B. Frelick, *Scacciati e schiacciati. L'Italia e il respingimento di migranti e richiedenti asilo, la Libia e il maltrattamento di migranti e richiedenti asilo*, in *Human Rights Watch*, settembre 2009, p. 36 ss.

Nautilus aveva come obiettivo primario quello di impedire gli sbarchi di clandestini sulle coste italiane, in particolare in Sardegna ed a Lampedusa. Nautilus aveva fundamentalmente gli stessi obiettivi dell'operazione Hera, l'unica differenza era il mutamento del teatro operativo che dal mar Mediterraneo occidentale, si spostava a quello centrale. Gli Stati ospitanti e responsabili dell'operazione erano, naturalmente, l'Italia assieme a Malta con la compartecipazione di Grecia, Francia e Germania. L'operazione Nautilus si sviluppò in quattro fasi temporalmente diverse tra loro.

La prima fase si svolse dal 5 al 15 ottobre del 2006 con una disponibilità economica di ben 1.600.000 euro e portò al riconoscimento di oltre 650 migranti. La seconda fase ebbe una durata maggiore, poiché iniziò il 25 giugno del 2007 e terminò il 14 ottobre dello stesso anno. L'obiettivo dell'operazione era rimasto lo stesso, si registrarono invece variazioni tra i paesi partecipanti ai quali si aggiunse la Spagna ed anche nel budget disponibile che ora ammontava a 5.000.000 di euro. I risultati di questa seconda fase furono l'intercettazione di 464 migranti e a seguito delle interviste svolte, si constatò come la gran parte di loro provenisse da Nigeria, Eritrea, Somalia ed Etiopia⁵⁹.

Dal 17 maggio al 15 ottobre del 2008 si ebbe la terza fase dell'operazione Nautilus che aveva come obiettivo l'oramai assodato controllo delle frontiere e prevenzione dell'immigrazione clandestina ma anche la formulazione di una analisi dei rischi congiunta mediante un coordinamento dei dispositivi di sicurezza utilizzati dagli Stati membri. Di gran lunga superiore era il budget disponibile che si attestava sui 6.818.000 euro ed anche il numero di Stati partecipanti, poiché si aggiunsero ai sei delle prime due fasi anche Grecia, Portogallo, Lussemburgo, Regno Unito e Romania. I dati raccolti da Frontex nel 2008 durante l'operazione Nautilus registrarono un vasto afflusso di immigrati in Italia con 16.098 arrivi, contro i 2.321 registrati da Malta.

La fase finale dell'operazione Nautilus che si svolse dal 20 aprile al 15 ottobre del 2009, fu caratterizzata da numerose divergenze concernenti la

⁵⁹ Frontex, *Relazione Generale 2007*, p. 24.

sorte dei migranti, riguardo la loro ricollocazione, che giungevano sulle coste dei paesi ospitanti. L'ultima fase dell'operazione Nautilus, a causa delle divergenze ed anche di un accordo di collaborazione tra Italia e Libia⁶⁰, vide solo Malta come paese ospitante e la partecipazione dell'Italia assieme a Francia, Germania, Portogallo, Lussemburgo, Romania e per la prima volta la Finlandia come paesi compartecipanti.

2.5.5 Operazione "Minerva"

L'operazione congiunta Minerva si concentrò sulle frontiere marittime meridionali, in particolare, tornò al centro dell'attenzione di Frontex la Spagna. Nel dettaglio, i controlli si estendevano nelle città portuali di Almeria e Algeciras. In origine l'operazione doveva durare da agosto a settembre 2007 ma si decise successivamente di estenderla all'anno seguente, sempre nello stesso periodo. Il budget stanziato per l'operazione era esiguo, se si pensa alle operazioni sopra analizzate svolte nel Mediterraneo centrale, circa 450.000 euro ma con un gran numero di paesi partecipanti quali Italia, Francia, Germania, Belgio, Austria, Portogallo, Olanda, Regno Unito e Romania.

La seconda fase, svoltasi come dicevo, tra agosto e settembre 2008, registrò un ampliamento degli obiettivi poiché il controllo delle frontiere si estese anche alla città di Tarifa, si intensificarono i controlli sui mezzi imbarcati sui traghetti e si cercò di ottenere sempre più informazioni sulle modalità di attuazione del traffico di clandestini ma soprattutto si intensificò la collaborazione con Europol ed Interpol. Questa seconda fase portava con sé in dote un budget molto basso, circa 160.000 euro.

Una terza fase dell'operazione si ebbe nel 2009, sempre nel periodo compreso tra agosto e settembre, ma con obiettivi molto meno ambiziosi ed stesi visto che i controlli vennero concentrati sui traghetti provenienti dal Marocco, il quale risultava essere il paese con il maggior numero di partenze di clandestini. Altre due fasi dell'operazione si registrarono sempre nel periodo da agosto a settembre, sia del 2010 che del 2011.

⁶⁰ Trattato di Bengasi firmato il 30 agosto 2008 tra Gheddafi e Berlusconi. Il trattato forniva possibilità di partenariato tra Italia e Libia, soprattutto sul fronte dell'immigrazione clandestina.

2.5.6 Operazione “Indalo”

Nel 2007 la Spagna è stata ancora una volta protagonista di una operazione congiunta, essendo il paese ospitante dell'operazione Indalo. Il *target* principale dell'operazione era il controllo della rotta che dall'Algeria e dal Marocco conduce in Andalusia. Inizialmente parteciparono alla missione Italia, Francia, Germania, Portogallo, Malta e Romania con la possibilità di utilizzare un fondo pari a 1.700.000 euro. L'operazione fu sospesa nel 2008 per poi riprendere nel 2009 con risultati a dir poco notevoli, visto che in un solo mese di attività vennero intercettati 750 migranti ed arrestati 10 scafisti. Il 2010 e il 2011 videro l'attuazione della terza e quarta fase di Indalo, rispettivamente con Belgio, Francia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Portogallo e Slovacchia, con a disposizione un budget di 5.000.000 di euro; nel 2011 con in aggiunta ai paesi già citati, Germania e Finlandia ed un budget di 7.274.000 euro. Nel 2012 a seguito del colpo di stato in Mali ed il successivo scoppio della guerra civile, le previsioni di incremento di arrivi sulle coste europee di clandestini fatte dagli analisti sia di Frontex che degli Stati membri, furono rispettate con un più 95% totale di arrivi e con un impressionante più 300% di donne e bambini in età neonatale.

2.5.7 Operazione “Poseidon”

Italia, Grecia e Bulgaria furono i paesi ospitanti e responsabili dell'operazione congiunta Poseidon⁶¹, iniziata il 15 maggio del 2007 e terminata il 7 ottobre dello stesso anno. Poseidon fu la prima operazione intrapresa nel Mediterraneo occidentale, con particolare attenzione rivolta al controllo delle frontiere greche, turche, albanesi, bulgare e soprattutto ai porti di Italia e Grecia. Obiettivo principe di questa operazione era quello di addestrare le guardie di confine greche, per poter far fronte in maniera adeguata a tutte le possibili evenienze. Naturalmente restava vivo l'obiettivo di fondo che aveva caratterizzato tutte le operazioni svolte in precedenza nel Mediterraneo, ovvero intercettare i barconi carichi di clandestini ed identificare i luoghi di

⁶¹ J. Pollak, P. Slominski, *op. cit.*, p. 913.

provenienza. Gli Stati partecipanti all'operazione erano Germania, Austria, Cipro, Malta, Portogallo, Romania, Spagna, Svezia, Regno Unito e Lettonia, con un budget a disposizione di 2.250.000 euro. Come molte operazioni attuate sotto l'egida di Frontex, anche Poseidon ebbe delle fasi di sviluppo successive alla prima. La seconda fase ebbe durata maggiore, visto che si estendeva da maggio a dicembre 2008 e il budget disponibile crebbe notevolmente, fino a raggiungere oltre 8.103.000 euro. In questa seconda fase i paesi ospitanti furono solamente Grecia e Bulgaria, l'Italia divenne paese partecipante. Focus principale di questa seconda fase fu il miglioramento dell'*intelligence*, del coordinamento tra i vari Stati e soprattutto una più adeguata sincronizzazione dei pattugliamenti aereo navali e terrestri. Nel 2009 ci fu una terza fase dell'operazione Poseidon con solo la Grecia come paese ospitante e con un ingente stanziamento di fondi pari a 12.000.000 di euro che portarono al risultato di un meno 16% dei flussi migratori rispetto al 2008.

Dal 2010 al 2015 Poseidon è diventata missione permanente; dal 2010 al 2014 però il budget disponibile è andato sempre più a diminuire per poi registrare un elevato incremento nel 2015, arrivando a toccare i 20.000.000 di euro in quella fase dell'operazione denominata JO EPN⁶² Poseidon Sea⁶³. Dal 2012 gli Stati partecipanti all'operazione sono sempre di più e si registra anche la partecipazione di Stati terzi come Albania e Georgia.

2.5.8 Operazione “Hermes”

Il 2007 vide protagonisti come paesi ospitanti Italia e Spagna per l'operazione denominata Hermes che aveva, ancora una volta, lo scopo di controllare i flussi migratori originati dal Nord Africa che divennero in quel periodo sempre più pericolosi. All'operazione parteciparono Francia, Germania, Grecia, Portogallo, Regno Unito e Romania che

⁶² La sigla EPN sta ad indicare l'*European Patrol Network* creato nel 2007 ed è un sistema di sicurezza di confine regionale permanente che consente un più efficace coordinamento dei sistemi congiunti di sicurezza delle frontiere.

⁶⁶ Si veda il sito ufficiale di Frontex.

rimasero operativi solamente per un mese, dal 18 settembre al 9 ottobre del 2007, questa fu la durata della prima fase. La seconda fase ebbe luogo nel 2009 con la sola Italia come paese responsabile e si concentrò maggiormente sulle rotte provenienti da Libia, Algeria, Tunisia; questa fase durò sei mesi esatti, dal 16 aprile al 16 ottobre 2009. Il 2010 portò con sé un perfezionamento dell'operazione, la quale si concentrò soprattutto sulle rotte provenienti dall'Algeria.

Il 2011 fu un anno particolare per i paesi che affacciano sul Mediterraneo poiché, le rivolte scatenatesi nel Nord Africa culminate con le primavere arabe, la deposizione del presidente della Tunisia Ben Ali e infine lo scoppio della guerra civile in Libia, portarono con sé il tentativo di oltre 25.000⁶⁴ clandestini di entrare in Europa attraverso le coste italiane. Alla luce del quadro che si venne a creare e soprattutto a causa della pericolosità delle traversate in mare, che oramai vedevano protagoniste intere famiglie fuggire per cercare condizioni di vita migliori, si ritenne necessaria un'evoluzione dell'operazione che divenne Hermes Extension 2011. L'operazione, nella sua evoluzione, diede i propri frutti con oltre 20.000 migranti soccorsi in mare. L'operazione Hermes fu poi estesa fino al 2014 con risultati altalenanti poiché nel 2012, rispetto all'anno precedente, i migranti soccorsi furono 3.391⁶⁵; mentre tra il 2013 e il 2014 i numeri crebbero nuovamente visto che furono identificate 35.454⁶⁶ persone.

2.5.9 Operazione “Aeneas”

Ancora una volta l'Italia fu protagonista, nel 2011, di una nuova operazione congiunta volta a contrastare l'immigrazione clandestina, focalizzandosi con l'operazione Aeneas, sulle coste sud-orientali della penisola, in particolare in Puglia e Calabria. Quasi 11.000.000 di euro furono stanziati per questa operazione che durò circa undici mesi e vide la partecipazione di Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Lussemburgo, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia

⁶⁴ *JO Hermes – situational update*, FRONTEX, comunicato stampa, 21 febbraio 2012, reperibile online.

⁶⁵ Frontex, *Relazione Generale 2012*, p. 51 ss.

⁶⁶ Frontex, *Relazione Generale 2013*, p. 54 ss.

ad anche tre Stati terzi come Albania, Georgia e Turchia. Una seconda fase dell'operazione si svolse nel 2013, precisamente dal 3 giugno al 31 dicembre del 2013, con un budget nettamente ridimensionato di 3.560.000 euro e con l'obiettivo di controllare gli arrivi di clandestini, sempre in Puglia e Calabria, ma concentrandosi questa volta sulle rotte provenienti da Turchia, Egitto e Albania.

2.6 Conclusioni

Tutte le operazioni congiunte svoltesi nel Mediterraneo hanno arginato il fenomeno dell'immigrazione clandestina solamente nei periodi di attuazione, ecco perché molte sono state estese ed alcune perfino rese permanenti, ma la ricerca di una vita migliore per sé e per i propri figli non è stata abbandonata dalle migliaia di persone che quotidianamente cercano, anche in inverno, di raggiungere l'Europa.

Il 3 ottobre del 2013 a Lampedusa morirono a poche miglia dal porto, 366 persone, ancora oggi ne risultano disperse 20. Nonostante le varie operazioni presenti nel Mediterraneo, quelle 366 persone non rinunciarono ad intraprendere quel viaggio della speranza, che però terminò con quella che venne definita dalle autorità e dai media, “la tragedia di Lampedusa”. Quella tragedia che sembrava essere diversa invece purtroppo molto, troppo simile alle altre, diede inizio alla più grande missione di salvataggio mai condotta nel Mediterraneo sotto il comando dell'Italia, denominata Mare Nostrum. Il prossimo capitolo tratterà nel dettaglio l'operazione italiana e le sue evoluzioni.

Capitolo 3: Da Mare Nostrum a Triton

3.1 Analisi Mare Nostrum

Come brevemente accennato nelle conclusioni del capitolo precedente, l'operazione Mare Nostrum si svolse nel 2013 successivamente all'ennesima strage di migranti avvenuta il 3 ottobre nel Mediterraneo che costò la vita a 366 persone tra cui molti bambini. Questa fu definita la tragedia di Lampedusa ed ebbe più risonanza mediatica rispetto a quella che avvenne l'11 ottobre a 100 km sempre da Lampedusa e che portò la morte per 268 siriani, di cui 60 bambini. Immediata fu la reazione del governo italiano guidato da Enrico Letta che decretò l'avvio dell'operazione che per la prima volta all'interno dei documenti ufficiali fu definita militare umanitaria⁶⁷. L'operazione Mare Nostrum si svolgeva di concerto⁶⁸ con le operazioni già in atto condotte da Frontex. L'Italia con la messa in campo di questa nuova operazione, volle inviare un segnale forte all'Europa e a tutte le istituzioni dell'Unione, chiedendo un ampliamento e miglioramento dell'attività di Frontex ma soprattutto una piena e più completa partecipazione degli Stati membri per risolvere definitivamente la situazione dei migranti irregolari e, particolarmente, per fermare l'ecatombe di uomini, donne e bambini nel Mediterraneo. Subito dopo la tragedia il Commissario europeo per gli affari interni, Cecilia Malmstrom, dichiarò:

“Facciamo in modo che ciò che è accaduto a Lampedusa sia un campanello d'allarme per aumentare il sostegno e la solidarietà reciproca, e per evitare tragedie simili in futuro”.

Con queste parole il Commissario sollecitò l'Unione europea ad incrementare l'attività di Frontex ma soprattutto si cercò di focalizzare gli obiettivi comuni più verso la salvaguardia delle vite umane che non soltanto verso la protezione militare dei propri confini.

⁶⁷ Si veda il sito ufficiale della Marina Militare.

⁶⁸ G. Campesi, *op. cit.*, p. 183 ss.

3.1.1 Genesi

Il 18 ottobre 2013 fu il primo giorno di operatività della missione Mare Nostrum. Alcuni documenti ufficiali parlano di operazione necessaria per arginare la situazione di emergenza umanitaria che vedeva il Mediterraneo protagonista. Come detto rapida e decisa fu la risposta del governo Letta alla strage avvenuta due settimane prima a poche miglia di distanza dal porto di Lampedusa. Dalle notizie apparse sui media in quei giorni, si venne a conoscenza della dinamica dell'incidente che portò la morte per 366 persone, di cui moltissimi bambini. L'imbarcazione, come sempre fatiscente e comunque inadatta al trasporto di centinaia di persone, era quasi giunta all'isola dei Conigli quando a bordo si propagò un incendio che portò i passeggeri a gettarsi in mare, anche se non erano in grado di nuotare, pur di salvare le proprie vite. Come spesso accade, nei giorni successivi alla tragedia, vennero mosse dure critiche riguardo l'arrivo dei primi soccorsi da parte della Guardia Costiera che sembrerebbero essere giunti dopo oltre un'ora della prima segnalazione. Bisogna riportare la notizia che nessuna inchiesta è stata però aperta dalla magistratura competente riguardo i presunti ritardi.

La tragedia di Lampedusa fece fermare a riflettere, almeno apparentemente, la politica nazionale ed europea. I giorni immediatamente successivi alla strage, videro l'isola di Lampedusa sotto i riflettori per le passerelle mediatiche di ministri della Repubblica e di alti esponenti della politica europea come l'allora Presidente della Commissione europea, Barroso e il Commissario per gli affari interni Malmstrom che vollero visitare il centro di accoglienza che ospitava i 155 superstiti del primo naufragio. L'operazione Mare Nostrum fu elogiata fin dalla sua presentazione dalle organizzazioni umanitarie, mentre fu criticata dalle istituzioni dell'Unione europea, come vedremo nel prossimo paragrafo.

3.1.2 Obiettivi e risultati

Un anno fu all'incirca la durata dell'operazione Mare Nostrum, dal 13 ottobre 2013 al 31 ottobre 2014. L'operazione rispetto a tutte le altre condotte nel Mediterraneo ed analizzate nel secondo capitolo, aveva anch'essa l'obiettivo di potenziare il controllo dei flussi migratori e quindi di intercettare ed assicurare alla giustizia i trafficanti di esseri umani ma soprattutto aveva lo scopo umanitario di salvaguardare la preziosità della vita umana, anche dei migranti che sempre più spesso vengono dipinti come il nemico. Il dispositivo di controllo vide per tutta la sua durata l'impiego di uomini e mezzi aeronavali non solo della Marina Militare, la quale aveva il comando dell'operazione, ma anche dell'Aeronautica Militare, Carabinieri, Guardia Costiera, Guardia di Finanza, Polizia, Croce Rossa e Ordine di Malta. La Marina Militare mise a disposizione oltre 1.000 uomini⁶⁹ che venivano impiegati sui numerosi mezzi utilizzati, a partire dalla Nave Anfibia tipo LPD che svolgeva funzioni di comando ed era anche dotata di avanzate capacità sanitarie di primo soccorso. Ingente era l'elenco dei mezzi aeronavali schierati per l'operazione:

- 2 corvette Classe Minerva
- 2 pattugliatori Classe Costellazioni/Comandanti
- 1 elicottero medio-pesante modello SH90 (TRR) imbarcato sulla nave Anfibia
- 2 aeromobili a pilotaggio remoto Conceptor S-100 (droni)
- 1 elicottero EH 101 (MPH) schierato a Lampedusa
- 1 velivolo P180 della Marina Militare
- 1 LRMP Bregnet Atlantic schierato a Sigonella
- 1 elicottero medio AW 139 della Polizia
- 2 elicotteri leggeri AW 109 dei Carabinieri

⁶⁹ Dati ufficiali della Marina Militare.

Durante l'operazione, i controlli sanitari erano affidati al personale medico della Marina Militare affiancato dal Corpo Militare delle Infermiere Volontarie della Croce Rossa e dal personale sanitario del Corpo Italiano di Soccorso dell'Ordine di Malta⁷⁰. L'intera operazione ebbe il costo di 9 milioni di euro al mese: ciò ha suscitato molte critiche da parte delle opposizioni nei confronti del governo ma la risposta alle critiche propagandistiche sono i dati eclatanti dell'operazione che ha portato al salvataggio di 150.000 persone e all'arresto di 728 trafficanti. Ad ogni nuovo sbarco le opposizioni attaccavano il governo sostenendo che non era questo il modo giusto per combattere il traffico illegale di esseri umani, anzi molti esponenti politici affermavano che l'operazione Mare Nostrum così come era organizzata, in particolare nella possibilità di spingere i pattugliamenti fino a 30 miglia marine oltre le acque territoriali italiane, fosse di grande aiuto per gli scafisti che non avevano più la preoccupazione di dover accompagnare il barcone quanto più possibile vicino alle acque territoriali, bastava soltanto lasciare l'imbarcazione alla deriva nelle acque internazionali.

Ben accette da parte del governo furono le proposte, fin troppo vaghe e propagandistiche, di dover spronare l'Unione europea e tutti gli Stati membri a collaborare innanzitutto con l'operazione Mare Nostrum ma soprattutto nel cercare una soluzione valida e definitiva al problema, sempre se può essere definito problema il soccorso di migliaia di persone in fuga da guerre e carestie. Gli Stati dell'Unione, che come si evince dalle numerose interviste rivolte ai migranti sono le reali destinazioni finali del loro viaggio, non concessero il minimo supporto all'Italia per quanto concerne Mare Nostrum né in termini di uomini e mezzi né tantomeno economici. L'Italia è stata lasciata sola, questo era lo slogan più utilizzato dopo che si comprese come l'operazione Mare Nostrum fosse, sì necessaria per evitare il ripetersi di tragedie come quella di Lampedusa, ma oramai i costi non erano più sopportabili solamente per un Paese. Il 70% degli immigrati giunti in Europa nel 2013 sbarcò sulle coste italiane e rispetto al 2012 l'incremento fu notevole, pari al 48%⁷¹.

⁷⁰ Si veda il sito ufficiale della Marina Militare.

⁷¹ Frontex, *Relazione Generale 2013*, p. 54 ss.

Esponenti politici nazionali particolarmente noti per non essere favorevoli all'immigrazione clandestina, ma neanche all'accoglienza di coloro che fuggono da condizioni di vita disumane, sostennero come il governo e la Marina Militare sbagliassero totalmente l'impostazione dell'operazione; secondo tali politici "bastava" schierare tutti i mezzi utilizzati per Mare Nostrum di fronte le coste della Libia, che in quel periodo faceva registrare il maggior numero di partenze, per fermare il traffico di esseri umani. L'attuale Ministro della difesa, Roberta Pinotti, ha più volte sottolineato la situazione politica in cui versa la Libia che non consente di avere certezze sul rispetto dei diritti umani di coloro i quali erano pronti a rischiare la vita in mare pur di trovare condizioni di vita migliori. Anche il Capo di Stato Maggiore della Marina Militare, De Giorgi, ha cercato di rispondere alle critiche mosse contro l'operazione, sostenendo che:

"Non è l'operazione Mare Nostrum a incrementare l'arrivo dei migranti sulle nostre coste. Non lo è e non lo può essere. La ragione dell'aumento va ricercata in fattori di forza globale, come il disfacimento di alcuni paesi, quali Eritrea, Siria e Libia. I flussi di arrivi verso il nostro paese erano iniziati a crescere in modo evidente già prima dell'avvio dell'operazione, nel periodo in cui si è verificata la tragedia del 3 ottobre".⁷²

Ebbero notevole rilevanza anche le opinioni espresse dal Direttore esecutivo di Frontex che in un'intervista⁷³ affermò dati alla mano che dall'avvio dell'operazione il numero degli sbarchi aumentò sensibilmente e soprattutto che gli scafisti utilizzavano imbarcazioni sempre meno sicure, mettendo sempre meno carburante e diminuendo le razioni di cibo e acqua utili a stento per il viaggio.

⁷² Parole del Capo di Stato Maggiore della Marina Militare, Ammiraglio Giuseppe De Giorgi, durante l'audizione in Commissione Diritti Umani del Senato del 9 dicembre 2014.

⁷³ Intervista al Direttore esecutivo di Frontex del 24 settembre 2014 pubblicata sul quotidiano *La Difesa del popolo*.

Molto aspre invece furono le critiche delle organizzazioni umanitarie quali Amnesty International, Medici senza frontiere e Save the children mosse nei confronti del governo guidato dall'attuale Presidente del Consiglio Matteo Renzi, all'annuncio che l'operazione Mare Nostrum sarebbe terminata. Dal 1° novembre 2014 sarebbe entrata in piena operatività l'ennesima operazione gestita da Frontex, denominata prima Frontex Plus, poi definitivamente Triton che però come la stessa Agenzia ha più volte sottolineato, non doveva assolutamente essere considerata come una operazione sostitutiva di Mare Nostrum.

3.2 Operazione Triton

3.2.1 Da Frontex Plus a Triton

Nell'agosto 2014 durante un vertice che si tenne a Bruxelles che vide protagonisti il Ministro dell'Interno Alfano e il Commissario europeo agli affari interni Malmostrom, si decretò la fine dell'operazione Mare Nostrum e la messa in campo dell'operazione denominata inizialmente Frontex Plus che successivamente sarà ribattezzata in Triton. Frontex Plus doveva essere fondamentalmente il risultato della fusione tra le due grandi operazioni presenti nel Mediterraneo, ovvero Hermes ed Aeneas. Durante il vertice però, l'operazione sembrava già debole poiché non si era ancora stabilito chi e in quale misura dovesse prendere parte all'operazione. L'unica certezza ribadita con forza dall'Italia era che Mare Nostrum non poteva assolutamente diventare missione permanente poiché il sistema di accoglienza italiano era al collasso e le risorse economiche non più disponibili. Frontex fu molto chiara nel catalogare Triton, sottolineando che la funzione principale era quella di sorveglianza marittima e solo nei casi di estrema necessità funzione di salvataggio. Frontex inizialmente destinò meno di 3 milioni di euro al mese e 65 agenti, contro i 9 milioni che l'Italia stanziava per Mare Nostrum e gli oltre 1.000 uomini. Nella prima fase si registrò l'utilizzo in totale di 12 mezzi tra aeromobili e imbarcazioni battenti bandiera italiana, maltese e islandese. Nel febbraio 2015 l'ondata di arrivi, anche nei mesi invernali, non accennava a diminuire e la Commissione Europea decise di

estendere la durata dell'operazione Triton per tutto il 2015 e aumentare le dotazioni finanziarie fino a 18.250.000 euro. A maggio 2015 Bruxelles estese fino a 138 miglia nautiche a sud della Sicilia il raggio di azione dell'operazione; precedentemente la zona di operatività erano le sole acque territoriali italiane e in parte la zona SAR⁷⁴ di Italia e Malta.

Dal 2006 Frontex ha iniziato la sua piena attività anche attraverso quelle che sono le operazioni congiunte per il pattugliamento delle frontiere esterne, operazioni che molto spesso venivano estese oltre la data prestabilita e divise in varie fasi; l'operazione Triton non fu da meno e anch'essa venne divisa in due fasi. La prima fase dell'operazione iniziò il 1° novembre 2014 per terminare il 31 gennaio 2015. La zona di intervento era naturalmente il Mediterraneo centrale e l'Italia era il paese ospitante. Assieme all'Italia partecipavano numerosi Stati membri (e non) quali Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Islanda, Lettonia, Lussemburgo, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Svezia, Slovenia, Svizzera e Regno Unito. Come affermato in precedenza, per questa prima fase dell'operazione, il budget disponibile era di 9.319.000 euro, la somma che l'Italia spendeva in un solo mese di operazione Mare Nostrum. La seconda fase dell'operazione vide la luce dopo i numerosi arrivi registrati nel gennaio 2015. La durata era ormai estesa a tutto il 2015 con chiusura definitiva il 31 dicembre. Aumentò notevolmente il numero degli Stati partecipanti, che oltre a quelli presenti nella prima fase, vide la partecipazione di Austria, Bulgaria, Croazia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Norvegia, Slovacchia, Svezia e l'Egitto come Stato terzo. Decisamente aumentato fu il budget disponibile che si attestava sui 38 milioni di euro.

3.3 Conclusioni

I risultati ottenuti da Mare Nostrum sono reali e sotto gli occhi di tutti; la percentuale delle vittime rispetto a coloro i quali riuscirono ad arrivare sulle coste europee era del 3%, con Mare Nostrum era scesa all'1,9%,

⁷⁴ Search and Rescue.

all'incirca 1 morto ogni 53 superstiti⁷⁵. Per le ONG eliminare o comunque sostituire Mare Nostrum, era motivo di preoccupazioni; preoccupazioni fondate viste le basi su cui poggiava Triton. Dotazioni finanziarie irrisorie nella prima fase, flotte di mezzi nettamente deficitarie e obiettivo totalmente opposto rispetto a Mare Nostrum. Il 18 aprile 2015 si rovesciò l'ennesimo barcone. Bruxelles dopo altre 58 vittime, aumentò le dotazioni finanziarie della missione, sostenendo che da quel momento non si sarebbe più badato a spese. Il 18 maggio 2015⁷⁶ venne istituita l'operazione EUNavForMed (European Union Naval Force Mediterranean) che divenne realmente operativa nel giugno 2015. L'obiettivo dell'operazione era quello di catturare, distruggere le imbarcazioni e le attrezzature dei trafficanti; in caso di reale bisogno anche questa operazione non poteva esimersi dall'obbligo imposto dal diritto internazionale di soccorso in mare, ma si specificava sempre quando possibile il reale stato di necessità. L'operazione nell'ottobre 2015 fu ribattezzata dall'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, Federica Mogherini, EUNavForMed operazione Sophia, dal nome della bambina che nacque su una nave militare dell'operazione che con il suo intervento salvò la vita della madre e permise la nascita della piccola Sophia a largo delle coste della Libia. L'operazione è ancora in corso e naturalmente non si hanno dati ufficiali riguardanti il suo svolgimento e i risultati ottenuti fino ad ora, ma la necessità di dare vita ad una nuova operazione durante il periodo di attività di Triton, è sintomo di mancanza di volontà chiara ma soprattutto unanime di porre rimedio a questa drammatica situazione.

⁷⁵ Report Amnesty International *Vite alla deriva*, 2014, p. 7 ss.

⁷⁶ Decisione del Consiglio dell'Unione Europea (PESC) 2015/778 del 18 maggio 2015 relativa all'operazione militare dell'Unione Europea nel Mediterraneo centro-meridionale.

Conclusioni

In termini di immigrazione e controllo delle frontiere esterne, Frontex è l'unica Agenzia che ha le capacità e l'autorità per attuare controlli e per aiutare gli Stati membri in difficoltà in caso di eccessivo afflusso di migranti. Frontex non svolge solo questi compiti, ma è conosciuta maggiormente per questo ed è soprattutto la valvola di sfogo per gli Stati dell'Unione che non riescono ad attuare politiche dell'immigrazione serie ed efficienti. Nel corso della trattazione sono emerse alcune lacune per quanto concerne il modo di operare di Frontex, ma anche per quanto riguarda lo scarso controllo che le istituzioni dell'Unione hanno nei confronti dell'Agenzia. Sono anche emerse numerose mancanze da parte dell'Agenzia, dove alcune sono state risolte o comunque sono in via di risoluzione, come ad esempio la poca attenzione alla tutela e al rispetto dei diritti umani dei migranti, altre invece come la mancanza di *accountability* non sono sembrate nemmeno voler essere risolte. In fin dei conti Frontex non sarà perfetta, ma nemmeno è tutta da censurare. Dal 2005 l'Agenzia ha sempre avuto più rilevanza nel coadiuvare e supportare gli Stati membri in difficoltà. Che l'azione dell'Agenzia per il controllo delle frontiere esterne non sia del tutto inadatta, lo dimostrano le cifre riguardanti il bilancio a sua disposizione, che nel corso degli anni ha sempre registrato incrementi notevoli, ma soprattutto i dati emersi dall'analisi delle fonti ufficiali delle missioni svolte in particolare nel Mar Mediterraneo che dimostrano una diminuzione degli sbarchi lungo le coste dove erano presenti le operazioni di pattugliamento e l'arresto di numerosi trafficanti.

Le numerosissime operazioni congiunte svolte dall'Agenzia hanno subito nel corso degli anni importanti evoluzioni, partendo dalla prima missione vista come un banco di prova, fino a giungere alle ultime così altamente tecnologiche e perfettamente organizzate. Il sospetto però che l'Agenzia non sia assolutamente sufficiente per arginare la situazione dell'immigrazione torna alla ribalta delle cronache dei giornali, ogni qual volta accadono naufragi con ingente numero di vittime. In particolare mi riferisco all'ultima parte del mio elaborato dedicata alla creazione

dell'ennesima operazione congiunta avvenuta dopo due gravi tragedie registratesi, a pochi giorni l'una dall'altra a poche miglia da Lampedusa, che hanno portato la morte per oltre 630 persone. Le operazioni Mare Nostrum e Triton, tra loro totalmente differenti, hanno salvato migliaia di vite ma come dimostrano gli oramai giornalieri sbarchi di migranti sulle coste europee, questa non può essere la soluzione definitiva. Nei mesi in cui scrivevo la tesi sono avvenuti numerosi naufragi, alcuni senza vittime, altri con neonati morti tra le braccia di genitori che non sapevano nuotare. La missione EUNavForMed è attiva nel Mediterraneo centrale e probabilmente lo rimarrà per tutto il 2016 se non oltre, ma per questi primi otto mesi dell'anno l'elenco di vittime nel "mare di mezzo" ha già superato quota 3.000 e purtroppo non accenna minimamente ad arrestarsi.

Fin quando l'Europa affronterà il fenomeno dell'immigrazione come un'emergenza, sarà difficile risolverlo completamente, poiché quello che sta avvenendo è un vero e proprio "esodo biblico". In questa nuova realtà della globalizzazione, si sta rischiando di trascurare la dignità dell'essere umano e i suoi diritti fondamentali. Credo sarebbe molto opportuno riscoprire il giusto significato delle parole troppo spesso usate impropriamente quali, umanità, accoglienza, solidarietà, uguaglianza... Se siamo realmente tutti uguali, i grandi della terra, che hanno il difficile compito di affrontare e risolvere i problemi delle popolazioni, dovrebbero imparare ad immedesimarsi nell'uomo adulto che piange, nel bambino che parte senza genitori verso una meta sconosciuta, nella donna maltrattata, schiavizzata e che incinta dà alla luce il frutto dell'amore su un mezzo di soccorso lontano dalla sua terra. Come sarebbe tutto più facile se al centro ci fosse l'uomo e non il tornaconto del singolo individuo o della singola nazione; oggi si assiste anche a nazioni che alzano nuovi muri invece di accogliere l'altro meno fortunato. I nuovi muri che vengono eretti o che comunque si manaccia di erigere, sono sintomo purtroppo di arretratezza e non di sviluppo sociale.

Mi ha particolarmente colpito l'ultima intervista rilasciata da Ettore Bernabei, storico direttore generale della Rai, pochi giorni prima della

sua morte all'età di novantacinque anni. Un uomo che a questa veneranda età, parla alle nuove generazioni può dare, a mio avviso, solo consigli disinteressati e sacrosanti. Bernabei ha infatti sostenuto che il segreto per vivere in pace con i nostri simili, è semplicemente il rispetto dell'altro. Purtroppo questa regola apparentemente tanto semplice, in realtà si è dimostrata negli anni difficilmente applicabile poiché fin quando ogni uomo vedrà nell'altro il diverso, la minaccia, l'insicurezza anziché una ricchezza, un'opportunità non si giungerà mai ad una completa e pacifica convivenza.

BIBLIOGRAFIA

Manuali e monografie

Campesi Giuseppe, *Polizia della frontiera, Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Derive Approdi, 2015.

Cherubini Francesco (a cura di), *Le migrazioni in Europa, UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Bordeaux, 2015.

Cherubini Francesco, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione Europea*, Cacucci, 2012.

Trevisanut Seline, *Immigrazione irregolare via mare, Diritto internazionale e Diritto dell'Unione Europea*, Jovene Editore, 2012.

Villani Ugo, *Istituzioni di diritto dell'UE*, Cacucci, 2013.

Articoli e saggi

Léonard Sarah, *Frontex and the Securitization of Migrants through Practices*", Paper to be presented at the Migration Working Group Seminar, European University Institute, Florence, 2011.

Léonard Sarah, *The use and effectiveness of migration controls as a counter-terrorism instrument in the European Union*, in *Central European Journal of International and Security Studies*, 2010.

Monar Jorg, *The external shield of the Area of Freedom, Security and Justice: Progress and deficits of the integrated management of external EU borders*, in J. W. De Zwaan (ed.), *Freedom, security and justice in the European Union: Implementation of the Hague programme*, The Hague, 2006.

Neal Andrew. W, *Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex*, JCMS 2009.

Papastavridis Efthymios, *Fortress Europe" and Frontex: Within or Without International Law?*, in *Nordic Journal of International Law*, 2010.

Pollak Johannes, Slominski Peter, *Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders*, in *West European Politics*, 2009.

Documenti ufficiali

Acuerdo entre el Reino de Espana y la Republica Islamica de Mauritania en material de inmigraciòn, Madrid 1º luglio 2003.

Comunicazione del 15 ottobre 2009 della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Verso l'integrazione della sorveglianza marittima: un sistema comune per la condivisione delle informazioni nel settore marittimo dell'UE.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, "Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea", 7 maggio 2002.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, "L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione", 30 novembre 2006.

Comunicazione della Commissione relativa allo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione illegale, traffico di migranti clandestini e tratta di esseri umani, frontiere esterne e rimpatrio di residenti illegali, 3 giugno 2003.

Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Salonicco, 19 e 20 giugno 2003.

Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata il 10 dicembre 1982 a Montego Bay, Giamaica.

Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica Federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni.

Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, nota come Convenzione di Ginevra, approvata il 28 luglio 1951.

Decisione n. 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori".

Decisione 2010/252/EU del 26 aprile 2010 integrante il Codice delle Frontiere Schengen riguardo la sorveglianza dei confini marittimi esterni nel contesto di attività di cooperazione operativa coordinate da Frontex.

Decisione del Consiglio dell'Unione Europea (PESC) 2015/778 del 18 maggio 2015 relativa all'operazione militare dell'Unione Europea nel Mediterraneo centromeridionale.

FRA-Frontex, “Cooperation arrangement between the European Agency for the management of operational cooperation at the external borders of the member states of the European Union and the European Union Agency for fundamental rights”, 26 maggio 2010.

Frontex, *Relazione generale 2006*.

Frontex, *Relazione Generale 2007*.

Frontex, *Relazione Generale 2009*.

Frontex, *Relazione Generale 2012*.

Frontex, *Relazione Generale 2013*.

Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino.

Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.

Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, recante modifica al regolamento (CE) n. 2007/2004.

Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 23 febbraio 2012 - Ricorso n. 27765/09 - Hirsi Jamaa e altri c. Italia.

Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (CEE), art. 62, 62(1), 62(2).

Trattato di Bengasi firmato il 30 agosto 2008 tra Gheddafi e Berlusconi.

UNHCR (2008) “UNHCR Agreement with Frontex”, Press release, 17 giugno, Ginevra.

Abstract

During the years I heard about the news programs as Frontex and tried to figure out with the curiosity of a teenager, what really was and what tasks he had. The choice of university degree in political science, has led me to study with great interest EU law and this matter gave me more skills to be able to satisfy my curiosity about the Frontex Agency. For this reason, I decided to focus my thesis on a topic that is relevant for a long time for its more tragic side, such as illegal immigration, but dwelling especially on the Agency best known and most criticized European Union. I tried to use the skills acquired during the three years to respond to the curiosity of the adolescent he had heard, consistently in little laudable tones, the European Agency for the control of external borders. I was only twelve when Frontex was set up, I do not remember, of course, the time of his birth but I felt the need to understand and investigate the reasons that led to its creation, its tasks and also the reasons why it was and is still criticized. The purpose of this thesis is to analyze the path that has led the European Union institutions in the creation of Frontex for the control of external borders, and then analyze the modus operandi of the Agency especially during joint operations at sea.

The institutions of what in 1957 was the EEC, European Economic Community, had always called for free movement within its borders, primarily for economic reasons and later for maximum integration among peoples. As you will see at the beginning of my paper, at the opening of internal borders, which took place in 1985 with the signing of the Schengen acquis, it has matched more control than external ones. For the control of external borders, the Schengen agreement provides for certain specific but over the years we have realized how they were probably not enough to stop illegal immigration. The XXI century is presented with new challenges and threats and this has meant that the EU institutions, become such in 1992, they would start to discuss more decisively on the migration issues and the real possibility of entry of possible terrorists.

In the first chapter is described the milestones that led to the birth of Frontex. The starting point was already 1957 when the Treaty of Rome was signed, to discuss the abolition of internal borders. The states signatories of the Rome Treaty, placed as a target for the total abolition of internal borders in the year 1992; but it came before, exactly in 1985 when the Netherlands, Belgium, Luxembourg, France and Germany signed the Schengen Agreement. The opening of the internal borders corresponded to a need to increase controls at the external borders. The Amsterdam Treaty was the legal basis for any action against illegal immigration towards Europe. Some severe attacks, like the one in New York on 11 September 2001 and those in Madrid and London in 2004 and in 2005, led the European institutions to take action with regard to immigration and the possibility of entry of terrorists in Europe. It was during the Council of Europe held in Thessaloniki in June 2003 that it was decided to create the European Agency for the control of external borders. In the first chapter also analyze the governance, the organizational structure and the main units that make up the Agency. A paragraph is devoted to the analysis of the deficiencies recorded during the Frontex work is still the point today where the Agency is most attached. Frontex is committed above all, together with Member States, the organization of joint operations at sea to patrol and possibly help those who try to reach Europe.

The second chapter deals with the operations that Frontex plays, both return operations, and joint operations by sea, land and air. In particular it is analyzed in details, all joint operations carried out by Frontex in the Mediterranean from 2005 to 2015. It analyzes the process of creation of a joint operation in all its phases; it also discusses the legal basis that allows you to create Frontex joint operations. Paragraph 2.4 is dedicated to the explanation of joint return operations of the agency that is the weak point, because many humanitarian organizations accuse Frontex not to respect the human rights of migrants during the return operations. The great part of the second chapter is devoted to a detailed analysis of the transactions that took place since 2005 in the Mediterranean Sea. The first operation took place in 2006, was named Agios and had the aim of

controlling the boats from North Africa and direct in Spain. The success of this first operation is served in order to achieve best results in subsequent operations. Also in 2006, Spain has again requested help from Frontex, creating the operation Gate of Africa which had the same objectives of the previous operation but with the help of several countries. Yet in 2006 the operation Hera needed to control the coasts of Spain and the Canary Islands in particular to prevent the entry of irregular migrants. From the birth of the first operation has increased the available budget and the number of member countries, and also third states who participated in the operations. The Hera operation developed over the months in three phases until 2013. The great commitment that Spain asked Frontex to solve the problem of the numerous landings, led the smugglers to change migration route and to direct the boats to Italy and the coasts of the island of Lampedusa. Frontex together with Italy in October 2006 created the Nautilus operation. During all phases of Nautilus from 2006 to 2008 in Italy it was registered over 16,000 migrant arrivals. In 2007 Spain was still the star of another operation called Minerva to try to stop the massive arrival of migrants in Spain. Even the Indalo operation involved the Spanish coasts and controlled the route that led from Morocco in Andalusia. Also Italy in 2007 it was the host country along with Greece and Bulgaria of a new operation called Poseidon. The main goal was always to stem the tide of illegal migrants but above all to train the most of Greek border guards. The Poseidon transaction was one of the richest in terms of allocated funds; the budget in 2015 came to 20 million euro. In 2007 Italy and Spain together were the host countries operation Hermes ch focused particularly on the routes from Libya, Algeria and Tunisia. The operation was extended until 2014 and a total of over 35,000 people were identified. In 2011 Italy was the star of the operation Aeneas which was intended to control the coast of Puglia and Calabria; The operation was extended until 2013 with an available budget of over 3 million Euros. Over the years the Agency has increasingly specialized in joint operations and has registered strong budget increases, since the request for assistance of States is increasing every year. From 2005 to 2015, thanks to Frontex joint operations, in

addition to having arrested several traffickers, has saved the lives of hundreds of thousands of people. Year after year, landing on European shores rise and many scholars and even the common people think that the Agency as it is built can not obtain better results, you can not with each new wave of immigration, create a new joint operation, you have to find effective and lasting solutions.

The third and final chapter of the thesis analyzes the two joint operations most discussed in recent years. Are analyzed the operation Mare Nostrum, created and coordinated entirely by Italy, and the joint operation run by Frontex called Triton, which replaced the Italian operation. It was necessary to field the operation Mare Nostrum, after yet another massacre of migrants took place in Italian waters. After the tragedy of the October 3, 2013, the prime minister, Enrico Letta, decreed the beginning of the first joint operation run unilaterally by Italy without the help of Frontex. It was the first time that a mission as well as being military was also humanitarian; It was the first time that the word humanitarian appeared in official documents. The operation Mare Nostrum was praised by humanitarian organizations and was instead strongly criticized by the European institutions. EU institutions criticized Mare Nostrum because he helped the human traffickers because the Italian military ships came to rescue boats in distress beyond Italian territorial waters. At the same time the operation as a whole achieved good results since it was able to save thousands of lives. In the months when I was writing the thesis took place many shipwrecks, some without victims, others with infants who died in the arms of parents who could not swim. The EUNavForMed mission is active in the central Mediterranean and probably continue throughout 2016 if not beyond, but for these first eight months of the list of victims in the "middle sea" has already exceeded 3,000 and unfortunately no mention to stop. Throughout the report, there were several gaps in the mode of operation of Frontex, but also regarding the lack of control that the EU institutions have over the Agency. Numerous failings by the Agency have also emerged, where some have been resolved or were being resolved, such as the lack of attention to the protection and respect of human rights of

migrants, while others such as lack of accountability are not even they seem to want to be resolved.

In conclusions emerges the impossibility to continue creating joint operations whenever there is a big shipwreck. EU institutions, together with all Member States, must find viable and lasting solutions over time. The European institutions and all EU citizens should take example from humanity and solidarity that the people of Lampedusa shows with each new landing. Some European countries respond to the situation of necessity, building or threatening to build new walls between its borders. Social progress, the globalized world seem to keep out the less fortunate who are fleeing dramatic situations that we us, the new European citizens, we know only through history books. We should all put ourselves, for a moment, in the place of migrants fleeing and we must ask ourselves how we would feel to be seen as the enemy to be fought and not as the brother to help.