

**Responsabilità extracontrattuale dell'Unione
Europea e violazioni dei diritti fondamentali: il
Caso T-600/21, WS e altri contro Frontex**

Prof. Francesco Cherubini

RELATORE

Matr. 099402

CANDIDATO

Anno Accademico 2023/2024

Indice

<i>Introduzione</i>	4
1. FRONTEX	6
1.1 Le agenzie dell'Unione Europea.....	6
1.2 Nascita ed evoluzione di Frontex, verso un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne?.....	8
1.3 Operazioni congiunte e sostegno agli Stati membri nell'amministrazione delle frontiere esterne.....	12
1.4 Organizzazione interna	15
1.4.1 Meccanismi di controllo del rispetto dei diritti fondamentali e criticità del sistema.....	18
2. RESPONSABILITÀ EXTRACONTRATTUALE DELL'UNIONE EUROPEA	22
2.1 Contesto normativo primario	22
2.2 Giurisprudenza.....	25
2.3 I diritti fondamentali e la responsabilità extracontrattuale dell'Unione	31
2.3.1 Ricorso per responsabilità contro l'Unione Europea come rimedio alle violazioni dei diritti fondamentali.....	34
3. IL CASO T-600/21	37
3.1 I fatti e il contesto normativo di riferimento	37
3.1.1 L'ammissibilità del ricorso e la sentenza del Tribunale.....	40
3.2 Il ragionamento del Tribunale: un'altra occasione mancata per provare la responsabilità di Frontex nella violazione dei diritti fondamentali?.....	44
3.2.1 La responsabilità condivisa	49
3.3 Ulteriori problematiche e possibili soluzioni	53
<i>Conclusioni</i>	57
<i>Bibliografia</i>	59

Introduzione

Un rapporto Frontex¹ ha dichiarato che nel 2023 sono stati registrati 380mila attraversamenti irregolari delle frontiere esterne dell'Unione Europea, rendendo i numeri dello scorso anno inferiori solamente a quelli del 2016. La quantità di attraversamenti è in costante crescita ed è aumentato del 22% dal 2022 al 2023. Il Mediterraneo centrale e orientale si confermano tra le rotte più trafficate ed hanno fatto registrare un incremento del 55% nell'ultimo anno, sottolineando la criticità di queste rotte. Di tutti gli attraversamenti attuati nel 2023, 100mila sono stati ad opera di cittadini siriani, rendendo questa nazionalità la più comune tra coloro che cercano di valicare i confini dell'Unione Europea illegalmente. Questi numeri sottolineano l'importanza dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) nel coordinare e supportare il controllo delle frontiere esterne dell'Unione. Per far fronte alla cosiddetta 'crisi migratoria' iniziata nel 2013, l'Unione Europea ha infatti deciso di rafforzare Frontex tramite due riforme (nel 2016 e 2019) del regolamento che disciplina l'Agenzia. Negli ultimi anni Frontex ha quindi assunto un ruolo sempre più rilevante con poteri, finanziamenti e competenze più ampi e incisivi, volti a sostenere gli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne e nel far fronte alla migrazione irregolare e alle problematiche che ne derivano.

L'elaborato inizia prendendo in esame la creazione e l'evoluzione di Frontex come agenzia decentrata dell'Unione Europea, soffermandosi in particolare sull'organizzazione interna dell'Agenzia e sulle principali novità introdotte dai regolamenti (UE) 2016/1624 e 2019/1896. Come verrà spiegato, in base a quest'ultimo, l'Agenzia si dovrà dotare, entro il 2027, di un corpo permanente costituito da 10mila ufficiali Frontex i quali potranno, in aggiunta al ruolo di monitoraggio e coordinamento della gestione delle frontiere esterne, ottenere poteri esecutivi per supportare in modo più incisivo gli Stati membri. Data la crescita esponenziale dei poteri conferiti all'Agenzia negli ultimi anni e il costante problema della migrazione irregolare, sorge spontaneo interrogarsi sulle implicazioni che questi nuovi poteri hanno su possibili violazioni dei diritti fondamentali dei migranti e sui meccanismi di *accountability* sull'operato dell'Agenzia stessa. Per questo motivo, saranno analizzati gli strumenti interni di monitoraggio sul rispetto dei diritti fondamentali e gli strumenti amministrativi a cui i migranti possono far riferimento per denunciare una violazione dei propri diritti fondamentali per mano dell'Agenzia.

Sarà inoltre evidenziato come il sistema giuridico europeo non sia aggiornato all'attuale condizione in cui le agenzie decentrate dell'Unione Europea hanno assunto un ruolo fondamentale nell'implementazione delle politiche europee, sostituendosi o agendo al fianco degli Stati membri. Senza un dovuto aggiornamento del sistema giuridico europeo infatti, è possibile che si verifichino

¹ Disponibile online sul sito di Frontex.

delle condizioni in cui agli individui manchino dei meccanismi per provare la responsabilità di un'agenzia dell'Unione, facendo venir meno il loro diritto a un ricorso effettivo. È questa la condizione che sembra essersi creata nell'ambito della sentenza presa in esame nell'elaborato: *WS e altri c. Frontex*.

Il secondo capitolo della tesi compie un approfondimento sulla responsabilità extracontrattuale dell'Unione Europea, analizzando le disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e la giurisprudenza della Corte che ha portato all'attuale regime di responsabilità extracontrattuale. In seguito, il ricorso per responsabilità verrà analizzato come un possibile rimedio alla violazione dei diritti fondamentali ad opera dell'Unione Europea o dei suoi agenti (e agenzie), evidenziandone punti di forza e criticità.

Infine, nel terzo ed ultimo capitolo della tesi, verrà presentata la sentenza del Tribunale del 6 settembre 2021 nel caso 600/21, *WS e altri c. Frontex*. La sentenza si occupa di analizzare un ricorso per risarcimento portato avanti da una famiglia di cittadini siriani contro Frontex per i danni derivanti dalle violazioni dei loro diritti fondamentali compiute dall'Agenzia nel corso di un'operazione di rimpatrio dalla Grecia alla Turchia di cui i ricorrenti sono stati oggetto nel 2016.

Una volta chiariti il contesto normativo di riferimento e la decisione del Tribunale, la sentenza verrà commentata basandosi sulle analisi dottrinali compiute su di essa, evidenziando in particolare le criticità che il ragionamento del Tribunale presenta per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali degli individui. Nello specifico, si cercherà di chiarire come questa sentenza abbia rappresentato un'occasione per la Corte per sancire l'inizio di una giurisprudenza che permettesse di provare in modo chiaro la responsabilità di Frontex nelle operazioni che coordina insieme agli Stati membri. Questa occasione è stata tuttavia mancata poiché il Tribunale ha rigettato il ricorso presentato dai cittadini siriani in quanto non è stata stabilita la responsabilità di Frontex data la mancanza di competenza dell'Agenzia sulle decisioni di rimpatrio (che invece spetta allo Stato membro in questione) considerando il mero ruolo di coordinamento e di monitoraggio di Frontex. Dal ragionamento del Tribunale si può derivare che, se la responsabilità per la decisione finale è posta in capo alle autorità nazionali, l'incidenza dell'attività di monitoraggio e supervisione di Frontex tende a sfuggire al sindacato in sede amministrativa e giurisdizionale, causando una grave criticità nel sistema dei rimedi giuridici dell'Unione. In conclusione, l'elaborato fornisce delle possibili soluzioni, proponendo dei meccanismi attraverso i quali sia possibile valutare la responsabilità di Frontex colmando le lacune di *accountability* nell'operato dell'Agenzia.

CAPITOLO 1

FRONTEX

1.1 Le agenzie dell'Unione Europea

Le agenzie decentrate dell'Unione Europea sono organismi dotati di personalità giuridica e di autonomia amministrativa e finanziaria. Vengono istituite con atti di diritto derivato e hanno il generico compito di favorire lo sviluppo e l'attuazione delle politiche europee grazie a competenze tecnico-scientifiche specifiche nell'ambito di diversi settori. Ad oggi, non è possibile identificare un modello standard che accomuni le numerose (33) agenzie in attività in quanto sono particolarmente eterogenee tra loro sia in quanto ai poteri loro attribuiti sia nel livello di autonomia dalla Commissione Europea.

Per quanto riguarda la base giuridica delle agenzie, i Trattati europei² non prevedono esplicitamente il potere di istituire agenzie decentrate. Infatti, la costituzione di tali organismi avviene tramite l'adozione di regolamenti adottati dal Parlamento e/o dal Consiglio che si basano sull'art. 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Questo articolo, comunemente denominato clausola di flessibilità, fornisce all'Unione nuovi poteri nell'ambito delle sue competenze, detti 'competenze sussidiarie', senza una modifica dei Trattati. Le creazioni delle agenzie vengono infatti giustificate come:

azioni necessarie [...] per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine³.

Per quel che attiene i compiti svolti dalle diverse agenzie, questi possono essere sintetizzati in tre attività fondamentali: diffusione di informazioni e notizie, consulenza tecnico-scientifica e interventi di amministrazione diretta⁴.

L'interesse verso le agenzie dell'Unione Europea è cresciuto nel corso degli ultimi anni a causa dello sviluppo del fenomeno dell'*agentification* che ha portato al proliferare del numero delle agenzie e a un aumento dei loro poteri e delle loro competenze⁵. La necessità di affidare più poteri ad organi autonomi è stata causata dallo sviluppo delle competenze dell'Unione Europea verso ambiti di *policy* sempre più specifici per i quali è richiesto un livello di perizia tecnico-scientifica che mancava alle istituzioni europee⁶.

² Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e Trattato sull'Unione Europea (TUE).

³ Art. 352 TFUE

⁴ Fiche analitica n.1 della Commissione Europea del 14 gennaio 2008, *Definizione e classificazione di "Agenzia regolatoria europea"*.

⁵ Un esempio è la creazione delle agenzie esecutive nel 2003, organi temporanei che assistono la Commissione Europea nella gestione di compiti specifici associati ai programmi dell'Unione.

⁶ VOLPATO (2019: 5 ss.).

La finalità dell'*agentification* è quella di rafforzare il decentramento amministrativo mantenendo salda la cooperazione tra l'Unione Europea e i governi nazionali. Alcune funzioni regolatorie vengono infatti sempre più spesso affidate ad organismi autonomi quali le agenzie che collaborano con le autorità nazionali operanti nelle medesime materie di competenza⁷. Giocoforza, queste funzioni vengono sottratte alla Commissione evitando un eccessivo accentramento di poteri in seno a questa istituzione. Tutto ciò favorisce un'europeizzazione della *governance* europea in quanto la presenza delle agenzie decentrate fa sì che ci sia sempre un certo grado di compartecipazione da parte degli organi dell'Unione. Ciononostante, le amministrazioni nazionali mantengono un ruolo cruciale nell'attuazione delle politiche europee muovendosi però all'interno di un *framework* comune fornito dalla cooperazione tecnica delle agenzie⁸. In altre parole, le agenzie diventano degli strumenti di implementazione delle politiche dell'Unione che allo stesso tempo rafforzano la solidarietà tra Stati e la cooperazione tra Stati membri e Unione Europea⁹. Visti i crescenti ambiti di competenza delle agenzie europee, ci sono una serie di meccanismi di controllo sul loro operato che fanno capo precipuamente alla Commissione Europea. Il controllo da parte di questa istituzione sulle agenzie si realizza in primo luogo tramite la presenza di un rappresentante della Commissione nel consiglio di amministrazione dell'agenzia stessa. Inoltre, è presente un 'sistema di allarme' secondo il quale i rappresentanti della Commissione possono informare con atto motivato il Parlamento europeo circa preoccupazioni serie riguardo a decisioni del consiglio di amministrazione di un'agenzia che andrebbero in contrasto con il mandato dell'organo o che potrebbero violare le normative europee o gli obiettivi dell'Unione¹⁰. Infine, esiste un meccanismo di valutazione periodica¹¹ che è esterno nel caso di 17 agenzie¹² mentre per le altre questo compito è affidato alla Commissione. Un'altra problematica che sorge in seguito al processo di *agentification* è quella della trasparenza e dell'*accountability* delle operazioni delle agenzie. Infatti, considerando gli ambiti di azione squisitamente tecnici, viene garantito alle agenzie un livello di discrezionalità piuttosto ampio che limita i poteri di controllo della Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE)¹³. Questa mancanza di controllo sull'operato vale in particolar modo per le agenzie indipendenti¹⁴ che godono, in forza dell'attività da esse svolta, di uno stato di terzietà e indipendenza che le sottrae ad efficaci meccanismi di monitoraggio.

⁷ CHITI (2018: 752 ss.).

⁸ *Ibidem*.

⁹ SANTOS VARA (2023: 990 ss.).

¹⁰ Comunicazione congiunta del Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione del 19 luglio 2012 *sulle Agenzie decentrate. Accountability, controls and transparency and relations with stakeholders*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Gli atti istitutivi di queste agenzie stabiliscono che si affidino a valutazioni esterne.

¹³ VOLPATO (2019: 25 ss.).

¹⁴ È questo il caso dell'Ufficio Europeo per la lotta antifrode (OLAF) che indaga sui casi di frode ai danni del bilancio dell'UE e di grave inadempimento degli obblighi professionali all'interno delle istituzioni europee.

Come verrà analizzato in seguito per il caso di Frontex, le singole agenzie spesso hanno dei meccanismi interni di controllo sul loro operato e garantiscono la trasparenza dei loro atti. In ogni caso, specialmente considerando la mancanza di democraticità dovuta alla natura non rappresentativa delle agenzie, queste sono tenute ad attenersi ai principi della buona amministrazione quali l'imparzialità, la trasparenza, la proporzionalità e buon andamento.

1.2 Nascita ed evoluzione di Frontex, verso un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne?

L'attuale Agenzia di guardia costiera e di frontiera europea è stata creata nel 2016¹⁵, succedendo all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea, comunemente detta Frontex¹⁶, istituita con il Regolamento CE 2007/2004 del Consiglio¹⁷. Dalla sua nascita al giorno d'oggi l'agenzia ha subito quattro revisioni al proprio mandato che hanno portato a una crescita dei suoi poteri e delle sue funzioni¹⁸.

La necessità di avere uno strumento di cooperazione tra gli Stati membri nel gestire le frontiere esterne è nata da una comunicazione della Commissione Europea del 2001¹⁹ a cui ha dato seguito il Consiglio europeo²⁰ dando mandato alla Commissione di esaminare le modalità per la creazione di un meccanismo comune di controllo delle frontiere esterne tramite un corpo di polizia di frontiera europea. Un primo studio di fattibilità²¹ della Commissione portò all'introduzione da parte del Consiglio di un Organo comune di esperti in materia di frontiere esterne dalla natura prettamente intergovernativa che si rivelò però uno strumento dal mandato particolarmente debole, limitato al migliorare la cooperazione tra le autorità nazionali di guardia costiera e di frontiera²². Lo studio di fattibilità di cui sopra aveva anche previsto la possibilità di creare un corpo di guardia frontiera indipendente e sovranazionale europeo che però non

¹⁵ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2016, *relativo alla guardia di frontiera e costiera europea*.

¹⁶ Il termine Frontex deriva dalla contrazione del francese *Frontières extérieures*. Viene utilizzato anche per denominare l'Agenzia di guardia costiera e di frontiera europea.

¹⁷ Regolamento (CE) del Consiglio del 26 ottobre 2004, *2007/2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*.

¹⁸ In seguito al regolamento istitutivo nel 2004 ci sono state quattro sviluppi: nel 2007, 2011, 2016 e 2019.

¹⁹ Comunicazione della Commissione Europea del 15 novembre 2001, *riguardo una politica comune sull'immigrazione irregolare*.

²⁰ Conclusioni della Presidenza Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, *Rafforzamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*.

²¹ Studio sulla fattibilità della Commissione Europea del 30 maggio 2002, *riguardo la creazione di un corpo europeo di guardia di frontiera*.

²² Questo organo era infatti incaricato della valutazione dei rischi, del coordinamento delle operazioni sul campo e della definizione di una strategia comune che permettesse il coordinamento delle politiche nazionali.

trovò il benessere della maggior parte degli Stati membri, riluttanti al rinunciare alla propria sovranità su materie critiche per la sicurezza nazionale.

Ad aprire la porta alla creazione di Frontex furono però due eventi specifici: l'allargamento dell'UE a nuovi Stati membri del maggio 2004²³ e il passaggio al metodo della co-decisione²⁴ per atti legislativi in materia di frontiere esterne. Questi due fattori, in combinazione con il fallimento dell'Organo comune di esperti in materia di frontiere esterne, portarono alla creazione della nuova agenzia in un solo anno di negoziazioni. Il 26 ottobre 2004 infatti, l'Agenzia europea per la Gestione della Cooperazione operativa alle Frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione (Frontex) veniva ufficialmente istituita²⁵. I compiti affidati a Frontex sono stati nel corso degli anni ampliati con i regolamenti (CE) n. 863/2007 e (UE) n. 1168/2011.

Va considerato inoltre che l'art. 77 TFUE prevede che l'Unione debba "instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne"²⁶. Per questo motivo, le istituzioni europee non smisero di immaginare la creazione di un corpo di guardia di frontiera integrato e anzi intendevano, secondo uno studio sulla fattibilità portato avanti dalla Commissione nel 2013²⁷, espandere i poteri di Frontex gradualmente fino alla realizzazione di un organo sovranazionale per la gestione delle frontiere esterne²⁸. Ciò non è però avvenuto poiché la creazione della Guardia di frontiera e costiera europea istituita nel 2016, pur ampliando i poteri e l'autonomia dell'agenzia, non ha sancito la creazione di un sistema europeo di guardia di frontiera in quanto sopravvivono elementi intergovernativi e decentrati nella gestione e nelle attività dell'agenzia.

Ad ogni modo, l'adozione del regolamento (UE) 2016/1624 relativo all'Agenzia di guardia di frontiera e costiera europea che, come si è detto, ha enormemente aumentato le prerogative di Frontex, venne stimolata da fattori quali la crisi migratoria del 2015 e l'azione svolta dall'agenzia negli *hotspots*²⁹. Questi eventi evidenziarono la necessità di salvaguardare la sicurezza dell'Area Schengen tramite la creazione di un sistema integrato di gestione

²³ Nel 2004 si è compiuta la più grande fase di allargamento della storia dell'UE, che ha visto l'adesione di Polonia, Slovenia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Lettonia, Estonia, Lituania, Ungheria, Cipro e Malta.

²⁴ Procedura decisionale degli atti dell'UE introdotta dal trattato di Maastricht e diventata la procedura legislativa ordinaria col trattato di Lisbona. La procedura comporta che l'adozione degli atti avvenga con la comune volontà del Consiglio e del Parlamento europeo. In questo modo viene dato più potere all'organo rappresentativo dell'Unione sovvenendo al *deficit* democratico dell'Unione.

²⁵ Regolamento (CE) del Consiglio, del 26 ottobre 2004, 2007/2004, *relativo all'istituzione di una l'Agenzia europea per la Gestione della Cooperazione operativa alle Frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione*.

²⁶ Art. 77 TFUE

²⁷ Studio di fattibilità della Commissione Europea del 16 giugno 2014, *sulla fattibilità della creazione di un sistema europeo di guardie di frontiera per controllare le frontiere*.

²⁸ Espansione che avrebbe peraltro reso necessaria una revisione ai trattati.

²⁹ Aree geografiche soggette a flussi migratori improvvisi, specifici ed eccezionali che le autorità nazionali competenti non sono capaci di gestire in modo efficace.

delle frontiere esterne. Essenzialmente, l'Agazia di guardia di frontiera e costiera europea (d'ora in avanti, Agazia o Frontex) istituita nel 2016 e ulteriormente revisionata nel 2019³⁰ possiede 3 categorie di compiti operativi: monitoraggio e supervisione, assistenza tecnica e operativa e implementazione pratica delle misure di gestione delle frontiere.

In particolare, la funzione di monitoraggio è necessaria per garantire una strategia comune per la gestione delle frontiere esterne. Le revisioni al mandato di Frontex nel 2016 e nel 2019 hanno infatti dotato l'Agazia di enormi poteri di supervisione al fine di armonizzare i controlli di frontiera degli Stati membri, garantendo in questo modo una *governance* europea standardizzata (come già discusso al punto 1.1). La funzione di monitoraggio è erogata da membri dell'Agazia che operano negli Stati membri per coordinare il lavoro tra Frontex e le autorità competenti degli Stati. In particolare, il loro ruolo è quello di accertarsi della capacità di uno Stato membro di gestire i propri confini, riportando le informazioni al direttore esecutivo dell'Agazia. Questi dati vengono utilizzati per la stesura delle valutazioni delle vulnerabilità, ovvero delle analisi periodiche sulle capacità, risorse e vulnerabilità degli Stati membri nei controlli di frontiera. A partire da questi atti, il direttore esecutivo può adottare delle raccomandazioni che devono essere adottate dallo Stato membro in questione. Se questo non si conforma a tali raccomandazioni, la Commissione Europea viene informata e vengono indicate allo Stato in questione le misure obbligatorie da prendere per conformarsi alle raccomandazioni di Frontex.

Un'altra funzione di monitoraggio attribuita all'Agazia dagli articoli 34 e 35 del regolamento (UE) 2019/1896 è quella di assegnare i livelli di impatto alle sezioni di frontiera esterna dell'Unione³¹. Un caso a parte è rappresentato dal livello di impatto critico, per il quale è previsto che la Commissione venga notificata ai sensi dell'art. 41, par. 2. In questo caso, il direttore esecutivo della Agazia formula una raccomandazione nella quale intima allo Stato membro in questione di richiedere assistenza operativa a Frontex. Se la raccomandazione viene ignorata, il Consiglio può adottare una decisione nella quale richiede allo Stato di cooperare con l'Agazia in base all'art. 42³². Se lo Stato membro dovesse rifiutare l'intervento di Frontex senza quindi dare attuazione alla decisione del Consiglio, la Commissione potrebbe decidere di disapplicare il principio della libertà di movimento sancito dall'accordo di Schengen, ristabilendo i controlli alla frontiera in relazione a tale Stato in quanto la condizione dei suoi confini rappresenterebbe una seria minaccia alla sicurezza

³⁰ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2019, 2019/1896, *relativo alla guardia di frontiera e costiera europea*.

³¹ Esistono 3 livelli di impatto (basso, medio, alto) riguardanti l'entità dell'immigrazione illegale o della criminalità transfrontaliera alle quali corrispondono delle indicazioni operative per gli Stati in questione.

³² Le misure di cui all'art. 42 si applicano anche nel caso in cui uno Stato membro non abbia dato seguito alle raccomandazioni dell'Agazia che conseguono alla valutazione delle vulnerabilità.

interna dell'Unione³³. Le raccomandazioni dell'Agenzia in caso di gravi lacune emerse nell'analisi della gestione delle frontiere esterne assumono di conseguenza un carattere semi-vincolante³⁴.

Inoltre, altre importanti modifiche apportate dal regolamento (UE) 2016/1624 e poi ulteriormente sviluppate dal regolamento (UE) 2019/1896 hanno mirato ad ampliare le risorse e le capacità operative dell'Agenzia per permetterle di agire in modo più indipendente dagli Stati membri. In particolare, è previsto che l'Agenzia possa dotarsi di proprio equipaggiamento tecnico, per la cui acquisizione la Commissione Europea ha stanziato 40 milioni di euro tra il 2017 e il 2020. Un ulteriore fattore che ambisce a fornire un'efficacia maggiore alle operazioni di Frontex è l'obiettivo di assegnare all'Agenzia le risorse tecniche e umane pronte all'uso che si rendono necessarie per adempiere ai propri compiti. Il regolamento (UE) 2016/1624 infatti, all'art. 10, sanciva l'istituzione di una riserva di attrezzatura di reazione rapida da utilizzare negli interventi rapidi alle frontiere. Inoltre, per far fronte alle mancanze di organico dell'Agenzia, l'art. 20 dello stesso regolamento prevedeva che gli Stati membri rendessero disponibili almeno 1500 agenti di frontiera di pronto intervento a disposizione di Frontex. È però il regolamento (UE) 2019/1896 che garantisce un numero di personale stabile per l'Agenzia in quanto istituisce dei corpi permanenti che dovrebbero raggiungere la quota di 10000 unità entro il 2027³⁵. Questi corpi permanenti possono essere composti, ai sensi dell'art. 54, da personale dell'Agenzia, guardie di frontiera distaccate dagli Stati membri per periodi medio-lunghi o dai già citati agenti degli Stati membri da far entrare in azione in caso di interventi rapidi di frontiera.

Oltre alla creazione dei corpi permanenti, le capacità operative degli agenti Frontex sono aumentate in forza del fatto che sono stati garantiti loro poteri esecutivi³⁶ (art. 54) come quelli di verificare l'identità delle persone, autorizzarne o rifiutarne l'entrata, rilasciare visti. Questi poteri esecutivi, per essere conferiti, devono essere autorizzati dallo Stato membro in cui l'Agenzia opera. Dunque, considerando il già analizzato compito di monitoraggio e il rafforzamento dei poteri esecutivi ed operativi, Frontex assume un doppio ruolo di supervisione e intervento, in quanto si occupa sia dell'implementazione delle politiche europee sulle frontiere esterne sia allo stesso tempo del monitoraggio sulla loro attuazione³⁷.

In conclusione, i regolamenti del 2016 e del 2019 hanno conferito a Frontex degli importanti poteri in ambito di implementazione e di monitoraggio ma, come si vedrà in seguito parlando dell'organizzazione interna dell'Agenzia,

³³ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, 2016/399, *relativo al codice frontiere Schengen*, art. 29

³⁴ FERNANDEZ ROJO (2020: 310-311 ss.).

³⁵ Il raggiungimento di tale quota è pianificato su base settennale nell'Allegato I del regolamento (UE) 2019/1896.

³⁶ La base normativa per permettere agli agenti Frontex di ottenere poteri esecutivi è data dall'art. 77, par. 2(d), TFUE secondo il quale il Parlamento europeo e il Consiglio possono adottare "qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne".

³⁷ TSOURDI (2018: 1 ss.).

gli Stati membri continuano ad avere un saldo controllo sulla gestione di Frontex, falsificando qualsiasi tesi che vedrebbe in questi regolamenti la base normativa per la creazione di un corpo di guardia di frontiera europea integrata e sovranazionale. Questa condizione evidenzia la difficoltà nel trovare un equilibrio tra un efficiente sistema integrato di gestione delle frontiere esterne dell'Unione e la resistenza degli Stati membri a cedere poteri operativi su settori sensibili e strettamente connessi alla loro sovranità nazionale³⁸.

1.3 Operazioni congiunte e sostegno agli Stati membri nell'amministrazione delle frontiere esterne

Com'è stato descritto precedentemente, l'Agenzia nel corso degli anni ha visto crescere i suoi poteri e le risorse a sua disposizione, diventando un partner strategico per gli Stati membri. In particolare, dopo l'adozione del regolamento (UE) 2019/1896, l'Agenzia dispone di un proprio parco attrezzature tecniche ai sensi dell'art. 10(k) e di un corpo permanente dotato di poteri esecutivi (art. 54), facendo sì che gli agenti Frontex dispiegati presso le frontiere esterne possano avere un apporto più che rilevante nel monitorare i flussi migratori, proteggendo l'Europa dalla clandestinità e dal crimine transfrontaliero. Tra le funzioni dell'Agenzia, oltre a quelle riguardanti il monitoraggio, l'analisi e la supervisione sull'efficienza e la sicurezza delle frontiere esterne, ci sono quelle di supporto operativo agli Stati membri. Queste funzioni sono sicuramente quelle che attirano maggiormente l'attenzione mediatica europea e quelle nei confronti delle quali emergono più critiche riguardo a presunte violazioni dei diritti fondamentali.

I principali meccanismi di supporto operativo nella salvaguardia delle frontiere esterne sono elencati all'art. 36 del regolamento (UE) 2019/1896 e consistono principalmente nelle operazioni congiunte, le operazioni di rimpatrio e gli interventi rapidi. Questi diversi tipi di supporto operativo vengono avviati esclusivamente a partire dalla volontà dello Stato membro interessato e forniscono assistenza assicurando il coordinamento e l'organizzazione delle diverse operazioni. Secondo il par. 2 dell'art. 36 inoltre, tutte le operazioni di supporto logistico in cui l'Agenzia interviene devono essere messe in atto nel rispetto del diritto dell'Unione Europea e del diritto internazionale, a partire dal principio di non-respingimento³⁹.

In particolare, uno Stato membro può chiedere l'intervento di Frontex tramite un'operazione congiunta quando questo necessiti di supporto per far fronte a sfide imminenti riguardanti l'immigrazione illegale, le minacce alle frontiere

³⁸ FERNANDEZ-ROJO (2020: 317 ss.).

³⁹ Principio fondamentale del diritto internazionale che vieta al paese che riceve richiedenti asilo di rimandarli in un paese in cui sarebbero in probabile pericolo di essere perseguitati a causa della loro razza, della religione, della cittadinanza, della loro appartenenza a un gruppo sociale o delle loro opinioni politiche.

esterne o la criminalità transfrontaliera. Invece, nel caso in cui uno Stato membro si trovasse in una situazione emergenziale, di fronte all'impossibilità di far fronte a una sfida troppo stressante per i propri confini (come un afflusso massiccio e improvviso di migranti illeciti), l'Agenzia può essere chiamata in causa per un periodo limitato per sviluppare un intervento rapido così da portare immediata assistenza a una situazione critica. Come già anticipato, gli interventi rapidi si basano su una riserva di reazione rapida composta da 1500 agenti messi a disposizione dagli Stati membri insieme alla relativa attrezzatura tecnica sulla base di una suddivisione proporzionale delle risorse⁴⁰.

Le richieste di supporto provenienti dagli Stati vengono valutate dal direttore esecutivo che eventualmente approva la richiesta acconsentendo all'avvio di un'operazione congiunta o un intervento rapido. Tuttavia, prima di avviare l'operazione, l'Agenzia sviluppa un'analisi dei rischi sulla sezione di frontiera eventualmente interessata, tenendo conto dei livelli d'impatto corrispondenti. Sarà in seguito compito del direttore esecutivo quello di stilare un elenco di attrezzatura tecnica e di personale da dispiegare, tenendo conto dell'entità della richiesta dello Stato membro ospitante (art. 37). Sulla base delle informazioni e delle analisi sulla sezione di frontiera, ai sensi dell'art. 38, viene redatto da parte del direttore esecutivo un piano operativo che analizza tutti gli elementi necessari per dare vita all'operazione, a partire dalla durata stimata, dalle disposizioni logistiche generali e dall'obiettivo finale dell'operazione⁴¹. All'interno del piano operativo vengono inoltre descritti i compiti e le istruzioni specifiche delle squadre, nonché le attrezzature da usare. Nel piano operativo sono indicate anche le istruzioni per la salvaguardia dei diritti fondamentali. Questo piano deve essere concordato dallo Stato membro ospitante e dagli Stati membri partecipanti poiché diventerà vincolante per ognuno di essi.

Per favorire la cooperazione e il coordinamento tra lo Stato ospitante e l'Agenzia, viene nominato, ai sensi dell'art. 44, un funzionario di coordinamento. Il suo ruolo si estende anche alla soluzione di eventuali disaccordi sull'esecuzione del piano operativo e al monitoraggio sulla corretta implementazione dello stesso, riportando le informazioni raccolte al direttore esecutivo. In ogni caso, è importante notare che qualunque sia l'operazione in cui Frontex è impegnata, l'impiego delle squadre per la gestione delle frontiere verrà sempre diretto dallo Stato membro ospitante (conformemente al piano operativo)⁴².

⁴⁰ Il sistema dei contributi che gli Stati membri sono tenuti a fornire attraverso la riserva di reazione rapida è espresso dall'Allegato IV del regolamento (UE) 2019/1896.

⁴¹ Molte operazioni richiedono inoltre il dispiegamento di ufficiali per il *debriefing* psicologico, che conducono interviste con i migranti allo scopo di raccogliere informazioni sulle reti di contrabbando di persone. Inoltre, mediatori culturali e interpreti consentono ai migranti di esprimersi nelle proprie lingue. Il piano operativo definisce anche chiaramente le regole di ingaggio per gli ufficiali che partecipano all'operazione.

⁴² L'art. 43, par. 3 stabilisce tuttavia che "Qualora le istruzioni impartite alle squadre non siano conformi al piano operativo, il funzionario di coordinamento ne informa immediatamente il direttore esecutivo". Se il direttore esecutivo dovesse riscontrare il mancato rispetto da parte dello Stato membro ospitante del piano operativo o venissero a mancare le condizioni per lo

Inoltre, un altro grado di controllo sulle operazioni congiunte è attribuito agli Stati membri partecipanti in quanto possono richiedere al direttore esecutivo di cessare tale attività in forza dell'art. 46, par. 2.

Considerando gli ampi poteri (compresi potenzialmente quelli esecutivi) assegnati agli agenti di Frontex nello svolgimento delle operazioni congiunte e degli interventi rapidi, l'importanza di rispettare i diritti fondamentali dovrebbe diventare un principio cardine di qualsiasi operazione⁴³. Per questo motivo, il regolamento (UE) 2019/1896 prevede, al par. 4 dell'art. 46, che:

[i]l direttore esecutivo, dopo aver consultato il responsabile dei diritti fondamentali e informato lo Stato membro interessato, revoca il finanziamento di qualsiasi attività dell'Agenzia, oppure sospende o cessa, interamente o parzialmente, qualsiasi attività dell'Agenzia se ritiene che vi siano violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi in materia di protezione internazionale di natura grave o destinate a persistere correlate all'attività in questione.

Il par. 5 dello stesso articolo stabilisce inoltre che, con le stesse modalità, un'attività dell'Agenzia non debba essere avviata se persiste un rischio di violazione dei diritti fondamentali.

Un'ultima fondamentale funzione di supporto operativo fornita dall'Agenzia consiste nell'assistenza durante le operazioni di rimpatrio⁴⁴ che vengono condotte sulla base del principio del diritto legale di soggiorno, senza il quale i cittadini extra-europei non possono entrare o rimanere nell'area Schengen. L'Agenzia si occupa di assistere gli Stati membri nell'implementazione delle decisioni di rimpatrio, che rimangono di appannaggio esclusivo delle autorità nazionali, mentre Frontex fornisce assistenza tecnico-operativa senza entrare nel merito di tali decisioni. L'art. 50 del regolamento (UE) 2019/1896 stabilisce che gli Stati membri forniscano dati operativi all'Agenzia tramite una piattaforma specifica per valutare le necessità di rimpatrio e informino l'Agenzia della loro pianificazione sui rimpatri e delle necessità di assistenza. L'Agenzia inoltre prepara un piano operativo dinamico per fornire assistenza agli Stati membri, includendo l'attrezzatura tecnica e i profili degli agenti da impiegare. Il consiglio di amministrazione decide sul *modus operandi* del piano. Inoltre, qualora ci siano preoccupazioni riguardo la violazione di diritti fondamentali, l'Agenzia è tenuta a comunicarlo alla Commissione e agli Stati membri (art. 50, par. 6).

I rimpatri possono avvenire su base volontaria⁴⁵ o forzatamente e sono principalmente eseguiti per via aerea tramite voli di linea oppure charter. Secondo

svolgimento dell'operazione, questo può cessare o sospendere l'attività stessa in forza dell'art. 46, paragrafi 1 e 2.

⁴³ SANTOS VARA (2023: 987 ss.).

⁴⁴ L'art. 2, par. 27, del regolamento (UE) 2019/1896 definisce un'operazione di rimpatrio come "un'operazione organizzata o coordinata dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera che implichi un rinforzo tecnico e operativo a uno o più Stati membri, nell'ambito della quale rimpatriandi provenienti da uno o più Stati membri sono rimpatriati in modo forzato o su base volontaria, indipendentemente dal mezzo di trasporto".

⁴⁵ Per rimpatrio su base volontaria si intende un rimpatrio in cui il cittadino di paese terzo accetta l'obbligo di rimpatrio.

il rapporto annuale pubblicato dall’Agenzia stessa⁴⁶, nel primo semestre del 2023, Frontex ha supportato gli Stati membri nel rimpatrio di 17884 individui (52% di questi su base volontaria, il restante in modo forzato). Questo numero è cresciuto costantemente negli ultimi tre anni con un incremento significativo rispetto al primo semestre del 2022. I dati di questo rapporto indicano che le operazioni di rimpatrio supportate da Frontex sono strumenti utilizzati costantemente dagli Stati membri. Nel primo semestre del 2023, per la prima volta, il numero di persone rimpatriate volontariamente con il supporto dell’Agenzia è stato superiore a quelle rimosse non volontariamente dai territori degli Stati membri. Tuttavia, le proiezioni indicano che il numero di rimpatri è destinato a crescere nel 2024, ponendo nuove sfide logistiche per garantire l’efficienza dei rimpatri e il rispetto dei diritti fondamentali.

In conclusione, secondo la valutazione della Commissione del regolamento (UE) 2019/1896⁴⁷ riguardante l’operato dell’Agenzia, si evince che nel 2023 Frontex ha avviato 24 operazioni congiunte (numero in costante crescita negli ultimi anni) impiegando quasi 3000 membri del personale. La valutazione inoltre evidenzia come l’assistenza tecnico-operativa di Frontex abbia indubbiamente giovato all’efficienza delle operazioni di rimpatrio e di gestione delle frontiere nonostante sussistano delle lacune nei sistemi di cooperazione tra Agenzia e autorità degli Stati membri.

1.4 Organizzazione interna

L’organizzazione di Frontex segue in linea generale il sistema organizzativo evidenziato dal già citato comunicato congiunto sulle agenzie decentrate⁴⁸. La struttura istituzionale dell’Agenzia è trattata alla sezione 3 del regolamento (UE) 2019/1896⁴⁹. Il primo organo ad essere elencato, ai sensi dell’art. 100, è il consiglio di amministrazione, il quale è composto da un rappresentante per ogni Stato membro e da due rappresentanti della Commissione Europea, ciascuno con un diritto di voto. Tuttavia, ad avere diritto di voto sono i rappresentanti dei 23 Stati membri firmatari dell’*aquis* Schengen e quelli di Bulgaria, Cipro e Romania (paesi EU che non partecipano a Schengen ma che sono vincolati ad aderirvi in futuro). I paesi UE rappresentati nel consiglio di amministrazione con diritto di voto sono quindi 26, poiché l’Irlanda ha disposto

⁴⁶ Rapporto di Frontex del 2023 del 23 ottobre 2023 *sulle operazioni di Frontex nel primo semestre*.

⁴⁷ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 2 febbraio 2024 *sulla valutazione del regolamento (UE) 2019/1896 sulla guardia di frontiera e costiera europea, compresa una revisione del corpo permanente*.

⁴⁸ Comunicazione congiunta del Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione del 19 luglio 2012 *sulle Agenzie decentrate*. Questo documento, infatti, stabilisce che ogni agenzia si doti di un consiglio di amministrazione e di un suo direttore esecutivo e che al loro interno siano presenti dei rappresentanti della Commissione.

⁴⁹ La sezione 3 di tale regolamento è denominata “Ambito generale e organizzazione dell’Agenzia”.

un'opzione di non partecipazione per quanto riguarda Schengen (*opting out*)⁵⁰ e conseguentemente non gode del diritto di voto all'interno dell'Agenzia. Altri rappresentanti nel consiglio di amministrazione sono quelli dei paesi non EU che però sono associati all'*aquis* Schengen: Norvegia, Islanda, Svizzera e Lichtenstein⁵¹. Sono infine presenti all'interno del consiglio di amministrazione un presidente e un vicepresidente che vengono eletti tra i membri del consiglio aventi diritto di voto⁵².

La composizione del consiglio di amministrazione evidenzia un carattere fortemente intergovernativo considerando che i due rappresentanti della Commissione sono in evidente svantaggio numerico e che il Parlamento europeo non ha nessun rappresentante al suo interno. In questo modo gli Stati, checché se ne dica sulla crescente autonomia dell'Agenzia, si assicurano il controllo sulle decisioni strategiche, mantenendo quindi intatto il loro potere decisionale sulla sensibile materia della gestione delle frontiere esterne. Questo controllo degli Stati membri sulle decisioni operative dell'agenzia è inoltre evidenziato dal meccanismo di voto all'interno del consiglio di amministrazione che prevede delle soglie particolarmente alte per decisioni impattanti la sovranità nazionale degli Stati come nel caso di interventi operativi. Tramite i regolamenti (UE) 2016/1624 e 2019/1896 gli Stati hanno quindi accettato di rendere disponibili personale e risorse per l'Agenzia ma mantengono un saldo controllo sulla sua direzione.

Le funzioni del consiglio di amministrazione sono elencate dall'art. 100 del regolamento (UE) 2019/1896. Questo organo assume un ruolo centrale nell'orientare le decisioni chiave e nell'organizzazione delle attività dell'Agenzia. È infatti responsabile di adottare decisioni operative fondamentali, come l'istituzione di uffici antenna⁵³ e l'implementazione di valutazioni delle vulnerabilità. Come si è già detto, queste decisioni richiedono spesso un consenso ampio, con una maggioranza dei due terzi dei membri aventi diritto di voto. Oltre alle questioni operative, il consiglio di amministrazione sviluppa strategie per la gestione integrata delle frontiere, comprese le politiche relative al personale. Ha il compito di preparare e presentare una relazione annuale sulle attività dell'Agenzia a varie istituzioni europee⁵⁴, fornendo una visione d'insieme delle attività svolte. La gestione finanziaria è un'altra area di competenza di questo organo, che approva il bilancio annuale dell'Agenzia e sviluppa strategie per prevenire frodi e gestire conflitti di interesse. Oltre a ciò, il

⁵⁰ Questo strumento permette a uno Stato di non partecipare a un ambito particolare della politica dell'Unione, così da evitare lo stallo generale che la sua opposizione causerebbe.

⁵¹ I rappresentanti di questi paesi hanno diritto di voto limitato nell'Agenzia, in corrispondenza con i rispettivi accordi di associazione.

⁵² Regolamento (UE) 2019/1896, art. 103.

⁵³ L'art. 60 del regolamento (UE) 2019/1896 stabilisce che “[p]revio accordo con lo Stato membro ospitante o previa inclusione esplicita di tale possibilità nell'accordo sullo status concluso con il paese terzo ospitante, l'Agenzia può istituire uffici antenna nel territorio di tale Stato membro o paese terzo per agevolare e migliorare il coordinamento delle attività operative”.

⁵⁴ Secondo l'art. 100, par. 1(j), la relazione annuale sulle attività svolte dall'Agenzia nell'anno precedente vengono trasmesse entro il primo luglio di ogni anno al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e alla Corte dei conti.

consiglio di amministrazione si occupa di questioni come la valutazione e il monitoraggio degli Stati membri, la nomina di figure chiave come il responsabile dei diritti fondamentali e il responsabile della sicurezza e l'approvazione degli accordi di lavoro con paesi terzi.

Il ruolo apicale all'interno di tutte le agenzie dell'UE è tuttavia quello del direttore esecutivo, che ne gestisce e dirige le attività occupandosi della *day-to-day administration*. Il direttore esecutivo è nominato dal consiglio di amministrazione con maggioranza dei due terzi degli aventi diritto di voto a partire da una proposta da parte Commissione Europea di una lista di tre candidati per il posto di direttore. L'art. 107, par. 2, descrive come questa selezione avvenga:

sulla base del merito e della provata competenza di alto livello in materia amministrativa e gestionale, inclusa un'estesa e pertinente esperienza professionale in materia di gestione delle frontiere esterne e di rimpatri.

Il Parlamento europeo assume un ruolo rilevante della nomina del direttore esecutivo in quanto il consiglio d'amministrazione è obbligato a tenere conto delle posizioni del Parlamento. Infatti, secondo il già citato art. 107, par. 2, del regolamento (UE) 2019/1896, prima della nomina i 3 candidati proposti dalla Commissione rendono una dichiarazione dinnanzi ad alcune commissioni permanenti del Parlamento europeo dove vengono da queste interrogati. In seguito, il Parlamento europeo adotta un parere in cui espone la sua posizione ed eventuale preferenza per un candidato. Il consiglio di amministrazione deve comunicare per iscritto il modo in cui è stato tenuto conto di questo parere. Le funzioni e il ruolo del direttore esecutivo sono espresse dall'art. 106 del regolamento (UE) 2019/1896. Questo è totalmente autonomo nell'espletare le sue funzioni e non dipende da nessun governo o altro organo. Viene convocato dal Parlamento europeo o dal Consiglio per riferire su informazioni quali l'andamento generale dell'Agenzia, la relazione annuale dell'anno precedente, sulla programmazione pluriennale⁵⁵ dell'Agenzia e sulla strategia in materia di diritti fondamentali. Tra le sue molteplici funzioni e competenze, il direttore esecutivo propone, prepara e mette in atto le decisioni strategiche, i programmi e le attività approvati dal consiglio di amministrazione, assicurandosi che siano conformi alle normative e alla legislazione pertinenti. Inoltre, redige annualmente il bilancio previsionale e attuativo e adotta raccomandazioni su misure operative assicurandosi in seguito della loro attuazione in conformità con le normative europee. Infine, il direttore esecutivo è tenuto a rendere conto delle sue attività al consiglio di amministrazione ed è il rappresentante legale dell'Agenzia. È affiancato nell'espletare le sue funzioni da tre vicedirettori

⁵⁵ L'art. 102, par. 3, del regolamento 2019/1896 indica che la programmazione pluriennale "definisce la programmazione strategica complessiva per il medio e lungo termine, che include gli obiettivi, i risultati attesi, gli indicatori di risultato e la pianificazione delle risorse, inclusi il bilancio pluriennale, il personale e le capacità proprie dell'Agenzia, compresa la pianificazione pluriennale indicativa dei profili del personale del corpo permanente. La programmazione pluriennale definisce i settori strategici di intervento e illustra le azioni necessarie per conseguire gli obiettivi".

esecutivi⁵⁶ che supervisionano ambiti specifici dell’Agenzia e riferiscono direttamente al direttore.

1.4.1 Meccanismi di controllo del rispetto dei diritti fondamentali e criticità del sistema

La rapida crescita di Frontex in termini di poteri, finanziamenti e responsabilità dovrebbe avvenire di pari passo con una crescita nell’implementazione di meccanismi efficienti per mitigare ogni possibile violazione dei diritti fondamentali. In particolare, l’Agenzia è da tempo accusata, tra le altre, dall’opinione pubblica europea e da organizzazioni della società civile di presunte violazioni dei diritti fondamentali dei migranti quando i suoi agenti sono impegnati in operazioni sensibili come quelle di rimpatrio. Da un punto di vista formale e organizzativo, l’Agenzia è dotata di diversi meccanismi di controllo del rispetto dei diritti fondamentali anche se, giudicando dalla quantità di articoli (accademici e non) riguardanti violazioni di tali diritti da parte di Frontex, ci si potrebbe interrogare sull’effettività di tali strumenti.

Il principale organo per il controllo del rispetto dei diritti fondamentali è il responsabile dei diritti fondamentali, nominato dal consiglio d’amministrazione sulla base di una lista di tre candidati proposti dal forum consultivo⁵⁷ distinti per delle conoscenze e qualifiche specialistiche nel settore dei diritti fondamentali. Il responsabile dei diritti fondamentali possiede dei poteri di monitoraggio, consulenza e supervisione sulle azioni dell’Agenzia in relazione al rispetto dei diritti fondamentali. In particolare, promuove attivamente il rispetto dei diritti fondamentali all’interno dell’Agenzia e fornisce consulenza su questioni relative ai diritti fondamentali, intervenendo quando lo ritiene opportuno o su richiesta. Contribuisce anche alla valutazione dei piani operativi dell’Agenzia e dei progetti pilota sia internamente che nei paesi terzi. Inoltre, formula pareri sugli accordi di lavoro e sui piani d’azione ed effettua visite in loco durante operazioni dell’Agenzia come interventi alle frontiere o rimpatri. È responsabile di informare il direttore esecutivo dell’Agenzia su eventuali violazioni dei diritti fondamentali. Il responsabile dei diritti fondamentali, secondo l’art. 110, par. 5, del regolamento (UE) 2019/1896, seleziona gli osservatori dei diritti fondamentali⁵⁸ che lo assistono nella consulenza e

⁵⁶ Selezionati anche questi dal Parlamento europeo a partire da tre liste da tre candidati ciascuna proposte dalla Commissione Europea ai sensi dell’art. 107 del regolamento (UE) 2019/1896.

⁵⁷ Questo organo riunisce le principali organizzazioni internazionali ed europee e della società civile e si occupa di fornire una consulenza all’Agenzia in materia di diritti fondamentali. Come verrà in seguito chiarito, il forum viene consultato sulla strategia per garantire il rispetto dei diritti fondamentali, sul funzionamento del meccanismo di denuncia e sulla stesura dei codici di condotta. Inoltre, pubblica una relazione annuale che comprende osservazioni e raccomandazioni rivolte a Frontex. Ad oggi, il forum è composto da 13 organizzazioni tra cui *Save the Children* e l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR).

⁵⁸ Gli osservatori dei diritti fondamentali sono scelti sulla base delle loro qualifiche ed esperienze rilevanti in materia di diritti fondamentali. Ad oggi, si contano 46 osservatori. Il responsabile per i diritti fondamentali ne è il superiore gerarchico.

supporto riguardo al rispetto dei diritti fondamentali occupandosi di valutare la conformità delle attività operative dell’Agenzia a tali diritti fondamentali. Come il responsabile dei diritti fondamentali, anche gli osservatori possono essere presenti in un’area operativa per valutare la conformità delle attività dell’Agenzia con i diritti fondamentali e godono di totale indipendenza.

Altri meccanismi di tutela dei diritti fondamentali sono forniti da delle linee guida a cui l’Agenzia deve attenersi quando è impegnata in operazioni di rimpatrio e nelle altre situazioni nelle quali si potrebbero profilare eventuali violazioni dei diritti fondamentali. In particolare, nel 2021 il consiglio di amministrazione, previa approvazione del responsabile dei diritti fondamentali, ha adottato la strategia in materia di diritti fondamentali⁵⁹, un documento in cui viene espressa la cornice operativa entro cui muoversi per assicurare il rispetto dei diritti fondamentali⁶⁰. L’obiettivo di questo documento è quello di garantire la protezione dei diritti fondamentali durante l’espletazione dei compiti dell’Agenzia. Nello specifico, questi devono avvenire nel rispetto della Carta europea dei diritti fondamentali (la Carta), della giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione Europea e dei principi del diritto internazionale come quello di non-respingimento. All’interno del documento sono presenti inoltre dei principi ai quali gli agenti Frontex sono sempre tenuti ad attenersi: questi sanciscono che le sfide migratorie debbano essere affrontate nel pieno rispetto dell’uguaglianza, della non discriminazione e dei diritti fondamentali (inclusi il diritto d’asilo, i diritti dei bambini e delle persone vulnerabili). In aggiunta, la responsabilità e la trasparenza, ovvero l’obbligo di rendere conto delle proprie azioni e di garantire accesso ai documenti dell’Agenzia, sono altri valori fondamentali esplicitati dalla strategia per i diritti fondamentali ai quali Frontex deve allinearsi.

Infine, gli agenti Frontex, nel rispetto dell’art. 81 del regolamento (UE) 2019/1896⁶¹, devono attenersi a un Codice di condotta per le operazioni di rimpatrio⁶². Queste sono infatti tra i compiti più complessi dell’Agenzia e dove il rischio di violare i diritti fondamentali dei migranti è più vivo. In particolare, il Codice di condotta ribadisce che le operazioni di rimpatrio debbano essere attuate in modo umano e in conformità con i diritti fondamentali come la dignità umana, il diritto alla vita, il divieto di respingimento, il diritto d’asilo, il divieto di tortura e di trattamenti o punizioni inumani o degradanti sanciti nella Carta di Nizza e in altri strumenti internazionali rilevanti. Inoltre, queste operazioni devono essere condotte senza discriminazioni di alcun tipo. Il Codice di condotta ribadisce anche che, secondo l’art. 27 del regolamento

⁵⁹ Documento amministrativo del consiglio di amministrazione dell’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera 14 febbraio 2021 *riguardante la strategia in materia di diritti fondamentali*.

⁶⁰ L’elaborazione di tale strategia è prevista dall’art. 80, par. 2, del regolamento (UE) 2019/1896.

⁶¹ Tale articolo prevede la realizzazione di un codice di condotta da applicarsi a tutte le operazioni di controllo di frontiera coordinate dall’Agenzia.

⁶² Codice di condotta dell’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera dell’1 luglio 2021 *riguardante le operazioni di rimpatrio*.

(UE) 2019/1896, le operazioni di rimpatrio debbano essere sospese o terminate in tutto o in parte se il direttore esecutivo ritiene che vi siano violazioni dei diritti fondamentali di natura grave e persistente.

Un'ultima componente del sistema di monitoraggio e protezione dei diritti fondamentali messo in atto dall'Agenzia è il meccanismo di denuncia sancito dall'art. 111 del regolamento (UE) 2019/1896. Questo meccanismo venne inizialmente introdotto con il regolamento (UE) 2016/1624 in risposta a una raccomandazione del Mediatore europeo⁶³ scaturita da una sua indagine indipendente nel quale venivano analizzati gli strumenti dell'Agenzia per promuovere e monitorare il rispetto dei diritti fondamentali. L'art. 111, par. 2, del regolamento (UE) 2019/1896 recita:

[q]ualsiasi persona che sia direttamente interessata dalle azioni o dall'inazione da parte del personale [...], e che ritenga di essere stata oggetto di una violazione dei suoi diritti fondamentali a seguito di tali azioni o dell'inazione, o la parte che rappresenta tale persona, può presentare una denuncia per iscritto all'Agenzia.

In questo modo i singoli individui ottengono un meccanismo di tutela diretta dei loro diritti fondamentali che possono far valere contro l'Agenzia. Perché la denuncia sia ricevibile le violazioni dei diritti fondamentali devono tuttavia essere concrete e comprovate (par. 3). Il compito di gestire ed eventualmente accettare le denunce come fondate e motivate spetta al responsabile dei diritti fondamentali. Se la denuncia riguarda un membro del personale dell'Agenzia, il responsabile dei diritti fondamentali raccomanda al direttore esecutivo un seguito appropriato che può includere misure disciplinari o anche l'avvio di procedimenti civili o penali. Se la denuncia riguarda invece un componente delle squadre di uno Stato membro ospitante, sarà questo a provvedere a sanzionare tale agente. In ogni caso, sia il direttore esecutivo che lo Stato membro sono tenuti a riferire al responsabile dei diritti fondamentali in merito al seguito dato alla denuncia ricevuta.

L'istituzione di questo meccanismo, insieme allo sviluppo di una strategia per il rispetto dei diritti fondamentali e di un Codice di condotta per le operazioni dell'Agenzia, sono sicuramente dei passi avanti per assicurare il rispetto dei diritti fondamentali. Tuttavia, le scarse risorse in mano al responsabile per i diritti fondamentali e la bassa efficienza dei meccanismi di monitoraggio interno rendono l'implementazione di questi strumenti inefficace, e a risentirne sono ovviamente gli individui i cui diritti sono stati violati a causa di un'operazione in cui l'Agenzia è coinvolta⁶⁴. Nonostante la valutazione della Commissione sul regolamento (UE) 2019/1896⁶⁵ non evidenzia particolari lacune

⁶³ Raccomandazione del Mediatore europeo del 14 novembre 2013 *relativa all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex)*.

⁶⁴ GKLIATI (2022: 4 ss.).

⁶⁵ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 2 febbraio 2024 *sulla valutazione del regolamento (UE) 2019/1896 sulla guardia di frontiera e costiera europea, compresa una revisione del corpo permanente*.

gravi nel rispetto dei diritti fondamentali, un modo per rendere il monitoraggio dell'osservanza dei diritti fondamentali più efficiente sarebbe quello di rafforzare e centralizzare i compiti del responsabile dei diritti fondamentali senza frammentare le sue funzioni con il direttore esecutivo⁶⁶. Un altro meccanismo di controllo sul rispetto dei diritti fondamentali nelle operazioni di Frontex è il ruolo svolto dal forum consultivo, le cui raccomandazioni non hanno però carattere vincolante e vengono spesso ignorate⁶⁷. Inoltre, come verrà approfondito in seguito, sarebbe necessario provvedere alla creazione di meccanismi di monitoraggio esterni e indipendenti per valutare il rispetto dei diritti fondamentali e del diritto dell'Unione Europea nelle operazioni di Frontex⁶⁸. Ad ogni modo, l'inefficienza dei meccanismi di controllo amministrativo evidenzia la necessità di creare dei rimedi giuridici per analizzare le condotte dell'Agenzia⁶⁹.

⁶⁶ VITIELLI (2023: 252 ss.).

⁶⁷ GKLIATI (2022: 3 ss.).

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ GKLIATI (2022: 5 ss.).

CAPITOLO 2

RESPONSABILITÀ EXTRACONTRATTUALE DELL'UNIONE EUROPEA

2.1 Contesto normativo primario

La responsabilità extracontrattuale dell'Unione Europea si basa sull'art. 340, par. 2, TFUE, il cui contenuto è rimasto pressoché invariato a partire dal Trattato istitutivo della CEE del 1957. Questo articolo permette a un ricorrente di stabilire la responsabilità extracontrattuale dell'UE ottenendo una compensazione per il danno causato dalla condotta illecita delle istituzioni, degli organi o degli agenti dell'UE nell'esercizio delle proprie funzioni. In aggiunta a ciò, l'art. 41, par. 3, della Carta di Nizza si riferisce alla necessità da parte dell'UE di risarcire i ricorrenti che hanno subito un danno cagionato dalle sue azioni come a un diritto soggettivo concesso agli individui.

L'art. 340, par. 2, TFUE dispone che:

[...] l'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni⁷⁰.

Le agenzie dell'Unione Europea invece, godendo di una personalità legale autonoma, contengono all'interno dei loro atti istitutivi dei meccanismi per garantire la responsabilità extracontrattuale nell'esercizio delle proprie funzioni⁷¹. Qualsiasi tipo di condotta può innescare la responsabilità extracontrattuale dell'UE, indipendentemente dalla natura legislativa, amministrativa o giuridica dell'atto impugnato. In particolare, il ricorso per responsabilità di cui all'art. 268 TFUE permette di ricorrere contro la condotta fattuale dell'Unione, ovvero quella che non si realizza tramite l'adozione di atti formali e legali⁷².

⁷⁰ Dalla lettura dell'articolo è chiaro che l'obbligo di risarcimento è in capo all'Unione e non alla singola istituzione responsabile della violazione. Un'eccezione a questa regola è presentata dal par. 3 dello stesso articolo in quanto viene stabilito che la BCE è infatti responsabile di risarcire i danni cagionati dalle proprie funzioni.

⁷¹ Nel caso di Frontex, l'art. 97, par. 4 del regolamento (UE) 2019/1896 stabilisce che “i danni causati dai suoi servizi o dal suo personale nell'esercizio delle loro funzioni, compresi quelli connessi all'esercizio dei suoi poteri esecutivi”.

⁷² Come verrà evidenziato nel prossimo capitolo, il fatto di potere ricorrere contro una condotta fattuale rende il ricorso di cui all'art. 268 un'efficace tutela per gli individui che altrimenti sarebbero impossibilitati a contestare tale condotta con altri meccanismi quali il ricorso per annullamento, in quanto questo si applica solo ad atti idonei a produrre effetti giuridici obbligatori.

La competenza a giudicare le controversie relative al risarcimento danni per responsabilità extracontrattuale dell'UE è in capo alla Corte di giustizia dell'Unione Europea⁷³ (d'ora in avanti, la Corte) e, in base all'art. 256 TFUE, il Tribunale è competente a conoscere in primo grado i ricorsi. Le decisioni del Tribunale sono, ai sensi del par. 1, co. 2, impugnabili presso la Corte di giustizia. L'impugnazione è però limitata ai soli motivi di diritto e non comporta quindi un riesame nel merito della questione da parte della Corte di giustizia ma si limita a una valutazione di eventuali vizi giuridici nella sentenza emessa dal Tribunale.

Il ricorso per responsabilità va considerato come un rimedio indipendente e separato dalle altre azioni contro l'Unione Europea (come il ricorso per annullamento e quello in carenza ai sensi rispettivamente degli articoli 263 e 265 TFUE). Questo rimedio:

[...] tende infatti a ottenere il risarcimento, unicamente a favore del ricorrente, del danno cagionato da un'istituzione comunitaria, e non all'eliminazione di un atto determinato o alla dichiarazione di una carenza da parte dell'istituzione interessata⁷⁴.

Esiste però un'eccezione affermata da giurisprudenza costante secondo la quale un ricorso per responsabilità viene considerato inammissibile se questo è impiegato al fine di ottenere i risultati specifici che risulterebbero dal ricorso per annullamento. Questa eccezione è tuttavia limitata esclusivamente all'eventualità in cui il ricorso per risarcimento assumesse lo stesso oggetto e lo stesso effetto di un ricorso di annullamento poiché:

[s]arebbe [...] in contrasto con l'autonomia di tale azione, come pure con l'efficacia del sistema dei rimedi giurisdizionali istituiti dal Trattato, considerare irricevibile un ricorso per risarcimento danni per il fatto che potrebbe condurre, quanto meno per le parti ricorrenti, a un risultato analogo a quello di un ricorso di annullamento o per carenza⁷⁵.

Ad ogni modo, il Tribunale ha chiarito, nella sentenza *Holcim (Francia)*⁷⁶, che non è possibile utilizzare il ricorso per responsabilità quando il danno lamentato proviene da un atto che sarebbe stato possibile annullare tramite un ricorso ai sensi dell'art. 263 TFUE. Pertanto, viene impedito al ricorrente di eludere il termine temporale per presentare un ricorso di annullamento (pari a due mesi) utilizzando un ricorso per responsabilità, il quale può essere presentato fino a cinque anni a partire dall'occorrenza del danno lamentato.

Come verrà in seguito approfondito, i Trattati europei non definiscono le condizioni per l'insorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione, lasciando alla giurisprudenza della Corte la responsabilità di delineare dei criteri

⁷³ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 268

⁷⁴ Sentenza del Tribunale del 23 novembre 2004, causa 166/98, *Cantina sociale di Dolianova e altri c. Commissione*, par. 122.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Sentenza del Tribunale del 4 maggio 2005, causa 86/03, *Holcim (Francia) SA c. Commissione*.

che sanciscano questa condizione. L'art. 340, par. 2, TFUE si limita a includere che il sistema della responsabilità contrattuale deve essere attuato "conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri", permettendo alla Corte di ispirarsi ai sistemi legali degli Stati membri per adottare un sistema di responsabilità extracontrattuale dell'Unione. Di conseguenza, la giurisprudenza della Corte ha coerentemente e costantemente considerato che l'insorgere della responsabilità extracontrattuale per azioni delle istituzioni e organi dell'Unione Europea è subordinato all'accertamento di tre criteri cumulativi: una condotta che si possa definire sufficientemente seria in violazione di un atto che conferisce diritti in capo agli individui; l'esistenza di un danno effettivo arrecato al ricorrente; la sussistenza di un nesso causale tra condotta e danno arrecato.

Il carattere cumulativo di queste condizioni implica che sia sufficiente l'assenza di una delle sopraelencate condizioni perché il ricorso venga integralmente respinto (senza peraltro che sia necessario accertare la presenza degli altri criteri). Questi criteri specifici per valutare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione sono posti in essere per permettere alle istituzioni di esercitare le proprie funzioni nell'interesse generale dell'Unione senza essere limitate da troppi ricorsi individuali per presunti danni arrecati ai singoli. Il Tribunale ha infatti chiarito che:

[u]na tale definizione della soglia di riconoscimento della responsabilità extracontrattuale in capo alla Comunità [oggi all'Unione] è idonea a tutelare il margine di discrezionalità e la libertà di valutazione di cui deve beneficiare, nell'interesse generale, il regolatore comunitario della concorrenza [oggi, la Commissione Europea], tanto nelle sue decisioni di opportunità, quanto nella sua interpretazione ed applicazione delle pertinenti disposizioni del diritto comunitario primario e derivato, senza per questo addossare ai terzi le conseguenze di violazioni flagranti e inescusabili⁷⁷.

È importante inoltre notare che l'onere della prova spetta al ricorrente. Questo deve infatti provare chiaramente in che modo la condotta riconducibile all'UE sia in violazione di un suo atto, evidenziando la natura e l'estensione del presunto danno subito e stabilendo come il nesso causale tra condotta e danno sia stato realizzato. Questo requisito procedurale rende indubbiamente più difficile per gli individui presentare un ricorso ammissibile (considerando anche la complessa natura degli atti impugnati)⁷⁸. Per esempio, tra il 2015 e il 2023 solo 54 casi di ricorso per responsabilità hanno avuto successo su un totale di 745 ricorsi presso il Tribunale e 172 appelli alla Corte di giustizia⁷⁹. La difficoltà nel vedersi riconosciuto un risarcimento dipende infatti dalla complessità del fornire prove sufficienti rispetto al danno lamentato e alle tre condizioni per l'insorgere di responsabilità extracontrattuale dell'Unione.

⁷⁷ Sentenza del Tribunale dell'11 luglio 2007, causa 351/03, *Schneider Electric SA c. Commissione delle Comunità Europee*, par. 125.

⁷⁸ CORNELISSE (2023: 5 ss.).

⁷⁹ FINK e a. (2024: 6 ss.).

2.2 Giurisprudenza

L'art. 340 TFUE non esprime le condizioni che configurano l'insorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione, il che significa che spetta alla giurisprudenza della Corte costituire il regime per la responsabilità extracontrattuale, guidata dai "principi generali comuni ai diritti degli Stati membri"⁸⁰. In altre parole, in virtù di questa disposizione, la Corte è stata essenzialmente conferita di un "comparative mandate"⁸¹ ai sensi dei Trattati al fine di formulare un regime di responsabilità extracontrattuale basato su ciò che è condiviso dai sistemi giuridici degli Stati membri.

Armonizzare i sistemi normativi nazionali in materia di responsabilità extracontrattuale ha rappresentato una sfida complessa a causa dell'eterogeneità e della continua evoluzione di questi. La giurisprudenza della Corte si è infatti sviluppata insieme ai sistemi legali degli Stati membri in un processo in continuo cambiamento che ha determinato le tre condizioni per l'insorgere della responsabilità extracontrattuale elencate precedentemente.

La Corte ha peraltro pienamente equiparato la disciplina della responsabilità extracontrattuale dell'Unione Europea a quella degli Stati membri per violazioni del diritto dell'Unione. Questo concetto è stato cristallizzato nella sentenza *Brasserie du pêcheur e Factortame*:

[...] i presupposti del sorgere della responsabilità dello Stato per danni cagionati ai singoli in conseguenza della violazione del diritto comunitario non debbono essere diversi, in mancanza di specifica giustificazione, da quelli che disciplinano la responsabilità della Comunità [oggi dell'Unione] in circostanze analoghe. Infatti, la tutela dei diritti attribuiti ai singoli dal diritto comunitario non può variare in funzione della natura, nazionale o comunitaria, dell'organo che ha cagionato il danno⁸².

Per questo motivo, molte delle sentenze fondamentali che hanno portato alla creazione dell'attuale disciplina di responsabilità extracontrattuale riguardano in realtà la responsabilità per illeciti commessi dagli Stati membri.

Come si è detto, le condizioni per l'insorgere della responsabilità extracontrattuale sono variate di molto nel corso del tempo. La prima condizione, ovvero quella del verificarsi di una condotta illecita da parte di un'istituzione dell'UE⁸³, è indubbiamente il criterio che è andato incontro a più evoluzioni all'interno della giurisprudenza della Corte. Infatti, ad oggi, questo criterio deve a sua volta soddisfare due condizioni: la condotta deve violare un atto

⁸⁰ Art. 340, par. 2, TFUE

⁸¹ GUTMAN (2011: 738 ss.).

⁸² Sentenza della Corte di giustizia del 5 marzo 1996, cause riunite 46/93 e 48/93, *Brasserie du Pêcheur SA c. Bundesrepublik Deutschland e The Queen c. Secretary of State for Transport*, par. 46.

⁸³ Come espresso nella sentenza della Corte di giustizia del 2 giugno 1992, causa 370/89, *SGEEM c. BEI*, par. 13, con il termine istituzione (nel sistema di responsabilità extracontrattuale) non si intendono soltanto le istituzioni di cui all'art. 13 TUE ma anche gli organi dell'Unione.

inteso a conferire diritti agli individui e la violazione deve essere sufficientemente caratterizzata (ovvero essere grave e manifesta)⁸⁴.

Un primo meccanismo per valutare questa condizione è stato messo in piedi a partire dalla sentenza *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt*⁸⁵ del 1971. All'interno di questa sentenza, la Corte individuò due regimi diversi in base alla natura dell'atto: le misure a portata generale (legislative) venivano distinte da quelle di applicazione individuale (amministrative). In particolare, nel caso di misure legislative, l'Unione non sarebbe incappata in responsabilità extracontrattuale per danni sofferti da individui come conseguenza della condotta delle sue istituzioni, a meno che non si realizzasse un caso di violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli⁸⁶.

Considerando che al tempo l'allora Comunità era pressoché impegnata unicamente in attività legislative, lasciando quella di implementazione in capo agli Stati membri, sfidare la condotta delle istituzioni europee sotto le stringenti condizioni imposte dalla sentenza *Aktien-Zuckerfabrik* era incredibilmente arduo⁸⁷. Questo approccio restrittivo riguardo la responsabilità extracontrattuale era infatti volto a tutelare le attività dell'Unione da troppi ricorsi che avrebbero ostacolato la legislazione europea. Come conseguenza di tali stringenti condizioni in caso di norme a carattere generale, solo otto ricorsi per responsabilità hanno avuto successo tra il 1971 e il 1996⁸⁸. Questa interpretazione andò incontro a critiche poiché venne considerato troppo restrittivo, finendo per tutelare le istituzioni europee maggiormente rispetto agli individui. Inoltre, gli sviluppi nei diritti interni degli Stati membri riguardo alla responsabilità extracontrattuale portarono a un cambiamento sostanziale nella giurisprudenza della Corte.

La sentenza che ha inaugurato un nuovo e più permissivo approccio è stata *Bergaderm e Goupil c. Commissione delle Comunità Europee*⁸⁹. In questa sentenza infatti, la Corte stabilì che, per quanto riguarda l'illiceità dell'atto, il risarcimento sarebbe stato riconosciuto previa soddisfazione di due condizioni: la norma giuridica violata avrebbe dovuto conferire diritti ai singoli e la violazione avrebbe dovuto essere sufficientemente caratterizzata. In questo

⁸⁴ Uno dei compiti più ardui da parte della Corte tramite la sua giurisprudenza è stato proprio quello di determinare i fattori che rendono una violazione abbastanza grave da causare la responsabilità extracontrattuale.

⁸⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 2 dicembre 1971, causa 5-71, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt c. Consiglio delle Comunità europee*.

⁸⁶ Oltre a principi espressi dai Trattati e nel diritto secondario, la sentenza del Tribunale del 13 dicembre 1995 nelle cause riunite 481/93 e 484/93, *Exporteurs in Levende Varkens e a. c. Commissione* dà un'indicazione riguardo a che cosa costituisca una norma superiore intesa a tutelare gli individui, elencando concetti quali: il principio di proporzionalità, lo sviamento di potere, il principio della parità di trattamento, il principio della tutela del legittimo affidamento e il diritto al contraddittorio.

⁸⁷ FINK (2017: 222 ss.).

⁸⁸ Conclusioni dell'Avvocato generale Tesouro del 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA c. Bundesrepublik Deutschland* e *The Queen c. Secretary of State for Transport*.

⁸⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 4 luglio 2000, causa 352/98, *Bergaderm e Goupil c. Commissione delle Comunità Europee*.

modo si smise di considerare il requisito della violazione di una norma superiore e venne meno la distinzione tra norma a carattere generale o individuale (meccanismi che erano stati introdotti dalla sentenza *Aktien-Zuckerfabrik*). Vennero così introdotti i criteri per valutare l'entità delle violazioni del diritto UE che, seppure con alcune modifiche, persistono nell'attuale regime di responsabilità extracontrattuale dell'Unione Europea.

In base a questa sentenza, il carattere fondamentale per determinare se una violazione fosse sufficientemente caratterizzata divenne la discrezionalità goduta dall'istituzione nello svolgere la condotta in esame. Nello specifico:

[...] il criterio decisivo per considerare sufficientemente caratterizzata una violazione del diritto comunitario è quello della violazione manifesta e grave, da parte di uno Stato membro o di un'istituzione comunitaria, dei limiti posti al loro potere discrezionale⁹⁰.

Infatti, basandosi su questa giurisprudenza, la Corte si impegnava ad analizzare l'ovvietà e la gravità della condotta solo nel caso in cui l'istituzione in questione avesse goduto di una discrezionalità piuttosto ampia nell'adempiere ai propri doveri mentre:

[n]ell'ipotesi in cui lo Stato membro o l'istituzione in questione dispongano solamente di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto comunitario può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione grave e manifesta⁹¹.

Questa disposizione sottolinea la centralità e l'importanza data alla discrezionalità come criterio per determinare la responsabilità extracontrattuale. Infatti, in mancanza di questa, qualsiasi condotta che si discosti dalla disposizione in questione comporta una violazione dei limiti posti al potere discrezionale dell'istituzione e deve quindi considerarsi sufficientemente illecita in base alla sentenza *Bergaderm c. Commissione*. Questo 'automatismo' tra mancanza di discrezionalità e la realizzazione di una violazione sufficientemente caratterizzata era più evidente nei casi di responsabilità degli Stati membri rispetto a quella dell'Unione in quanto i primi godono generalmente di meno discrezionalità rispetto alla seconda⁹². La discrezionalità divenne quindi il criterio principale che guidava il Tribunale e la Corte di giustizia nel determinare la responsabilità extracontrattuale.

Ciononostante, la sentenza *Bergaderm* considerava anche ulteriori criteri (seppur meno rilevanti) per valutare la sufficiente gravità della violazione. Questi criteri sono stati ripresi dalla sentenza *Brasserie du Pecheur e a.*:

[...] fra gli elementi che il giudice competente può eventualmente prendere in considerazione, vanno sottolineati il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, l'ampiezza del potere discrezionale che tale norma riserva alle autorità nazionali o comunitarie, il carattere intenzionale o involontario della

⁹⁰ Ivi, par. 43.

⁹¹ Ivi, par. 44.

⁹² FINK (2017: 256 ss.).

trasgressione commessa o del danno causato, la scusabilità o l'inescusabilità di un eventuale errore di diritto, la circostanza che i comportamenti adottati da un'istituzione comunitaria abbiano potuto concorrere all'omissione, all'adozione o al mantenimento in vigore di provvedimenti o di prassi nazionali contrari al diritto comunitario⁹³.

La giurisprudenza della Corte si è poi evoluta in sentenze più recenti dando sempre maggiore importanza, nel valutare la gravità di una violazione, a questi elementi. Di conseguenza, il criterio della discrezionalità ha al giorno d'oggi perso il carattere di elemento fondamentale per l'insorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione, diventando invece uno dei molteplici fattori per valutare la condotta di un'istituzione.

Un esempio di applicazione di questa particolare giurisprudenza è la più recente sentenza *Artegodan*⁹⁴, dove il Tribunale ha sostenuto che, anche in casi in cui la discrezionalità sia limitata, determinare una violazione qualificata da parte di un'istituzione non è automatico ma c'è bisogno di valutarla attraverso gli altri criteri elencati nella sentenza *Brasserie du Pecheur e a.*⁹⁵.

In particolare, due nuovi elementi sono emersi nella giurisprudenza della Corte per la valutazione dell'illiceità della condotta delle istituzioni: la chiarezza dell'atto e la complessità della situazione in questione. Nella sentenza *Safa Nicu Sepahan Co. c. Consiglio* del 2014 infatti, il Consiglio è stato condannato a risarcire i ricorrenti in quanto:

[la disposizione in questione] non riguarda una situazione particolarmente complessa, [...] è chiara e precisa e pertanto non comporta difficoltà di applicazione o di interpretazione⁹⁶.

Data la mancanza di complessità, una violazione di tale atto è ingiustificabile in quanto “un'amministrazione normalmente prudente e diligente”⁹⁷ non avrebbe tenuto una condotta tale da causare la violazione e, di conseguenza, questa si qualifica come sufficientemente grave. Al contrario, quando la questione è particolarmente complessa, un comportamento illecito da parte di un'istituzione non viene qualificato come sufficientemente grave se l'istituzione in questione ha assunto una condotta prudente e diligente. In questo senso quindi, in alcuni casi, la complessità rende ‘giustificabile’ la condotta illecita.

La difficoltà nell'analizzare una questione può inoltre derivare dalla mancanza di giurisprudenza sulla materia in esame poiché, in assenza di questa, le disposizioni sono più difficili da interpretare e quindi più complesse. È questo

⁹³ Sentenza della Corte di giustizia *Brasserie du Pêcheur SA c. Bundesrepublik Deutschland e The Queen c. Secretary of State for Transport*, par. 56.

⁹⁴ Sentenza del Tribunale del 3 marzo 2010, causa 429/05, *Artegodan GmbH contro Commissione europea*.

⁹⁵ Questi concetti comprendono: la complessità dell'atto, la difficoltà di interpretazione, la chiarezza dell'atto e il carattere intenzionale o scusabile della condotta.

⁹⁶ Sentenza del Tribunale del 25 novembre 2014, causa 384/11, *Safa Nicu Sepahan Co. c. Consiglio*, par. 62.

⁹⁷ Ivi, par. 68.

il caso della sentenza *British Telecom*⁹⁸, in cui non è emersa la responsabilità extracontrattuale del Regno Unito in quanto questo “non disponeva di indicazioni derivanti dalla giurisprudenza della Corte in merito all’interpretazione della disposizione”⁹⁹, per cui la condotta dello Stato, seppur in contrasto con il diritto dell’Unione “non può giudicarsi una violazione manifesta e grave del diritto comunitario”¹⁰⁰ a causa appunto della mancanza di casi pregressi in materia.

In conclusione, si può affermare che si sia venuto a creare un sistema in cui la Corte valuta caso per caso se una violazione si possa ritenere abbastanza qualificata da far insorgere responsabilità extracontrattuale. I criteri per valutare la violazione non sono infatti né cumulativi né esaustivi. Tuttavia, in base alla giurisprudenza sopra analizzata, si può dichiarare che, all’aumentare della chiarezza di una norma, diminuisce la discrezionalità in mano alle istituzioni (poiché una violazione di una norma chiara e di facile interpretazione rappresenta una violazione manifesta e inexcusabile) e di conseguenza diventa più agevole e lineare determinare la gravità e l’ovvietà di una violazione.

Per riassumere la giurisprudenza della Corte, una violazione è abbastanza qualificata da causare responsabilità extracontrattuale quando è basata sulla *unreasonable unlawful interpretation*¹⁰¹, ovvero su una condotta irregolare che un’amministrazione diligente in circostanze analoghe non avrebbe assunto. Viceversa, non si incorre in una violazione grave e manifesta quando la condotta di un’istituzione è in contrasto con il diritto europeo ma, considerando la complessità della materia e la poca chiarezza della disposizione in questione, si può ritenere che l’istituzione abbia assunto una condotta diligente e precisa. In questo senso si parla di *reasonable unlawful interpretation*¹⁰², ovvero di una violazione causata non già dalla negligenza dell’istituzione in questione ma bensì dalla complessità e poca chiarezza della disposizione. La violazione in questo caso non è sufficientemente caratterizzata da rendere l’istituzione responsabile.

Come si è detto, gli altri due criteri per l’insorgere della responsabilità extracontrattuale dell’UE sono l’esistenza di un danno e la presenza di un nesso causale tra il danno lamentato e la condotta dell’istituzione. Anche in questo caso la giurisprudenza della Corte ha chiarito e definito questi concetti nel corso del tempo.

Per quanto riguarda il danno subito dalla vittima, questo deve essere effettivo e certo, ovvero devono esserci delle prove che dimostrino l’esistenza di questo danno e delle sue conseguenze¹⁰³. Di conseguenza, non ci può essere respon-

⁹⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 26 marzo 1996, causa 392/93, *The Queen c H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications*.

⁹⁹ Ivi, par. 44.

¹⁰⁰ Ivi, par. 45.

¹⁰¹ FINK (2017: 260 ss.).

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Sentenza della Corte di giustizia del 9 novembre 2006, causa 234/05, *Agraz e a. c. Commissione delle Comunità europee*.

sabilità extracontrattuale e quindi risarcimento per un danno ipotetico o futuro¹⁰⁴. Il danno può essere materiale (perdita di profitti) o non materiale (sofferenze fisiche o mentali come sentimenti di angoscia e stress o danni alla propria reputazione). In entrambi i casi le riparazioni avvengono nella forma di risarcimento pecuniario per ristabilire la situazione precedente all'incidenza del danno (il danno accusato deve infatti essere quantificabile). Tuttavia, non tutte le riparazioni devono consistere in un risarcimento economico in quanto:

[...] il giudice comunitario è competente a imporre alla Comunità [oggi all'Unione] qualsiasi forma di risarcimento conforme ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri in materia di responsabilità extracontrattuale, incluso, se appare conforme a tali principi, il risarcimento in natura, eventualmente anche sotto forma di ingiunzione di fare o di non fare¹⁰⁵.

Infine, l'ultimo requisito per l'insorgere della responsabilità extracontrattuale è l'esistenza di un nesso causale tra la condotta o l'atto illegittimo di una istituzione e il danno lamentato dal ricorrente. Anche in questo caso, per valutare la sussistenza di un collegamento causale, la Corte procede a un'analisi caso per caso a partire da due elementi fondamentali: l'immediatezza del nesso e l'esistenza di possibili rotture nella catena di causazione. In altre parole, il nesso causale deve essere sufficientemente diretto e non devono esserci delle interruzioni in tale connessione causale.

Per questo motivo, occorre che il danno lamentato sia unicamente causato dalla condotta illecita di un'istituzione mentre, se la causa del danno dovesse risultare essere una condotta o scelta del ricorrente stesso, ci sarebbe una rottura del nesso causale e non verrebbe a concretizzarsi la responsabilità extracontrattuale dell'Unione (in quanto il danno non sarebbe stato causato dall'istituzione ma bensì dalle scelte individuali del ricorrente). Questa eventualità è stata chiarita in giurisprudenza:

[i]l nesso di causalità può essere interrotto da un comportamento negligente del soggetto leso, qualora tale comportamento risulti essere la causa determinante del danno¹⁰⁶.

Affinché sussista un nesso causale diretto quindi, il ricorrente deve provare di aver tenuto un comportamento accorto e ragionevolmente diligente, in modo tale da non impattare con la sua condotta sulla causa del danno lamentato. Invero, la Corte ha chiarito che, in base a un principio generale comune agli Stati membri:

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Sentenza del Tribunale del 10 maggio 2006, causa 279/03, *Galileo International Technology LLC e a. c. Commissione delle Comunità Europee*. Nel caso di specie, il ricorrente richiese e ottenne, oltre a un risarcimento monetario, un'ingiunzione proibente alla Commissione di utilizzare la parola "Galileo".

¹⁰⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 18 marzo 2010, causa 419/08 P, *Trubowest Handel GmbH e a. c. Consiglio e Commissione*, par. 61.

[...] la persona lesa, per evitare di doversi accollare il pregiudizio, deve dimostrare di aver agito con ragionevole diligenza onde limitare l'entità del danno¹⁰⁷.

In conclusione, considerando il “*comparative mandate*” fornito dall'art. 340 TFUE, la giurisprudenza della Corte ha sviluppato un meccanismo in continua evoluzione per valutare l'insorgenza della responsabilità contrattuale dell'UE che ha portato all'uso dei tre criteri qualificati appena analizzati.

2.3 I diritti fondamentali e la responsabilità extracontrattuale dell'Unione

La responsabilità extracontrattuale dell'Unione Europea può essere causata da violazioni di qualsiasi tipo di atto vincolante all'interno del diritto dell'UE. Di conseguenza, anche le violazioni dei diritti fondamentali possono essere alla base di un ricorso di responsabilità in quanto questi sono garantiti dalla Carta di Nizza e come principi generali del diritto dell'Unione.

La giurisprudenza per casi di responsabilità extracontrattuale a partire da violazioni dei diritti fondamentali è particolarmente scarsa e riguarda principalmente violazioni di diritti di natura economica (proprietà privata).

Inoltre, affinché ci sia responsabilità extracontrattuale, un'istituzione dell'Unione deve violare un atto che conferisca diritti ai singoli. Bisogna quindi valutare se i diritti fondamentali soddisfino questa condizione. La Corte non ha indicato un modo specifico per qualificare una norma come intesa a conferire diritti in capo agli individui nei riguardi della responsabilità dell'UE tuttavia, un requisito affermato in giurisprudenza è che l'atto in questione debba difendere, oltre agli interessi della generalità, anche quelli degli individui. Questa regola vale anche per i diritti fondamentali infatti:

tale condizione [conferire diritti ai singoli] è soddisfatta quando la norma giuridica violata, pur riferendosi per sua natura ad interessi generali, garantisce anche la tutela degli interessi individuali delle persone interessate¹⁰⁸.

Di conseguenza, si può affermare che una norma conferisce diritti agli individui se la loro protezione è uno dei suoi obiettivi predominanti. In base a questa posizione, i diritti fondamentali conferiscono diritti in capo ai singoli e pertanto una loro violazione può essere utilizzata all'interno di un ricorso per responsabilità in quanto questi sono stati sviluppati per il preciso compito di tutelare gli individui.

Inoltre, come per tutti gli atti dell'UE, al fine di determinare se una violazione dei diritti fondamentali dia luogo a responsabilità extracontrattuale bisogna valutare il grado di discrezionalità dell'istituzione in questione e se questa violazione sia sufficientemente caratterizzata.

¹⁰⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 19 maggio 1992, cause riunite 104/89 e 37/90, *Mulders e a. c. Consiglio e Commissione*, par. 33.

¹⁰⁸ Sentenza del Tribunale del 23 novembre 2011, causa 341/07, *Sison c. Consiglio*, par. 47.

Per quanto riguarda la discrezionalità, questa è esclusa per i diritti assoluti che per definizione non ammettono nessun grado di interferenza da parte delle istituzioni dell'Unione e, di conseguenza, in base alla giurisprudenza della Corte sopra descritta, ogni violazione di tali diritti verrà considerata come sufficientemente grave e manifesta (o perlomeno sarà più semplice qualificare la violazione come sufficientemente caratterizzata). Nel caso degli altri diritti fondamentali, l'art. 52 della Carta di Nizza permette alle istituzioni di avere un certo margine di manovra attraverso il quale possono limitare e interferire con i diritti fondamentali. Tuttavia, queste limitazioni:

possono essere apportate [...] solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui¹⁰⁹.

Sulla base di questo articolo quindi, la discrezionalità conferita alle istituzioni in ambito di diritti fondamentali pare piuttosto ridotta in quanto è possibile interferire con i diritti fondamentali degli individui unicamente quando è strettamente necessario per l'interesse generale europeo. Come precedentemente affermato, quando un'istituzione gode di poca discrezionalità riguardo a un atto, una sua violazione sarà più facilmente qualificata come manifestamente grave e sarà quindi più agevole provare la responsabilità extracontrattuale dell'UE.

Esiste poi un interrogativo per quanto riguarda la natura di una violazione dei diritti fondamentali: può questa essere automaticamente considerata come sufficientemente grave e manifesta o c'è bisogno di provare ciò utilizzando i criteri affermati dalla giurisprudenza? La Corte, non avendo realizzato un sistema di responsabilità extracontrattuale specifico per i diritti fondamentali, non ha assunto una posizione univoca e chiara, supportando entrambe le eventualità nelle sue sentenze.

In particolare, le violazioni dei diritti fondamentali sono state considerate sufficientemente caratterizzate in casi che riguardano violazioni del diritto di proprietà. Nella sentenza *FIAMM e a. c. Consiglio e Commissione* per esempio, la Corte ha affermato che:

un atto normativo comunitario la cui applicazione determina restrizioni del diritto di proprietà e del libero esercizio di un'attività professionale che causerebbero un danno sproporzionale e inaccettabile alla sostanza stessa di tali diritti [...] potrebbe far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità [oggi dell'Unione]¹¹⁰.

In questa sentenza, la Corte (per quanto riguarda i diritti di proprietà e del libero esercizio di un'attività professionale) sembra stabilire che ogni interferenza con i diritti fondamentali che vada contro al principio di proporzionalità

¹⁰⁹ Art. 52, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

¹¹⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 9 settembre 2008, cause riunite 120/06 P e 121/06 P, *FIAMM e a. c. Consiglio e Commissione delle Comunità europee*.

sancito dall'art. 52 della Carta di Nizza debba essere considerato come sufficientemente caratterizzato. Tuttavia, in altre sentenze la Corte ha suggerito che, anche nel caso di diritti fondamentali, affinché sorga responsabilità extracontrattuale dell'Unione, le violazioni debbano essere gravi e manifeste. Nella già ricordata sentenza *Sison*¹¹¹ la Corte, seppur constatando l'esistenza di violazioni dei diritti fondamentali del ricorrente da parte dell'Unione, ha escluso la responsabilità extracontrattuale del Consiglio poiché le violazioni, tenendo conto della poca chiarezza della disposizione in questione, non erano sufficientemente caratterizzate. In questo caso, data la *reasonable unlawful conduct* del Consiglio, la violazione non è stata considerata sufficientemente qualificata da far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione, nonostante ad essere violati fossero i diritti fondamentali del ricorrente.

In conclusione, non si può affermare con certezza che un'interferenza sproporzionata con un diritto fondamentale, ai sensi dell'art. 52 della Carta di Nizza, dia automaticamente luogo a responsabilità extracontrattuale. La Corte ad oggi non ha infatti sviluppato un sistema *ad hoc* per i diritti fondamentali ma applica i criteri generali per la responsabilità extracontrattuale.

Ciononostante, le violazioni dei diritti fondamentali assoluti possono considerarsi sufficientemente caratterizzate *per se*¹¹² poiché la discrezionalità rispetto a questi diritti è estremamente limitata, se non inesistente¹¹³. Allo stesso modo, la violazione dei diritti fondamentali a rischio durante le operazioni di Frontex (diritto all'asilo, divieto di respingimento) dovrebbe essere considerata abbastanza grave e manifesta considerando il fatto che molti di questi diritti sono stati oggetto di sentenze della Corte europea dei diritti umani (CEDU) e di conseguenza sono stati resi più chiari, offrendo spunti di interpretazione per la Corte e diminuendo la già ridotta discrezionalità in materia da parte delle istituzioni¹¹⁴. Per questo motivo, un diritto fondamentale come quello del non-respingimento, comporterebbe un grado di discrezionalità incredibilmente limitato e, pertanto, una violazione di questo diritto nell'ambito delle operazioni Frontex dovrebbe essere abbastanza qualificata (grave e manifesta) da causare responsabilità extracontrattuale in capo all'attore che provoca tale violazione¹¹⁵.

Infine, per quanto concerne i danni derivanti da una condotta dell'Unione in violazione dei diritti fondamentali, va ricordato che i danni non pecuniari come la sofferenza fisico-psicologica, la paura e l'imbarazzo, sono quelli più probabili data la natura della norma violata. Questi danni non materiali difficilmente possono essere quantificati in un risarcimento pecuniario ma, come già ricordato, il risarcimento per un danno non-materiale non sempre deve avere carattere economico: può infatti essere un risarcimento in natura. Inoltre, la mera constatazione della violazione della condotta contestata può costituire una riparazione non-materiale sufficiente.

¹¹¹ Sentenza del Tribunale *Sison c. Consiglio*.

¹¹² FINK (2017: 265 ss.).

¹¹³ FINK (2020: 546 ss.).

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ *Ibidem*.

2.3.1 Ricorso per responsabilità contro l'Unione Europea come rimedio alle violazioni dei diritti fondamentali

L'art. 47 della Carta di Nizza assicura agli individui il diritto al ricorso effettivo dinanzi a un giudice in caso di violazione dei diritti e delle libertà garantite dal diritto dell'Unione¹¹⁶. Esistono tre meccanismi diretti attraverso cui gli individui possono ricorrere presso la Corte: il ricorso per annullamento, il ricorso in carenza e quello per risarcimento. Quest'ultimo ha ricevuto in dottrina meno interesse rispetto agli altri in quanto è sempre stato considerato come un mero mezzo per ottenere un risarcimento economico. Eppure, il ricorso per responsabilità potrebbe diventare uno strumento fondamentale per assicurare il diritto al ricorso effettivo in quanto ha la possibilità di colmare le lacune degli altri meccanismi garantiti dal diritto UE. In particolar modo, il ricorso per responsabilità di cui all'art. 340, par. 2, TFUE potrebbe divenire, attraverso la giurisprudenza della Corte, un rimedio per le violazioni dei diritti fondamentali commesse dall'UE.

In alcune circostanze infatti, il ricorso per responsabilità è l'unico rimedio giudiziario a favore degli individui in quanto, ai fini di questo ricorso, può essere impugnato qualsiasi tipo di atto e condotta dell'UE mentre, nel caso degli altri rimedi (ricorso per annullamento e in carenza), l'atto impugnato deve avere degli effetti legali vincolanti. Pertanto, in caso di violazioni del diritto UE tramite condotta fattuale¹¹⁷ (che non è ovviamente un atto dagli effetti giuridici vincolanti) il ricorso per responsabilità rimane l'unico rimedio giuridico per ottenere un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 47 della Carta di Nizza. Il ricorso per responsabilità assume un valore ancor più essenziale se si considera che, data la competenza giurisdizionale esclusiva della Corte per quanto riguarda la condotta delle istituzioni dell'UE, gli individui non hanno a disposizione nessun altro rimedio per contestare la violazione dei loro diritti fondamentali ad opera dell'Unione Europea. Per tali motivi, il ricorso per responsabilità può assumere un ruolo cardinale nel tutelare i diritti fondamentali degli individui violati tramite condotte fattuali delle istituzioni europee. Allo stesso modo, questo ricorso potrebbe venire usato per sancire la responsabilità di Frontex nell'ambito delle proprie operazioni (che si configurano appunto come condotte fattuali).

Il principale ostacolo che impedisce al ricorso per responsabilità di diventare un efficace rimedio giuridico per le violazioni dei diritti fondamentali sono le condizioni sancite dalla giurisprudenza della Corte per stabilire l'insorgere della responsabilità extracontrattuale. In particolare, la necessità del verificarsi di una violazione sufficientemente caratterizzata rischia di ostacolare la tutela dei diritti fondamentali. Come espresso in precedenza infatti, la Corte non ha esplicitato se il requisito della violazione sufficientemente qualificata

¹¹⁶ Art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

¹¹⁷ Come nel caso delle violazioni dei diritti fondamentali che avvengono nell'ambito delle operazioni Frontex.

(grave e manifesta) si applichi o meno ai casi di violazione dei diritti fondamentali, assumendo nella sua giurisprudenza un approccio inconsistente (con implicazioni importanti per quanto riguarda il principio della certezza del diritto). Come è stato anticipato, si può semplicemente desumere che una violazione di un diritto fondamentale assoluto vada sempre considerata come sufficientemente grave e manifesta in quanto, data la natura del diritto, l'Unione non gode di alcuna discrezione e non può comprimere in nessun modo questi diritti, neanche al fine di assicurare un "margine di manovra e libertà di valutazione"¹¹⁸ di cui deve beneficiare l'istituzione in questione per adempiere ai propri compiti.

Ad ogni modo, al fine di tutelare maggiormente i diritti fondamentali dei singoli, la Corte potrebbe applicare dei requisiti meno stringenti per valutare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione in caso di violazioni dei diritti fondamentali derivanti da condotta fattuale. In particolare, il requisito della violazione sufficientemente qualificata applicato nell'attuale regime di responsabilità extracontrattuale non è adatto a valutare le violazioni dei diritti fondamentali poiché un carattere essenziale per valutare tali violazioni è la chiarezza dell'atto in questione: al diminuire della chiarezza di una norma aumenta la discrezionalità dell'istituzione in questione (rendendo più improbabile l'insorgere della responsabilità extracontrattuale). La natura astratta della formulazione di alcuni diritti fondamentali li rende giuridicamente poco chiari e quindi difficili da interpretare. Di conseguenza, data la poca chiarezza di queste disposizioni, la discrezionalità dell'Unione rimane abbastanza ampia da non rendere la violazione di alcuni diritti fondamentali sufficientemente caratterizzata e quindi capace di causare responsabilità extracontrattuale (come avvenuto per casi analizzati in precedenza)¹¹⁹.

In conclusione, tenendo conto della giurisprudenza della Corte, la mancanza di chiarezza rende più difficile condannare come sufficientemente grave e manifesta una condotta dell'Unione in violazione dei diritti fondamentali. Tuttavia, la flessibilità di cui gode il ricorso per responsabilità grazie al carattere generico dell'art. 340 TFUE, permette alla Corte di sviluppare un sistema di responsabilità più adatto al controllo sul rispetto dei diritti fondamentali. Considerando che il criterio della violazione sufficientemente caratterizzata è stato sviluppato dalla giurisprudenza della Corte, questa può reinterpretare i criteri per l'insorgere della responsabilità extracontrattuale, almeno per quanto riguarda le violazioni dei diritti fondamentali, così da sancire la nascita di un sistema chiaro, costante e preciso nel valutare le violazioni dei diritti fondamentali. Quanto è stato detto assume una rilevanza ancor maggiore alla luce del fatto che la Corte gode di giurisdizione esclusiva sulle azioni delle sue istituzioni, le cui condotte di natura fattuale possono essere contestate esclusivamente tramite il ricorso per responsabilità e, pertanto, se una violazione

¹¹⁸ Sentenza del Tribunale dell'11 luglio 2007, causa 351/03, *Schneider Electric SA c. Commissione delle Comunità Europee*, par. 125.

¹¹⁹ Un esempio in cui la violazione di un diritto fondamentale non è stata considerata sufficientemente qualificata da causare la responsabilità dell'Unione a causa della poca chiarezza della disposizione, è la Sentenza del Tribunale *Sison c. Consiglio*.

dei diritti fondamentali non dovesse venire considerata sufficientemente seria, non ci sarebbero altri rimedi per sanare il danno sofferto dal ricorrente.

CAPITOLO 3

IL CASO T-600/21

3.1 I fatti e il contesto normativo di riferimento

Il 6 settembre 2023 il Tribunale ha giudicato un ricorso per responsabilità contro l'Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea (d'ora in avanti Frontex o Agenzia). Il caso ha rappresentato il primo ricorso riguardante la responsabilità di Frontex per quanto riguarda presunte violazioni dei diritti fondamentali nell'ambito del suo ruolo di coordinamento e di supervisione nelle operazioni congiunte con gli Stati membri. La sentenza *WS e a. c. Frontex*¹²⁰ avrebbe potuto essere fondamentale per chiarire il grado di responsabilità di Frontex nell'ambito delle operazioni di rimpatrio che coordina, specificando concretamente il grado di potere di cui l'Agenzia gode. Considerando l'assoluta scarsità di giurisprudenza per quanto riguarda la responsabilità di Frontex nella gestione delle frontiere esterne (solo tre ricorsi)¹²¹, il Tribunale ha avuto la possibilità di creare un precedente per costituire una giurisprudenza della Corte per quanto riguarda questa materia. Come verrà chiarito in seguito, ciò non è avvenuto poiché il ricorso non è stato accolto e ha portato a ulteriori interrogativi riguardo alla mancanza di *accountability* e di trasparenza nelle operazioni dell'Agenzia.

Provare la responsabilità di Frontex è infatti un compito particolarmente arduo a causa dell'alto numero di attori diversi che partecipano alle operazioni coordinate dall'Agenzia (Stati membri, paesi terzi, altre agenzie e istituzioni dell'UE). Per questo motivo, stabilire la responsabilità per degli illeciti commessi nell'ambito di queste operazioni diventa inevitabilmente complesso. Tale problematica è peraltro enfatizzata dal fatto che la divisione dei compiti nelle operazioni congiunte non è spesso chiara e che la mancanza di trasparenza (a causa della scarsità e segretezza dei documenti riguardanti le attività operative) rende difficile stabilire l'autore di un illecito¹²².

In ogni caso, questa sentenza sottolinea la necessità da parte del sistema giuridico europeo di prendere atto del crescente ruolo delle agenzie decentrate e delle conseguenze che ciò comporta per quanto concerne il rispetto dei diritti fondamentali. Infatti, i rimedi giuridici previsti dal diritto dell'UE non rispecchiano la crescita delle competenze e dei poteri delle agenzie decentrate come mezzi di implementazione delle politiche europee ma fanno piuttosto riferimento a un modello di federalismo esecutivo che lascia agli Stati membri

¹²⁰ Sentenza del Tribunale del 6 settembre 2023, causa 600/21, *WS e a. c. Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)*.

¹²¹ LACONI (2024: 368 ss.).

¹²² FINK (2020: 2 ss.).

l'onere dell'implementazione¹²³. Questo modello di esecuzione delle politiche europee è però cambiato in seguito al processo di *agentification* e pertanto una riforma dei sistemi di protezione legale diventa fondamentale e necessaria per adattarsi all'attuale condizione in cui le agenzie dell'UE interagiscono con gli individui in aree altamente sensibili (come i diritti fondamentali nelle operazioni Frontex) nell'implementazione delle politiche europee.

In ogni caso, con una visione più ottimistica, il fatto che la Corte abbia considerato il ricorso ammissibile conferma che la condotta fattuale dell'Agenzia possa essere giudicata tramite il ricorso per responsabilità, inaugurando un nuovo strumento nel sistema di protezione dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che permetterà in futuro ad altri ricorrenti di basarsi sull'art. 340 TFUE per contestare le attività di Frontex¹²⁴.

Il caso T-600/21, *WS e altri c. Frontex*¹²⁵ riguarda una richiesta di risarcimento danni contro Frontex presentata nel 2021 da un gruppo di cittadini siriani i quali, fuggiti dal paese d'origine, raggiunsero le coste della Grecia con l'intenzione di presentare una domanda di protezione internazionale data la situazione politica e securitaria della Siria all'epoca dei fatti (2016). Ciononostante, solo undici giorni dopo il loro approdo sull'isola di Milos e sei giorni dopo la richiesta di protezione internazionale, la famiglia siriana venne trasferita in Turchia tramite un'operazione congiunta di Frontex. In questo paese i ricorrenti ottennero un permesso di protezione temporanea ma decisero di spostarsi in Iraq, motivati dal timore di poter essere rimpatriati in Siria dalla Turchia, considerando che questo Stato difficilmente si sarebbe potuto qualificare come paese terzo sicuro¹²⁶ poiché adotta dei sostanziali limiti geografici alla definizione di rifugiato sancita dalla Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951¹²⁷.

In seguito al rimpatrio, i cittadini siriani decisero di ricorrere contro Frontex per ottenere il risarcimento dei danni materiali e non materiali sofferti a causa della deportazione in Turchia e del trasferimento volontario in Iraq. I ricorrenti

¹²³ CORNELISSE (2023: 4 ss.).

¹²⁴ ZIEBRITZKY (2023: 1 ss.).

¹²⁵ Sentenza del Tribunale, *WS e a. c. Frontex*.

¹²⁶ In base all'art. 38, par. 1 della direttiva (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, 2013/32, *recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)*, un paese terzo si qualifica come sicuro se in questo paese un richiedente protezione internazionale non sia oggetto di minacce alla vita o alla libertà legate a razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o gruppo sociale; venga rispettato il principio di *non-refoulement* della Convenzione di Ginevra, il divieto di allontanamento in violazione dei diritti umani e il diritto di richiedere lo status di rifugiato con conseguente protezione in conformità alla Convenzione di Ginevra.

¹²⁷ La Turchia ha infatti optato, ai sensi dell'art. 1 B della Convenzione sullo status dei rifugiati, sull'applicazione geograficamente limitata della Convenzione, tale per cui solo i richiedenti asilo in fuga da avvenimenti accaduti in Europa possono ottenere lo status di rifugiati in Turchia in base alle disposizioni della Convenzione. Per questo motivo, la Turchia non offre lo status di rifugiato a individui in fuga dalla Siria ma offre solo una forma di protezione temporanea in base alla legge turca.

sostenevano infatti che l’Agenzia avesse violato i suoi compiti e obblighi contravvenendo a diverse disposizioni del regolamento (UE) 2016/1624¹²⁸ (regolamento istitutivo dell’Agenzia, precedente al regolamento (UE) 2019/1986, che regolava Frontex all’epoca dei fatti in questione) nonché della Carta di Nizza¹²⁹. In particolare, i ricorrenti sostennero che, se Frontex non avesse trascurato i propri obblighi per quanto riguarda la protezione dei diritti fondamentali nell’ambito delle sue attività operative, non sarebbero stati illegalmente deportati in Turchia ma avrebbero invece ottenuto lo status di protezione internazionale che spettava loro, data la loro cittadinanza siriana e le condizioni di tale paese all’epoca dei fatti denunciati.

Ciononostante, prima di ricorrere in base all’art. 340 TFUE, i ricorrenti promossero un reclamo al responsabile dei diritti fondamentali in forza dell’art. 72 del regolamento (UE) 2016/1624 (oggi art. 111 del regolamento (UE) 2019/1896) per quanto riguarda l’operazione di rimpatrio in Turchia, da loro considerata illecita. Il responsabile dei diritti fondamentali considerò il reclamo ammissibile poiché fondato e motivato e informò il direttore esecutivo e le autorità greche riguardo questa denuncia. In aggiunta a ciò i cittadini siriani richiesero l’accesso al piano operativo dell’operazione di rimpatrio che venne però negato poiché le informazioni al suo interno furono considerate riservate. Il reclamo (presentato a gennaio 2017) venne analizzato da Frontex così lentamente che i cittadini siriani presentarono un’altra denuncia al responsabile dei diritti fondamentali lamentando la violazione del principio di buona amministrazione¹³⁰. Nonostante anche la seconda denuncia venne considerata ammissibile, il responsabile chiuse entrambi i reclami nell’ottobre 2020 condividendo con i ricorrenti il rapporto sulla loro denuncia, il quale stabiliva che non ci fossero prove evidenti di violazioni dei diritti fondamentali nella condotta di Frontex in questione. Non soddisfatti dall’esito dei reclami, i cittadini siriani contattarono nuovamente via e-mail il responsabile, sostenendo che il secondo reclamo non fosse stato preso in considerazione e che il rapporto non chiarisse il ruolo dell’Agenzia nell’operazione di rimpatrio. Di tutta risposta, il responsabile sbrigativamente concluse informando i ricorrenti che l’Agenzia nel caso di specie aveva rispetto i propri obblighi per quanto riguarda la gestione dei reclami.

Dato il fallimento del meccanismo di denuncia interno a Frontex, i cittadini siriani decisero di ricorrere presso il Tribunale con una richiesta di risarcimento in materia di responsabilità extracontrattuale dell’Unione in base agli articoli 268 e 340 TFUE. Frontex venne accusata di non aver rispettato i propri

¹²⁸ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2016, 2016/1624, *relativo alla guardia di frontiera e costiera europea*.

¹²⁹ Nello specifico, i ricorrenti sostennero che l’Agenzia avesse violato, tra gli altri, diritti fondamentali quali: il principio di non respingimento, il diritto di asilo, i diritti dei bambini, il diritto alla buona amministrazione e il divieto di trattamenti inumani o degradanti.

¹³⁰ L’art. 41 della Carta di Nizza sul principio della buona amministrazione stabilisce che: “[o]gni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell’Unione”.

obblighi nell'avviare alcune misure specifiche previste dal regolamento istitutivo dell'Agenzia e dalla Carta di Nizza. In particolare, i ricorrenti denunciarono il fatto che Frontex non avesse sviluppato, precedentemente all'avvio dell'operazione, un piano operativo che a detta loro fosse sufficientemente chiaro e che garantisse adeguatamente il rispetto dei diritti umani ai sensi dell'art. 16, par. 4, del regolamento istitutivo dell'Agenzia. Inoltre, la condotta assunta durante l'operazione venne contestata in quanto l'Agenzia venne incolpata di aver violato i propri obblighi di monitoraggio sul rispetto dei diritti umani in base agli articoli 22, par. 3, co. b) (sui ruoli dell'ufficiale di coordinamento) e 28, par. 3, dello stesso regolamento. Infine, una volta terminato l'intervento, i ricorrenti sostennero che l'Agenzia avesse violato il dovere di valutazione dell'operazione stabilito dall'art. 26 e di non aver preso in considerazione i reclami presentati tramite il meccanismo di denuncia individuale presso il responsabile dei diritti fondamentali. In aggiunta a queste violazioni, i ricorrenti sostennero che Frontex avesse violato i propri obblighi derivanti dal mandato generale specificato dell'art. 34 del regolamento, il quale sanciva che l'Agenzia, in adempimento dei propri compiti, si dovesse conformare alla Carta di Nizza e al diritto internazionale per garantire la salvaguardia dei diritti fondamentali, redigendo inoltre una strategia per i diritti fondamentali. Infine, i ricorrenti sostennero che l'Agenzia avesse violato le procedure operative standard (in particolar modo per i primi 5 punti, riguardanti la salvaguardia dei diritti fondamentali) e l'art. 4, par. 3 del Codice di condotta per le operazioni congiunte¹³¹.

In conclusione quindi, i ricorrenti accusarono Frontex di aver violato quasi tutte le disposizioni previste dal regolamento (UE) 2016/1624 e dal diritto europeo per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali nelle operazioni congiunte tra Frontex e Stati membri.

3.1.1 L'ammissibilità del ricorso e la sentenza del Tribunale

Considerando le presunte violazioni commesse dall'Agenzia, i ricorrenti hanno sostenuto che la Corte avrebbe dovuto riconoscere la condotta illecita di Frontex e condannare l'Agenzia al pagamento di un risarcimento pari a €96212.55 per i danni materiali e €40000 per quelli non materiali.

L'Agenzia ha tentato di provare l'inammissibilità del ricorso sostenendo che i ricorrenti avrebbero dovuto, entro il termine temporale, proporre un ricorso per annullamento riguardo alla lettera del responsabile dei diritti fondamentali con cui venivano espresso il resoconto sulla loro denuncia interna¹³². Frontex riteneva infatti che il ricorso per responsabilità avrebbe dovuto essere considerato inammissibile in base alla giurisprudenza della Corte secondo cui:

¹³¹ Questa disposizione stabilisce che un'operazione di rimpatrio debba essere sospesa o terminata se il direttore esecutivo dovesse riscontrare l'esistenza di violazioni serie e persistenti dei diritti fondamentali o della protezione internazionale.

¹³² Sentenza del Tribunale, *WS e a. c. Frontex*, par. 19

[i] ricorso proposto ai fini del risarcimento danni va tuttavia dichiarato irricevibile qualora sia in realtà diretto alla revoca di una decisione individuale divenuta definitiva e abbia per effetto, nell'ipotesi di un suo accoglimento, di eliminare gli effetti giuridici della decisione medesima¹³³.

In base a questa posizione della Corte, un ricorso per responsabilità va considerato nullo se questo mira ad ottenere gli stessi effetti di un ricorso per annullamento, circoscrivendo il limite temporale ridotto di quest'ultimo rimedio legale. Ciononostante, in base alla già ricordata giurisprudenza della Corte:

[s]arebbe [...] in contrasto con l'autonomia di tale azione, come pure con l'efficacia del sistema dei rimedi giurisdizionali istituiti dal Trattato, considerare irricevibile un ricorso per risarcimento danni per il fatto che potrebbe condurre, quanto meno per le parti ricorrenti, a un risultato analogo a quello di un ricorso di annullamento o per carenza¹³⁴.

Per questo motivo, come è stato precedentemente chiarito, un ricorso per responsabilità può considerarsi uno sviamento di procedura solo quando questo ha lo stesso obiettivo iniziale e lo stesso effetto finale del ricorso per annullamento (ovvero l'annullamento di un atto giuridicamente vincolante)¹³⁵. Considerando la giurisprudenza su questa materia, nel caso *WS e a. c. Frontex* la Corte ha correttamente evidenziato come l'obiettivo del ricorso per responsabilità non fosse l'annullamento della lettera del responsabile per i diritti umani ma bensì un risarcimento per i danni materiali e non materiali che i ricorrenti hanno sostenuto di aver sofferto a causa della condotta illegittima di Frontex nell'operazione di rimpatrio che li ha riguardati¹³⁶. Di conseguenza, la Corte ha rifiutato la mozione di invalidità promossa da Frontex.

In seguito, la Corte ha dichiarato ricevibili i due motivi di ricorso promossi dai cittadini siriani, i quali chiedevano rispettivamente di provare la responsabilità dell'Agenzia per i danni sofferti e di considerare come sufficientemente qualificate le violazioni di Frontex del regolamento (UE) 2016/1624, del Codice di condotta, delle procedure operative standard e della Carta di Nizza¹³⁷. La Corte ha ritenuto che le richieste dei ricorrenti facessero parte della propria competenza e ricadessero perfettamente nel metodo affermato dalla Corte stessa per valutare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione (tramite le tre condizioni affermate in giurisprudenza).

Com'è stato affermato in precedenza, l'onere della prova spetta ai ricorrenti, che devono presentare le prove per determinare la natura del danno sofferto e la condotta che lo ha causato. I ricorrenti hanno tentato, durante la fase orale

¹³³ Ordinanza del Tribunale del 24 maggio 2011, causa 489/08, *Power-One Italy Spa c. Commissione*, par. 43.

¹³⁴ Sentenza del Tribunale del 23 novembre 2004, causa 166/98, *Cantina sociale di Dolianova e altri c. Commissione*, par. 122.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ Sentenza del Tribunale, *WS e a. c. Frontex*, par. 29.

¹³⁷ *Ivi*, par. 37.

del procedimento, di sottoporre alla corte dei documenti aggiuntivi che avrebbero aiutato a chiarire la natura della condotta dell’Agenzia anche se, in base all’art. 85 del regolamento di procedura del Tribunale, le prove e le offerte di prova devono essere presentate nell’ambito del primo scambio di memorie. Tuttavia, il par. 3 stabilisce che:

[i]n via eccezionale, le parti principali possono ancora produrre prove od offerte di prova prima della chiusura della fase orale del procedimento o prima della decisione del Tribunale di statuire senza fase orale, a condizione che il ritardo nella presentazione delle stesse sia giustificato¹³⁸.

Per poter presentare nuove prove durante le fasi successive allo scambio di memorie, è quindi necessario per i ricorrenti giustificare il ritardo della presentazione¹³⁹. Nel caso di specie, i ricorrenti hanno giustificato questo ritardo sostenendo che i documenti in questione fossero risultati loro rilevanti solo in seguito al primo scambio di processo. Questa giustificazione non è stata considerata valida da parte della Corte e pertanto i documenti in questione non sono stati analizzati dal Tribunale¹⁴⁰.

Venendo ora alla sostanza della sentenza, il Tribunale ha ribadito la necessità di soddisfare le tre condizioni cumulative necessarie affinché possa sorgere responsabilità extracontrattuale. I principi espressi dalla giurisprudenza sulla responsabilità extracontrattuale dell’Unione Europea devono applicarsi anche nel caso delle condotte di Frontex, essendo questa un’agenzia dell’Unione. Lo stesso regolamento (UE) 2016/1624 ribadisce infatti che:

[i]n materia di responsabilità extracontrattuale l’Agenzia risarcisce, secondo i principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri, i danni causati dai suoi servizi o dal suo personale nell’esercizio delle loro funzioni¹⁴¹.

Il Tribunale ha deciso di iniziare l’analisi delle tre condizioni a partire dall’esistenza di un nesso causale tra la condotta di Frontex e il danno accusato dai ricorrenti. Questi hanno dichiarato nel ricorso che la condotta dell’Agenzia ha causato loro danni materiali e non materiali connessi con il rimpatrio. Infatti, i ricorrenti hanno sostenuto che se non fosse stato per la condotta illecita dell’Agenzia, questi avrebbero ottenuto la protezione internazionale in Grecia senza dover subire il rimpatrio in Turchia e il successivo trasferimento in Iraq. Come conseguenza di ciò, i ricorrenti hanno sostenuto di aver sofferto danni materiali per le spese del viaggio iniziale verso la Grecia e per tutte le spese che sono derivate dalla decisione di doversi spostare in Iraq per paura di essere rimpatriati in Siria dalle autorità turche. Inoltre, i ricorrenti hanno lamentato di aver sofferto danni non materiali connessi ai sentimenti di angoscia, paura e sofferenza durante il volo di rimpatrio in Turchia (in particolar modo per la

¹³⁸ Regolamento di procedura del Tribunale del 23 aprile 2015, art. 85.

¹³⁹ In particolare, un ritardo nel presentare le prove sarebbe giustificato se la parte in questione non avesse avuto a disposizione tali prove all’inizio del processo.

¹⁴⁰ Sentenza del Tribunale, *WS e a. c. Frontex*, par. 46.

¹⁴¹ Regolamento (UE) 2016/1624, art. 60, par. 3.

separazione dei figli minori dai tutori durante il volo di rimpatrio in Turchia) e durante l'arduo viaggio per raggiungere l'Iraq.

Il Tribunale ha iniziato la valutazione sull'esistenza del nesso causale evidenziando come le spese relative all'emigrazione in Grecia non fossero state una conseguenza dell'operazione di rimpatrio in quanto la precedevano temporalmente e che quindi fossero state frutto di una decisione dei ricorrenti. In seguito, il Tribunale ha considerato incorretta la premessa sostenuta dai ricorrenti secondo cui non sarebbero stati trasferiti in Turchia e non avrebbero subito i danni connessi al trasferimento se non fosse stato per la violazione da parte di Frontex dei propri obblighi in materia di protezione dei diritti umani. Infine, nell'individuare la causa del danno lamentato dai ricorrenti, il Tribunale ha sottolineato il ruolo meramente di supporto tecnico operativo dell'Agenzia, la quale non entra nel merito delle decisioni di rimpatrio che rimangono di appannaggio esclusivo degli Stati membri. La direttiva (CE) 2008/115 (direttiva rimpatri) ¹⁴² conferma come la valutazione riguardo i rimpatri di immigrati illegali sia di competenza esclusivamente statale. Allo stesso modo, la direttiva (UE) 2013/32 ¹⁴³ ribadisce come l'esame delle richieste di protezione internazionale sia una responsabilità in capo agli Stati membri soltanto.

In base a queste valutazioni, considerando il fatto che l'Agenzia non ha competenza nel valutare le richieste di asilo o sulle decisioni di rimpatrio, non è stato possibile stabilire il nesso causale diretto, necessario per l'insorgere della responsabilità extracontrattuale, tra il danno sofferto dai ricorrenti e la condotta Frontex in quanto, nell'interpretazione del Tribunale, i danni conseguenti all'operazione di rimpatrio non sono stati causati dalla condotta di Frontex (limitata al supporto operativo) ma bensì dalle decisioni prese dalle autorità greche, che l'Agenzia ha solo implementato seguendo degli ordini. Inoltre, il Tribunale ha ritenuto che il nesso causale fosse stato interrotto dal fatto che i danni lamentati nel ricorso non fossero causati dalla condotta dell'Unione ma fossero invece una conseguenza delle scelte dei ricorrenti. Infatti, il danno economico conseguente al trasferimento in Iraq dalla Turchia non può dirsi causato dalla decisione, in contravvenzione con il permesso di viaggio temporaneo erogato dalle autorità turche, dello Stato membro (la Grecia) ma bensì dalla scelta spontanea dei ricorrenti di spostarsi. A partire da questo comportamento, il Tribunale ha derivato che i danni non materiali relativi ai sentimenti di paura e angoscia dell'essere rimpatriati in Siria dalla Turchia fossero causati dalla scelta dei ricorrenti di violare il permesso di viaggio turco. In base alla già ricordata giurisprudenza costante della Corte:

¹⁴² Direttiva (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, 2008/115, *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*.

¹⁴³ Direttiva (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, 2013/32, *recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)*.

[i]l nesso di causalità può essere interrotto da un comportamento negligente del soggetto leso, qualora tale comportamento risulti essere la causa determinante del danno¹⁴⁴.

Per questo motivo, i danni materiali relativi alle spese in Iraq e quelli non materiali relativi alla paura di essere rimpatriati in Siria sono stati considerati una conseguenza del comportamento dei soggetti lesi. Dunque, non solo la causa dei danni lamentati dai ricorrenti durante l'operazione di rimpatrio è stata individuata nella decisione di rimpatrio da parte delle autorità greche e non nella condotta dell'Agenzia, ma neanche i danni derivanti dal rimpatrio possono essere considerati una conseguenza delle operazioni di Frontex, in quanto causate dal comportamento dei ricorrenti stessi. Non sussistendo un nesso causale tra la condotta di Frontex e il danno presunto, ed essendo le condizioni per la responsabilità extracontrattuale cumulative, il ricorso per responsabilità è stato respinto *in toto* senza analizzare le altre condizioni (la condotta illecita di Frontex e l'entità del danno)¹⁴⁵.

Interessateme, non solo il Tribunale ha deciso di iniziare la valutazione delle condizioni dall'esistenza del nesso causale, ma ha inoltre preso in considerazione come possibile causa del danno unicamente la decisione di rimpatrio ad opera delle autorità greche, non analizzando nel merito la fase di implementazione delle decisioni, ovvero quella in cui l'Agenzia ha un ruolo più significativo e nell'ambito del quale non è esclusa la possibilità del verificarsi di violazioni dei diritti fondamentali.

Tuttavia, il 14 novembre 2023, i ricorrenti hanno impugnato la sentenza del Tribunale¹⁴⁶ chiedendo alla Corte di giustizia di annullare la sentenza impugnata e di rinviare la causa dinanzi al Tribunale al fine di consentire l'accertamento dei fatti e una nuova decisione alla luce della sentenza di appello. La Corte di giustizia può quindi correggere l'interpretazione del Tribunale e fare luce sui meccanismi di *accountability* di Frontex per quanto riguarda le violazioni dei diritti fondamentali, aprendo un nuovo corso nella giurisprudenza della Corte e nella tutela dei diritti fondamentali degli individui.

3.2 Il ragionamento del Tribunale: un'altra occasione mancata per provare la responsabilità di Frontex nella violazione dei diritti fondamentali?

¹⁴⁴ Sentenza della Corte di giustizia *Trubowest Handel GmbH e a. c. Consiglio e Commissione*, par. 61.

¹⁴⁵ Sentenza del Tribunale, *WS e a. c. Frontex*, paragrafi 71 e 72.

¹⁴⁶ Impugnazione proposta il 14 novembre 2023 da WS, WT, WY, WZ, YA e YB avverso la sentenza del Tribunale del 6 settembre 2023, causa T-600/21, *WS e a. c. Frontex*, (Causa C-679/23 P).

Nella sentenza *WS e a. c. Frontex*, il Tribunale ha escluso la responsabilità di Frontex facendo ricadere in seno alla Grecia la competenza (e quindi la responsabilità) delle decisioni che hanno condotto ai danni denunciati dai ricorrenti.

Invero, il Tribunale ha deciso di iniziare l'analisi delle condizioni per l'insorgere della responsabilità a partire dalla constatazione dell'esistenza di un nesso causale tra il danno denunciato e la condotta di Frontex, concludendo che le decisioni dello Stato membro ospitante fossero la causa dei danni lamentati. L'analisi della causalità si è concentrata su due azioni in particolare: la decisione di rimpatrio e quella di non analizzare le domande d'asilo presentate dai ricorrenti. Come si è detto, in base alle disposizioni contenute nelle direttive (CE) 2008/115 e (UE) 2013/32 e nel regolamento (UE) 2016/1624, queste decisioni sono di competenza esclusiva dello Stato membro e pertanto la condotta dell'Agenzia non è stata considerata come possibile causa dei danni denunciati dai ricorrenti poiché i compiti di Frontex riguardano esclusivamente il supporto e il monitoraggio delle operazioni di rimpatrio.

Il Tribunale ha invece deciso arbitrariamente di non tenere conto di un altro livello d'azione determinante in questo caso, ovvero l'esecuzione delle decisioni prese dalle autorità greche (fase in cui la condotta di Frontex è significativamente rilevante)¹⁴⁷. Sembra infatti chiaro dal contenuto del ricorso che i cittadini siriani volessero in particolare stabilire la responsabilità di Frontex nell'esecuzione del rimpatrio piuttosto che contestare la decisione di rimpatrio da parte delle autorità greche.

Cominciando la sua analisi a partire dalla valutazione dell'esistenza del nesso causale e non considerando la fase dell'implementazione come possibile causa dei danni lamentati dai ricorrenti, il Tribunale non si è occupato di analizzare il carattere legale o meno della condotta di Frontex nell'esecuzione del rimpatrio. Ciò è ovviamente problematico perché una valutazione efficiente della causalità deve partire dalla definizione della condotta in questione. Sembra infatti illogico analizzare il nesso causale tra il danno e la condotta senza prima analizzare la liceità o meno di quest'ultima. In questo modo il Tribunale ha implicitamente deciso di trovare una condotta che potesse qualificarsi come la causa del danno invece di analizzare la condotta di Frontex alla luce del danno per poterne eventualmente determinare la responsabilità. In base a questa impostazione, il Tribunale ha correttamente sancito che una causa per i danni lamentati dai ricorrenti fossero le decisioni della Grecia, ma ha ignorato completamente l'eventualità che ci potessero essere cause multiple per lo stesso danno (una di queste cause potrebbe essere stata il modo in cui Frontex ha monitorato e coordinato l'esecuzione della decisione di rimpatrio)¹⁴⁸.

Se la condotta di Frontex durante l'implementazione della decisione di rimpatrio fosse stata presa in esame, sarebbe forse stato possibile considerarla come sufficientemente grave in quanto l'operazione di rimpatrio ordinata dalla Grecia può essere considerata in violazione del principio di non-respingimento e

¹⁴⁷ DE CONINCK (2023: 3 ss.).

¹⁴⁸ ZIEBRINSKY (2023: 5 ss.).

di conseguenza illegale e pertanto Frontex avrebbe mancato ai propri obblighi di monitoraggio sul rispetto dei diritti fondamentali.

Questo rimpatrio, oltre a riguardare individui che avevano richiesto la protezione internazionale e che quindi non avrebbero dovuto essere rimpatriati, ha portato a una violazione indiretta del principio di *non-refoulement*, che vieta alle autorità competenti di respingere uno straniero verso uno stato dove può essere oggetto di maltrattamenti. Infatti, l'operazione decisa dalla Grecia e implementata da Frontex ha portato al trasferimento in Turchia dei richiedenti protezione internazionale (richiesta peraltro non considerata dalle autorità greche) in fuga dalla Siria. Com'è stato anticipato, la Turchia nel 2016 non si poteva qualificare come paese terzo sicuro in base alla direttiva (UE) 2013/32 in quanto i richiedenti asilo in questione non avrebbero potuto ottenere la protezione internazionale¹⁴⁹. La tutela del principio di non respingimento sarebbe stata garantita in ogni caso dall'art. 3 della CEDU che vieta l'espulsione di individui verso paesi in cui potrebbero essere soggetti a torture o trattamenti degradanti (anche in casi in cui non si tratta di richiedenti asilo o rifugiati). Tuttavia, all'epoca dei fatti (2016) la Turchia aveva dichiarato lo stato d'emergenza per far fronte a minacce terroristiche nel paese, tale per cui un ordine di deportazione sarebbe potuto essere emanato per alcune categorie di detentori di protezione temporanea¹⁵⁰.

A partire da questa considerazione, l'espulsione in Turchia dalla Grecia rappresenta un respingimento a catena (indiretto) nel paese d'origine, ovvero la Siria, violando i diritti fondamentali dei ricorrenti. Ciò dimostra che la Grecia è responsabile per non aver analizzato le richieste di protezione internazionale e per aver violato la direttiva (UE) 2013/32 sulle procedure di asilo e i diritti fondamentali dei cittadini siriani¹⁵¹. Fermo restando l'illiceità della condotta delle autorità greche, Frontex avrebbe mancato all'obbligo (esplicitato dal Codice di condotta per le operazioni di rimpatrio e dal regolamento istitutivo dell'Agenzia) di obiettare a una deportazione illecita e di ritirare il suo supporto operativo durante l'implementazione della decisione di rimpatrio. Nella fase dell'esecuzione delle decisioni greche Frontex aveva competenze rilevanti in particolar modo per il coordinamento dell'operazione e per la salvaguardia dei diritti fondamentali e, conseguentemente, una violazione di questi obblighi positivi (ovvero l'assicurarsi proattivamente del rispetto di questi diritti) avrebbe potuto portare all'insorgere della responsabilità dell'Agenzia. Come precedentemente esplicitato, Frontex è tenuta a rispettare e a monitorare su possibili violazioni dei diritti fondamentali durante le operazioni che coordina. In particolar modo, l'art. 28, par. 3, del regolamento istitutivo dell'Agenzia stabilisce che:

¹⁴⁹ PARTIPILO (2023).

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ Per questo motivo i ricorrenti, oltre al ricorso per responsabilità di Frontex, hanno fatto ricorso contro la Repubblica Ellenica presso la Corte europea dei diritti umani, risultante in una composizione amichevole della controversia in base all'art. 39 della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo.

[g]li Stati membri partecipanti e l’Agenzia provvedono affinché il rispetto dei diritti fondamentali, il principio di non respingimento e l’uso proporzionato dei mezzi coercitivi siano garantiti durante l’intera operazione di rimpatrio¹⁵².

Questi obblighi positivi sono ribaditi anche nell’art. 34 dello stesso regolamento e all’interno del piano operativo, mentre l’obbligo di rispettare il divieto di non respingimento è presente anche nella Carta dei diritti fondamentali dell’UE¹⁵³. Un ulteriore obbligo positivo riguardo il rispetto dei diritti fondamentali è previsto dall’art. 25, par. 4 del regolamento (UE) 2016/1624, in base al quale il direttore esecutivo può cessare o sospendere un’operazione di rimpatrio (in parte o integralmente) se ritiene che vi siano “violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi in materia di protezione internazionale di natura grave o destinate a persistere”¹⁵⁴. In base a queste disposizioni, sembra chiaro che, non tutelando i ricorrenti da un respingimento forzato illegale, Frontex sia venuta meno ai suoi obblighi di monitoraggio, violando quindi il diritto UE. Infatti, l’Agenzia dovrebbe supervisionare le operazioni di rimpatrio e, nel caso di specie, ha supportato un’operazione di rimpatrio contro individui che non sarebbero dovuti essere oggetto di rimpatrio in quanto avevano fatto richiesta di protezione internazionale¹⁵⁵. Per questo motivo, se Frontex avesse verificato (come rientra nel suo mandato) la correttezza della decisione di rimpatrio, i cittadini siriani non sarebbero stati trasferiti in Turchia tramite l’operazione congiunta. Alla luce di questa considerazione, la condotta illecita di Frontex nell’implementazione della condotta sembra essere la causa dei danni sofferti in seguito all’operazione¹⁵⁶.

In aggiunta a ciò, il Tribunale non ha preso in considerazione nemmeno l’eventualità che il trattamento ricevuto dai ricorrenti durante l’operazione di rimpatrio potesse rappresentare una violazione del diritto dell’UE. Questo fattore è particolarmente rilevante perché i ricorrenti hanno lamentato dei danni non materiali relativi alla paura e all’ansia legati al fatto che, durante i voli del rimpatrio, i genitori fossero stati separati dai figli minori. Questi danni non possono essere considerati una conseguenza della decisione di rimpatrio presa dalle autorità greche ma bensì dal modo in cui l’operazione è stata eseguita. Infatti, se è vero che l’Agenzia non ha competenza in merito alla decisione di rimpatrio, ha sicuramente un ruolo fondamentale per quanto riguarda l’implementazione della decisione. Il modo in cui questa viene eseguita può giocoforza dare luogo a una violazione del diritto UE correlata ai danni lamentati dai ricorrenti¹⁵⁷.

¹⁵² Regolamento (UE) 2016/1624, art. 28, par. 3.

¹⁵³ Art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea.

¹⁵⁴ Regolamento (UE) 2016/1624, art. 25, par. 4. Questo obbligo viene peraltro ripreso dall’art. 4, par. 3 del Codice di condotta per le operazioni di rimpatrio.

¹⁵⁵ CORNELISSE (2023: 3 ss.).

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ LACONI (2023: 694 ss.).

In altre parole, il Tribunale nella sentenza *WS e a. c. Frontex* sembra aver confuso causazione e attribuzione della condotta¹⁵⁸. Nello specifico, l'attribuzione connette un attore con una condotta (potenzialmente illecita) mentre la causazione connette la condotta con il danno. Questi due elementi dovrebbero essere utilizzati sequenzialmente per valutare la responsabilità. Non analizzando l'implementazione delle decisioni e la condotta di Frontex durante questa fase (che potrebbe essere stata la causa di alcuni danni lamentati dai ricorrenti), il Tribunale non ha considerato la questione dell'attribuzione ma si è occupato unicamente della causazione. In altri termini, invece di considerare l'entità della condotta (dell'Agenzia) e connetterla al suo autore prima di eventualmente trattare la causalità tra questa condotta e il danno, il Tribunale ha individuato una condotta che potesse aver causato il danno (identificando le decisioni operative della Grecia), precipitandosi direttamente sulla questione della causazione. In questo modo non ha considerato la possibile illiceità dell'operato di Frontex (per poi in seguito valutare se questa condotta potesse aver portato ai danni lamentati dai cittadini siriani), ma ha semplicemente evidenziato come la decisione di rimpatrio e di diniego della protezione internazionale fossero stati la causa iniziale dei danni lamentati, rendendo unicamente lo Stato membro responsabile (portando criticità non indifferenti nell'ambito dei rimedi legali del diritto UE).

In base a questo approccio del Tribunale, l'Agenzia, in forza del suo ruolo di coordinamento e monitoraggio, non potrà mai essere considerata responsabile per la sua condotta in quanto ogni violazione nell'ambito di operazioni congiunte viene sempre considerata ad opera dello Stato membro in questione (e quindi di competenza delle corti nazionali)¹⁵⁹ poiché la responsabilità di Frontex in queste operazioni è difficilmente verificabile. L'esame del comportamento posto in essere dall'Agenzia (non attuato dal Tribunale) avrebbe consentito di accertare con maggiore accuratezza il ruolo di quest'ultima e la responsabilità che ne può derivare¹⁶⁰. Come si è detto, anche se Frontex non ha potere in merito alle decisioni di rimpatrio, possiede degli obblighi positivi imposti dall'atto regolativo dell'Agenzia che la vincolano a salvaguardare il rispetto dei diritti umani tramite per esempio il potere di interrompere le operazioni se si profilano violazioni dei diritti umani (come il diritto di non respingimento, indirettamente violato tramite il rimpatrio in Turchia)¹⁶¹. Questa condotta sarebbe dovuta essere analizzata poiché il fatto che Frontex non sia competente a decidere sulle richieste di protezione internazionale o sulle operazioni di rimpatrio non esenta l'Agenzia dal rispettare i diritti fondamentali dei migranti.

¹⁵⁸ DE CONINCK (2023: 4 ss.).

¹⁵⁹ FINK, RIJPM (2023).

¹⁶⁰ COLOMBO (2024: 8 ss.).

¹⁶¹ TAS (2023).

3.2.1 La responsabilità condivisa

La difficoltà principale nello stabilire la responsabilità di Frontex è determinata dal fatto che l'Agenzia opera in situazioni dove diversi attori agiscono sinergicamente. La molteplicità e l'eterogeneità degli attori coinvolti nelle operazioni congiunte (Stati membri, Stati terzi o agenzie dell'UE) rendono complesso identificare il responsabile di una condotta illecita.

Un criterio per attribuire la responsabilità di un atto in situazioni in cui più attori intervengono è stato definito dalla giurisprudenza della Corte e sancisce che la responsabilità extracontrattuale appartenga all'autorità che detiene il potere normativo, ovvero che esercita delle decisioni legalmente vincolanti.

Il criterio del controllo normativo è stato stabilito a partire dalla sentenza *Krohn c. Commissione*¹⁶² per risolvere delle problematiche relative ai rapporti tra le competenze della Corte e dei giudici nazionali quando l'azione risarcitoria riguarda danni derivanti da un illecito imputabile agli Stati membri in esecuzione di atti dell'Unione¹⁶³. In base a questa giurisprudenza, se lo Stato membro gode di discrezionalità nell'esecuzione di un atto dell'Unione, l'onere risarcitorio è in capo al primo, mentre se non dispone di alcun margine di discrezionalità nell'esecuzione un atto europeo illecito, l'onere risarcitorio spetta all'Unione Europea (e la domanda di risarcimento rientra nella competenza della Corte). In mancanza di una chiara giurisprudenza della Corte, non c'è motivo di escludere che questo criterio non possa essere applicato anche ai contesti in cui diversi Stati membri collaborano¹⁶⁴ (e non c'è quindi una cooperazione tra UE e Stato membro).

Ne consegue che, in casi in cui un'operazione comprenda più livelli di autorità e diversi attori, la responsabilità e l'obbligo risarcitorio vengono attribuiti all'autorità che detiene il controllo normativo, ovvero quella che gode del potere decisionale di adottare atti vincolanti e che quindi è autorizzata a determinare la condotta illecita che porta al danno. In base a questo criterio, la condotta illecita di un agente di guardia costiera nell'ambito di un'operazione congiunta causa la responsabilità dell'autorità che ha il potere legale di impartirgli tale condotta, ovvero lo Stato membro (ospitante) che dirige l'operazione in questione¹⁶⁵.

L'unico caso in cui Frontex adotta delle decisioni vincolanti e detiene quindi un potere normativo sulla condotta degli Stati durante le operazioni congiunte è rappresentato dalla stesura del piano operativo, che è vincolante per l'Agenzia e per i partecipanti all'operazione congiunta¹⁶⁶. Ciononostante, è altamente improbabile che le violazioni dei diritti fondamentali siano previste e predefinite all'interno del piano operativo. Tuttavia, se questa condizione

¹⁶² Sentenza della Corte di giustizia del 15 gennaio 1987, causa 175/84, *Krohn & Co. Import-Export GmbH & Co. KG contro Commissione delle Comunità europee*.

¹⁶³ VILLANI (2020: 411 ss.).

¹⁶⁴ FINK (2017: 314 ss.).

¹⁶⁵ Ivi, p. 312.

¹⁶⁶ Regolamento (UE) 2016/1624, art. 16, par. 3.

astratta dovesse concretizzarsi, Frontex incorrerebbe in responsabilità extracontrattuale in base all'art. 60, par. 3, del regolamento 2016/1624 (insieme peraltro alla responsabilità degli Stati membri, co-autori del piano operativo). Un'altra fattispecie in cui Frontex può essere considerata direttamente responsabile per la violazione dei diritti fondamentali è quella in cui tale violazione venga causata dalla condotta dei suoi funzionari di coordinamento dispiegati nel corso delle operazioni congiunte poiché questi agenti operano esclusivamente sotto la direzione dell'Agenzia, senza ulteriori indicazioni da parte di altri attori (come gli Stati). Il regolamento istitutivo di Frontex stabilisce che "l'Agenzia risarcisce [...] i danni causati dai suoi servizi o dal suo personale nell'esercizio delle loro funzioni"¹⁶⁷. Di conseguenza, la responsabilità extracontrattuale di Frontex può insorgere per violazioni dei diritti fondamentali da parte dei suoi ufficiali di coordinamento. Tuttavia, dato il ruolo prettamente di coordinamento e di supervisione, risulta inverosimile che questi agenti possano causare con la loro condotta (priva di poteri esecutivi) un danno ai diritti fondamentali degli individui. Mentre, in caso di violazioni da parte di una squadra operativa nel contesto di un'operazione (che non comprende gli ufficiali di coordinamento), ad essere responsabile è comunque l'organo che detiene il potere decisionale vincolante sull'operazione, ovvero lo Stato membro ospitante.

Nondimeno, se il ruolo di coordinamento e di supervisione di Frontex venisse considerato dalla giurisprudenza della Corte come un potere normativo vincolante, allora l'Agenzia potrebbe essere considerata responsabile per le violazioni dei diritti fondamentali durante le operazioni congiunte. Questa eventualità non si è mai concretizzata poiché gli Stati membri partecipanti alle operazioni congiunte non sono obbligati legalmente ad obbedire alle raccomandazioni e alle istruzioni dell'Agenzia e perciò Frontex non può considerarsi responsabile per le violazioni degli Stati membri durante l'operazione.

Ciononostante, anche se formalmente le istruzioni che l'Agenzia fornisce agli agenti degli Stati membri partecipanti alle operazioni congiunte non hanno valore vincolante e non determinano quindi un potere normativo in capo all'Agenzia, concretamente queste istruzioni hanno spesso un'influenza importante sulla condotta statale. Infatti, dato l'*expertise*, l'accesso alle informazioni e il potere di terminare un'operazione da parte di Frontex, gli Stati membri concretamente potrebbero essere considerati vincolati ad accogliere le raccomandazioni di Frontex¹⁶⁸. Ne consegue che a livello fattuale la condotta degli Stati è in realtà determinata dall'Agenzia che, nonostante non possieda un potere decisionale vincolante, detiene comunque un controllo fattuale sulle operazioni degli Stati. A conferma di questa interpretazione, è interessante notare come questo controllo fattuale dell'Agenzia, nel contesto del diritto internazionale¹⁶⁹, causerebbe la responsabilità di Frontex in quanto in questo

¹⁶⁷ Ivi, art. 60, par. 3.

¹⁶⁸ FINK (2020: 541 ss.).

¹⁶⁹ Progetto di articoli della commissione del diritto internazionale del 9 novembre 2011, *sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali*.

caso l'autorità responsabile per un atto o una condotta è quella che detiene il controllo fattuale ed effettivo su di essa (e non il controllo normativo)¹⁷⁰.

In conclusione, è molto raro che Frontex possa essere considerata responsabile per il controllo normativo che detiene sull'agente che determina la condotta illecita. Infatti, le due eventualità sopra analizzate (violazioni dei diritti fondamentali risultanti direttamente dal piano operativo e violazioni da parte dei suoi agenti di coordinamento) sono altamente improbabili.

Ciononostante, queste condizioni non esauriscono tutte le fattispecie in cui la responsabilità di Frontex può essere chiamata in causa. Infatti, l'Agenzia può non essere direttamente responsabile (tramite l'emanazione di una decisione vincolante) di una violazione ma può aver contribuito alla sua realizzazione o aver fallito nel prevenirla. Questo tipo di responsabilità condivisa insorge quando, in seguito alla violazione di una disposizione da parte di uno Stato membro, l'obbligo di supervisione nell'applicazione del diritto UE da parte di un altro attore (Frontex) viene meno oppure quando viene violato l'obbligo di protezione degli individui¹⁷¹. In questo senso, la violazione è causata sia dalla condotta dello Stato (che è quindi primariamente responsabile per la condotta) sia dalla negligenza di Frontex. La violazione dell'obbligo di supervisione è stata oggetto di ricorsi per responsabilità dell'Unione Europea in passato: nella sentenza *Lütticke c. Commissione*¹⁷², la responsabilità extracontrattuale della Commissione è stata chiamata in causa in quanto l'istituzione avrebbe mancato ai propri obblighi riguardanti la supervisione sull'applicazione dell'art. 97 del Trattato sulla Comunità Economica Europea da parte degli Stati membri¹⁷³.

Allo stesso modo, l'obbligo di proteggere gli individui dalle violazioni commesse da altri è sancito da diverse disposizioni della Carta di Nizza che sottolineano l'obbligo positivo di evitare le violazioni dei diritti fondamentali, l'art. 51 della Carta per esempio stabilisce che:

[Le istituzioni e gli organi dell'Unione e gli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione] rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze¹⁷⁴.

L'obbligo positivo di scongiurare la realizzazione di violazioni dei diritti fondamentali è compreso nel ruolo di coordinamento e monitoraggio di Frontex, implicando che l'Agenzia debba assicurarsi, tramite l'ufficiale di coordinamento, che l'operazione rispetti il suo piano operativo (che include anche disposizioni sul rispetto dei diritti fondamentali)¹⁷⁵. In aggiunta a ciò, il direttore esecutivo è tenuto a sospendere o terminare un'operazione congiunta ove ci

¹⁷⁰ FINK (2017: 309 ss.), *Id.* (2020: 541 ss.).

¹⁷¹ FINK (2017: 359 ss.).

¹⁷² Sentenza della Corte del 28 aprile 1971, causa 4/69, *Alfons Lütticke GmbH c. Commissione delle Comunità europee*.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, art. 51, par. 1.

¹⁷⁵ Regolamento (UE) 2016/1624, art. 16, par. 3, co. i).

siano delle violazioni dei diritti fondamentali¹⁷⁶. Altri obblighi positivi riguardo al rispetto dei diritti fondamentali (in particolare del principio di non respingimento) a cui l’Agenzia deve sottostare sono stabiliti nelle disposizioni del suo regolamento istitutivo¹⁷⁷.

Di conseguenza, se l’Agenzia non dovesse rispettare queste disposizioni, nel caso in cui si verificasse una violazione sufficientemente caratterizzata di un diritto fondamentale, Frontex potrebbe essere considerata responsabile (insieme allo Stato membro in questione) per aver contribuito (o non prevenuto) a una violazione dei diritti fondamentali nell’ambito di un’operazione congiunta¹⁷⁸. Alla luce di ciò, nel caso in cui i diritti fondamentali di un individuo venissero violati durante un’operazione di rimpatrio, questo potrebbe richiedere un risarcimento allo Stato membro ospitante presso le corti nazionali di tale paese, il quale è l’attore che primariamente incorre in responsabilità extracontrattuale. Inoltre, in forza della responsabilità congiunta che lega la condotta statale a quella dell’Agenzia, il ricorrente avrebbe anche la facoltà di richiedere un risarcimento per responsabilità all’agenzia Frontex se dovesse ritenere che questa abbia violato i suoi obblighi positivi in materia di prevenzione sulla violazione dei diritti fondamentali.

Quest’ultima fattispecie è la condizione lamentata dai ricorrenti nella sentenza *WS e a. c. Frontex* anche se, a causa del ragionamento del Tribunale, la condotta dell’Agenzia non è stata valutata e giocoforza nemmeno la possibilità dell’insorgere di responsabilità condivisa tra Agenzia e autorità greche.

Come si è visto, nonostante provare la responsabilità di Frontex nell’ambito di operazioni congiunte sia possibile, ciò non è mai avvenuto poiché manca un chiaro regime di responsabilità condivisa (in relazione a operazioni e attività congiunte)¹⁷⁹. La sentenza *WS e altri c. Frontex* ha quindi rappresentato un’occasione mancata da parte della Corte per chiarire il regime di responsabilità condivisa in cui sia la condotta di Frontex sia quella delle autorità degli Stati membri contribuiscono alla realizzazione di danni lamentati dai ricorrenti. La difficoltà nell’attribuzione della condotta in situazioni in cui diversi attori agiscono è peraltro esacerbata dalla mancanza di trasparenza delle azioni dell’Agenzia e dalla difficoltà nell’accedere ai documenti operativi delle sue operazioni¹⁸⁰. La Corte di giustizia, tramite la sentenza di appello, ha la possibilità di risolvere questo errore, stabilendo chiaramente le condizioni per l’insorgere della responsabilità condivisa. Se ciò non dovesse avvenire, per quanto riguarda le operazioni congiunte, sarà confermata l’interpretazione secondo la quale unicamente gli Stati vengono considerati responsabili presso le corti nazionali (ed eventualmente la CEDU), mentre Frontex riesce a sfuggire al controllo giudiziario delle sue azioni¹⁸¹.

¹⁷⁶ Ivi, art. 25, par. 4.

¹⁷⁷ Ivi, art. 28, par. 3.

¹⁷⁸ FINK (2017: 346 ss.).

¹⁷⁹ TAS (2023).

¹⁸⁰ FINK (2020: 539 ss.).

¹⁸¹ FINK, RIJPM (2023: 4 ss.).

3.3 Ulteriori problematiche e possibili soluzioni

La sentenza *WS e a. c. Frontex* ha dimostrato che sia formalmente possibile utilizzare il ricorso per responsabilità per condannare Frontex al risarcimento dei danni generati nel corso delle proprie operazioni. Tuttavia, il fatto che il ricorso sia stato rigettato spinge ad interrogarsi sull'effettività di questo rimedio giuridico per tutelare i diritti fondamentali degli individui.

La mancanza di un meccanismo giuridico efficace per sanzionare le violazioni dei diritti fondamentali ad opera di Frontex è determinato dal fatto che il sistema giuridico europeo non è aggiornato a una condizione in cui ad implementare le politiche europee non sono più gli Stati membri (come avveniva in passato) ma le stesse agenzie dell'Unione Europea. I meccanismi di controllo faticano quindi ad adeguarsi all'avanzamento di forme di *enforcement* delle politiche europee sempre più tecnicamente complesse¹⁸².

Lo iato tra meccanismi giuridici nel sistema dell'Unione e le nuove competenze assunte da Frontex è stato accresciuto in particolar modo dall'adozione del regolamento (UE) 2019/1896, che predispone la creazione di un corpo permanente di 10000 unità entro il 2027 e che permette agli operatori Frontex, in alcuni casi, di detenere poteri esecutivi. A fronte di questi poteri e di un budget annuale di quasi settecento milioni di euro¹⁸³, si percepisce una discrepanza, a causa della debolezza dei meccanismi interni di tutela dei diritti fondamentali, dallo scarso rispetto dei codici di condotta e dalla mancanza di trasparenza degli atti dell'Agenzia¹⁸⁴, tra le competenze fattuali dell'Agenzia e quelle previste dal mandato statutario. Il bilanciamento tra l'autonomia operativa dell'Agenzia e il controllo su di essa deve trovare un punto d'incontro che assicuri l'efficienza dell'amministrazione delle frontiere esterne mantenendo l'effettività della tutela dei diritti umani¹⁸⁵. Infatti, l'enfasi sull'efficienza delle attività operative non deve limitare l'effettività del controllo giuridico su queste ultime¹⁸⁶. L'emergere dell'enfasi sull'efficienza piuttosto che sull'effettività, provato dal conferimento all'Agenzia di poteri e mezzi sempre più potenti, è esasperato dalla creazione di una narrativa emergenziale nell'opinione pubblica europea per quanto riguarda il fenomeno migratorio che fa sì che le frontiere esterne vengano considerate alla stregua di una "guerra a bassa intensità"¹⁸⁷ il cui regime giuridico è basato sullo stato di eccezione¹⁸⁸. In base a questa interpretazione dell'amministrazione delle frontiere esterne, sembra che la mancanza di trasparenza e di *accountability* di Frontex sia in qualche modo giustificata dal ruolo di difesa dei confini dell'Agenzia.

¹⁸² VITIELLO (2023: 236 ss.).

¹⁸³ Decisione del consiglio di amministrazione del 20 giugno 2023, *adopting the opinion of the Management Board on Frontex's Final Accounts for the financial year 2022*.

¹⁸⁴ VITIELLO (2023: 235 ss.).

¹⁸⁵ *Ivi*, p. 238.

¹⁸⁶ *Ibidem*.

¹⁸⁷ *Ivi*, p. 249.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

Data questa narrativa emergenziale riguardo alle operazioni dell’Agenzia, il ricorso di cui all’art. 340 TFUE, nell’attuale interpretazione della Corte, ha delle criticità che non permettono di renderlo un meccanismo efficace per provare la responsabilità di Frontex. Nello specifico, l’insistenza e la rigidità della Corte nello stabilire che una violazione di un diritto fondamentale debba essere sufficientemente grave e manifesta rende molto complesso per i ricorrenti provare la violazione di un proprio diritto. Questa condizione è ulteriormente aggravata dalla mancanza di chiarezza nello stabilire la responsabilità condivisa dei diversi attori che agiscono congiuntamente nelle operazioni coordinate dall’Agenzia. L’importanza di ottenere uno strumento giuridico che riconosca il diritto al ricorso effettivo per gli individui i cui diritti fondamentali sono stati violati è sottolineata dal fatto che, se una violazione non dovesse venire considerata come sufficientemente caratterizzata, un ricorrente non avrebbe altro modo per far giudicare una condotta dell’Agenzia.

Inoltre, nonostante il ricorso per responsabilità permetta di contestare delle condotte di natura fattuale, non sempre le violazioni dei diritti fondamentali possono concretizzarsi in compensazioni economiche. Un rimedio più adeguato per queste violazioni, prendendo ispirazione dal diritto internazionale¹⁸⁹, potrebbe essere la forma della restituzione, ovvero “ristabilire la situazione che esisteva prima che l’illecito fosse commesso”¹⁹⁰. Allo stesso modo, si potrebbe prospettare un abbassamento della soglia necessaria per l’integrazione del requisito del nesso causale e ammettere che un danno possa essere causato dalla condotta di diversi attori diversi, tutti causalmente responsabili del danno¹⁹¹.

Un’ulteriore problematica insita nel meccanismo giudiziario di cui all’art. 340 TFUE è la complessità dell’onere della prova in capo ai ricorrenti. Invero, provare di aver subito il danno e il nesso causale che lo connette alla condotta dell’Agenzia è un compito particolarmente complesso da affidare agli individui, specialmente nel complicato contesto delle operazioni congiunte¹⁹². L’onere della prova rende infatti più difficile l’accesso alla giustizia, debilitando il ricorso per responsabilità come rimedio giuridico¹⁹³.

In assenza di un chiaro regime per stabilire la responsabilità di Frontex nelle sue operazioni, è inevitabile che si venga a creare un circolo vizioso di addossamento della colpa tra Stati membri e Frontex che non garantisce il diritto al ricorso effettivo degli individui. Ciò è determinato dal fatto che gli Stati membri sono comunque responsabili delle violazioni dei diritti fondamentali avvenute durante le operazioni congiunte ma le corti competenti a giudicare la condotta degli Stati, ovvero le corti nazionali e la CEDU, possono utilizzare il

¹⁸⁹ Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato della commissione del diritto internazionale del 12 dicembre 2001.

¹⁹⁰ *Ivi*, art. 35.

¹⁹¹ COLOMBO (2024: 7 ss.).

¹⁹² CORNELISSE (2023: 5 ss.).

¹⁹³ È interessante notare come, nel contesto della CEDU, una volta stabilita l’esistenza di una violazione, non sia necessario provare l’esistenza del danno non materiale sofferto.

criterio del controllo effettivo per rimandare la responsabilità del danno a Frontex, che implementa fattualmente queste operazioni¹⁹⁴.

Ciononostante, una possibile soluzione a questo circolo vizioso potrebbe provenire dalla Corte stessa: bisogna infatti ricordare che i criteri per l'insorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione non sono specificatamente previsti dai Trattati ma sono invece stati determinati dalla giurisprudenza della Corte. In forza di ciò, la Corte può reinterpretare questi criteri oppure, basandosi sul diritto al ricorso effettivo¹⁹⁵, creare un regime di responsabilità specifico per le violazioni dei diritti fondamentali (disapplicando per esempio il criterio della violazione sufficientemente qualificata)¹⁹⁶. Nondimeno, un regime specifico per sancire la responsabilità dell'UE per la violazione dei diritti fondamentali può essere realizzato tramite legislazione secondaria¹⁹⁷, come peraltro recentemente avvenuto tramite la proposta della Commissione per la realizzazione di una direttiva sulla responsabilità da intelligenza artificiale¹⁹⁸. Inoltre, è fondamentale che la Corte riconosca la sequenzialità tra attribuzione e causazione prendendo primariamente in analisi la condotta lamentata nel ricorso per responsabilità per poi stabilire il nesso causale tra tale condotta e il danno lamentato solo in seguito (dopo aver propriamente valutato la possibile illiceità della condotta). Per quanto riguarda l'analisi della condotta dell'Agenzia, un modo per permettere più agevolmente di provare la responsabilità di Frontex nel contesto delle operazioni congiunte potrebbe consistere nella proceduralizzazione delle attività operative e dei processi decisionali dell'Agenzia¹⁹⁹. Muovendosi entro procedure standard, la discrezionalità di Frontex viene ridotta ed è quindi più facile determinare le violazioni dei suoi obblighi. Un'ulteriore meccanismo per garantire una maggiore democraticità del meccanismo decisionale dell'Agenzia consisterebbe nel riformare la composizione del consiglio di amministrazione, riducendo il numero dei membri e attribuendo diritto di voto a una componente parlamentare²⁰⁰.

Infine, come è emerso dalla sentenza esaminata, i meccanismi interni di tutela dei diritti fondamentali si sono scoperti di poca utilità: la risposta al reclamo al responsabile dei diritti fondamentali si è fatta attendere per due anni e non ha indagato efficacemente sulla condotta dell'Agenzia, concludendo sbrigativamente che Frontex avesse ottemperato ai propri obblighi in materia. Un ripensamento dei poteri del responsabile dei diritti fondamentali (tramite un accentramento dei poteri di controllo sulle possibili violazioni dei diritti fonda-

¹⁹⁴ DE CONNICK (2023: 6 ss.).

¹⁹⁵ Carta di Nizza, art. 47.

¹⁹⁶ FINK e a. (2024: 19 ss.).

¹⁹⁷ Ivi, p. 20.

¹⁹⁸ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 settembre 2022, *relativa all'adeguamento delle norme in materia di responsabilità civile extracontrattuale all'intelligenza artificiale*.

¹⁹⁹ VITIELLO (2023: 252 ss.).

²⁰⁰ *Ibidem*.

mentali in capo a questo organo) e del meccanismo di denuncia interno potrebbero quindi giovare alla trasparenza dell’Agenzia e alla tutela dei diritti degli individui.

Se la Corte non dovesse aggiornare la propria giurisprudenza in materia di responsabilità extracontrattuale per la violazione dei diritti fondamentali, al fine di garantire il diritto al ricorso legittimo, l’adesione dell’Unione Europea nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU) sarebbe prospettabile. Tuttavia, questa eventualità è lungi dall’essere realizzabile in quanto, nonostante il Trattato sull’Unione Europea preveda che l’Unione aderisca alla CEDU²⁰¹, la Corte ha da subito bocciato questa idea²⁰² sulla base del fatto che tale adesione pregiudicherebbe le caratteristiche specifiche dell’Unione e dell’autonomia del diritto dell’Unione (nonché della Corte stessa)²⁰³.

In conclusione, nonostante persistano delle problematiche piuttosto gravi nel sistema giuridico europeo per quanto riguarda il controllo delle violazioni dei diritti fondamentali ad opera delle agenzie dell’Unione Europea, la Corte e le altre istituzioni europee possono risolvere la questione creando un sistema giuridico specifico per i diritti fondamentali che chiarisca l’attribuzione delle condotte nell’ambito delle operazioni congiunte cosicché nessun attore possa sfuggire al controllo giuridico sul suo operato. In particolare, alcune sentenze recenti²⁰⁴ o pendenti²⁰⁵, insieme all’appello presso la Corte di giustizia della sentenza *WS e a. c. Frontex*, possono offrire alla Corte un’ulteriore opportunità per prendere una posizione netta che chiarisca la responsabilità delle agenzie dell’Unione Europea nell’implementazione delle politiche europee.

²⁰¹ Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea, art. 6, par. 2.

²⁰² Parere della Corte di giustizia del 18 dicembre 2014, 2/13, *riguardo l’adesione dell’Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*.

²⁰³ VILLANI (2020: 61 ss.).

²⁰⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 5 marzo 2024, causa 755/21 P, *Kočner c. Frontex*.

²⁰⁵ Appello presso la Corte di giustizia, causa 136/24 P, della Sentenza della Tribunale del 13 dicembre 2023, causa 136/22, *Hamoudi c. Frontex*.

Conclusioni

La sentenza *WS e a. c. Frontex* non è stata, come si era sperato in dottrina, un caso dal valore fondamentale per difendere il principio del ricorso effettivo nell'ambito del diritto europeo. Sarebbe stato possibile, tramite questa sentenza, chiarire definitivamente le condizioni per l'insorgere della responsabilità di Frontex e condannare tale agenzia a un risarcimento danni per la violazione dei propri obblighi sanciti dal diritto europeo e dal regolamento istitutivo dell'Agenzia stessa. Nonostante il Tribunale abbia dichiarato ammissibile il ricorso per responsabilità nei confronti di Frontex, confermando che il ricorso di cui all'art. 340 TFUE possa essere utilizzato come rimedio per ottenere un risarcimento per i danni derivanti da una condotta fattuale dell'UE, ci sono ancora diversi punti dolenti che rendono questo strumento ancora inefficiente.

La rigidità del Tribunale nel dover analizzare le tre condizioni per l'insorgere della responsabilità extracontrattuale rischiano infatti di limitare la tutela giuridica degli individui i cui diritti fondamentali sono stati violati. Inoltre, concentrarsi sul nesso causale per iniziare l'analisi di dette condizioni non ha permesso una valutazione effettiva della condotta di Frontex, di fatto eludendo ogni tipo di controllo giuridico sull'Agenzia. La sentenza *WS e a. c. Frontex* prova infatti come sia ancora molto difficile stabilire la responsabilità dell'Agenzia nell'ambito di operazioni congiunte a cui diversi attori prendono parte.

Trovare un modo consistente e preciso in cui evidenziare l'insorgere della responsabilità extracontrattuale per la violazione dei diritti fondamentali e nel contesto delle operazioni congiunte deve essere considerato una priorità dalla Corte e dalle altre istituzioni europee. Infatti, solo tramite una giurisprudenza innovativa e creativa e/o tramite legislazione secondaria sarà possibile creare un regime di responsabilità extracontrattuale che ben si adegui alle caratteristiche dei diritti fondamentali e, di conseguenza, delle loro violazioni.

Tenendo infatti conto dei crescenti poteri in capo all'Agenzia e della narrativa emergenziale nei confronti di quella che viene a tutti gli effetti definita come una minaccia migratoria contro la sicurezza e l'integrità delle frontiere europee, non è tollerabile che l'Unione Europea non si doti di meccanismi efficaci per valutare la responsabilità di Frontex e per analizzare al meglio le violazioni dei diritti fondamentali (fermo restando il rifiuto categorico di entrare nella CEDU). Non è accettabile, nell'UE dei valori di cui all'art. 2 TUE²⁰⁶, che siano presenti queste lacune nella tutela degli individui i cui diritti fondamentali sono stati violati nel corso di un'operazione guidata e supervisionata da

²⁰⁶ Questo articolo stabilisce che: “[l]’Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze [...]”.

Frontex. Il fatto che sia alquanto complesso stabilire la responsabilità dei singoli attori in operazioni congiunte e il ruolo ‘meramente’ di monitoraggio dell’Agenzia, non possono condurre alla conclusione che Frontex possa evitare qualsivoglia tipo di controllo giudiziario sul proprio operato.

Per questo motivo, nell’appello a questa sentenza, la Corte di giustizia ha un’ultima possibilità di ovviare a questo grave problema, facendo sì che la condotta di Frontex venga analizzata e ne sia riconosciuta (finalmente) la responsabilità per le violazioni dei diritti fondamentali commesse durante le operazioni di rimpatrio.

Bibliografia

CHITI (2018), *Decentralized Implementation. European Agencies*, in *Oxford Principles of European Union Law*, reperibile online;

COLOMBO (2024), *Un passo avanti e due indietro: brevi riflessioni circa gli strumenti di accertamento della responsabilità di Frontex per violazioni dei diritti umani alla luce della sentenza WS e altri c. Frontex*, in *BlogDUE*, reperibile online;

CORNELISSE (2023), *On the Need to Align the EU Judicial System with the Supranational Use of Violence: WS v European Border and Coast Guard Agency*, in *EU migration law blog*, reperibile online;

DE CONNICK (2023), *On the EU General Court's "WS and others v Frontex"*, in *Verfassungsblog.de*, reperibile online;

FERNANDEZ-ROJO (2020), *Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard (FRONTEX): the supranational administration of external borders?*, in KOTZUR et al. (eds.), *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies: Human Rights, Development and Neighbourhood Policies in the Mediterranean Area*, Nomos, pagine 289-317 ss.;

FINK (2017), *Frontex and human rights: responsibility in 'multi-actor situations' under the ECHR and EU public liability law*, Oxford University Press;

FINK (2020a), *The Action for damages as a fundamental rights remedy: holding Frontex liable*, in GOLDMANN et al. (eds.), *Border Justice: Migration and Accountability for Human Rights Violations*, Volume 21(3), German Law Journal, pagine 532-548 ss.;

ID (2020b), *Why is it so hard do hold Frontex accountable: on blame-shifting and an outdated system*, in *ejitalk.org*, reperibile online;

FINK e a. (2024), *The Action for damages as a fundamental rights remedy*, in FINK (ed.), *Redressing Fundamental Rights Violations by the EU: The Promise of the "Complete System of Remedies"*, Cambridge University Press;

FINK, RIJPMMA (2023), *Responsibility in joint returns after WS and Others v Frontex: letting the active by-standers off the hook*, in *EU law analysis*, reperibile online;

GKLIATI (2022), *Fragments of Accountability and the Resignation of the Frontex Executive Director*, in *Verfassungsblog.de*, reperibile online;

GUTMAN (2011) *The evolution of the action for damages against the European union and its place in the system of judicial protection*, in ACKERMANN et. al. (eds.), *Common market law review*, Volume 48(3), Wolters Kluwer, pagine 695-750 ss.;

LACONI (2024), *Responsibility for fundamental right breaches in return operations: shades and lights on the first action for damages against Frontex*, in *DPCE online*, reperibile online;

PARTIPILO (2023), *The EU General Court's judgement in the case WS and Others v Frontex: human rights violations at EU external borders going unpunished*, in *EU law analysis*, reperibile online;

SANTOS VARA (2023), *The Activities of Frontex on the Territory of Third Countries: Outsourcing Border Controls Without Human Rights Limits?*, in BARBOU DES PLACES et. al. (eds.), *European Papers – A journal on law and integration*, Volume 8(2), pagine 985-1011 ss.;

TAS (2023), *Frontex above the law – a missed opportunity for a landmark judgment on Frontex's responsibility with regards fundamental rights violations: WS and Others v Frontex (T-600/21)*, in *EU law live*, reperibile online;

TSOURDI (2018), *Monitoring and Steering through FRONTEX and EASO 2.0: The Rise of a New Model of AFSJ agencies?*, in *EU migration law blog*, reperibile online;

VILLANI (2020) *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, VI ed.;

VITIELLO (2023), *Poteri operativi, accountability e accesso alla giustizia nella gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione europea. Una prospettiva sistemica*, in *Quaderni AISDUE*, reperibile online;

VOLPATO (2019), *Judicial review of the Acts of the EU Agencies: Discretion Escaping Scrutiny?*, in *CERiM Online Paper Series*, reperibile online;

ZIEBRITZKY (2023), *Why the EU General Court's Frontex judgment is better than it seems*, in *verfassungsblog.de*, reperibile online;