



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea

Frontex: la gestione europea delle frontiere esterne

RELATORE Prof. PAOLO DE CATERINI

CANDIDATO ALESSIO ROMITO Matr. 060562

ANNO ACCADEMICO 2010/2011

Ai miei genitori

<<Penso che tra popoli che geograficamente sono raggruppati, come i popoli d'Europa, dovrebbe esserci una sorte di legame federale; questi popoli dovrebbero avere in ogni momento la possibilità di entrare in contatto, di discutere i loro interessi, di prendere risoluzioni comuni e di stabilire tra loro un legame di solidarietà, che li renda in grado, se necessario, di far fronte a qualunque grave emergenza che possa intervenire.>>

(Aristide Briand, *Europa, la più nobile, la più bella*, 1929)

Indice

Introduzione	3
Capitolo 1 - Alle origini di Frontex	
1.1 Introduzione generale	5
1.1.1 Frontex: il prodotto della “sicurizzazione” dopo il 9/11?	5
1.1.2 La teoria della “Sicurizzazione” e il contesto europeo	6
1.2 Verso l’istituzione di Frontex	9
1.2.1 La risposta europea al 9/11	9
1.2.2 2001-03: La fine della ”urgenza”	11
1.2.3 Gli attacchi di Madrid e la creazione di Frontex	14
1.3 Il “Rischio” come concetto operativo	19
1.3.1 Introduzione	19
1.3.2 Il “Modello del Rischio”	20
1.3.3 La creazione di RABITs: il ritorno alla sicurezza?	23
1.4 Conclusioni	24
Capitolo 2 - Struttura amministrativa e problemi di “governance”	
2.1 Introduzione generale	26
2.2 La “Governance sperimentale”: i caratteri	28
2.3 Frontex nel nuovo processo di “agenzificazione” secondo il modello “Principale-Agente”	29
2.4 Introduzione all’organizzazione	32
2.5 Funzioni e controllo: la marginalità del Parlamento Europeo	33
2.5.1 L’ambito funzionale	33
2.5.2 Programmi di Lavoro e Rapporti di Attività	34
2.5.3 Audizioni	34
2.5.4 Revisione delle Attività	35
2.5.4 Diritto di accesso ai documenti	35
2.5.6 Conclusioni	36
2.6 La struttura amministrativa	36
2.6.1 Il Consiglio di Amministrazione	37
2.6.2 Il Direttore Esecutivo	39
2.6.3 Il Bilancio	39
2.6.4 Servizio di “auditing” interno	42
2.6.5 Supporto Esecutivo	42
2.6.6 Qualche aspetto dello Staff	43
2.6.7 Analisi del Rischio	44
2.6.8 Il Centro Situazione	45
2.6.9 Ricerca e Sviluppo	46
2.7 Frontex: una struttura sperimentale ma non responsabile?	47
2.7.1 Introduzione	47
2.7.2 Responsabilità politica	49
2.7.3 Responsabilità giuridica	50
2.7.4 Responsabilità amministrativa	51
2.7.5 Responsabilità sociale	51

2.8 Conclusioni	52
-----------------	----

Capitolo 3 - Alla ricerca di un modello integrato di gestione delle frontiere: i principali problemi nello sviluppo di Frontex

3.1 Problemi di gestione delle frontiere esterne: il retroterra di Frontex	54
3.1.1 La nuova natura dei controlli alla frontiera	54
3.1.2 Il laboratorio “Schengen” per la cooperazione nella gestione delle frontiere	54
3.1.3 Le difficoltà operative in Schengen	56
3.2 Una nuova agenzia nella “logica Schengen”	59
3.2.1 Introduzione	59
3.2.2 Un Regolamento costruito sull’acquis di Schengen	59
3.2.3 Una partecipazione alle attività “a la carte”	60
3.2.4 Diritti fondamentali dei richiedenti asilo e dei rifugiati e principio di non discriminazione	62
3.3 Conquista di una parziale autonomia?	65
3.3.1 Introduzione	65
3.3.2 Approccio incrementale della Commissione ed espansione delle competenze dell’agenzia	65
3.3.3 Un rischio di burocratizzazione?	67
3.3.4 Verso una “Polizia di Frontiera Europea”?	68
3.4 Conclusioni e raccomandazioni	69

Capitolo 4 - Destabilizzazione del Mediterraneo e riforma di Frontex

4.1 Introduzione generale	72
4.2 Da una logica tecnocratica ad una logica emergenziale	72
4.2.1 Iter legis e proposta della Commissione	72
4.2.2 Il parere del Garante Europeo e del CESE	76
4.2.3 La crisi nel Nord Africa e la votazione in plenaria	78
4.3 Le principali modifiche	82
4.4 Conclusioni	86

Conclusioni	89
--------------------	----

Bibliografia	92
---------------------	----

Sitografia	97
-------------------	----

Introduzione

Il campo della gestione delle frontiere esterne è sicuramente una delle politiche tra le più controverse all'interno dello spazio europeo. **Ed è proprio il suo carattere altamente controverso che permette di analizzare l'attitudine multidimensionale delle istituzioni europee ai problemi quali quelli della sicurezza, del terrorismo, dei flussi migratori.** Essa tende ad acquistare una propria formale definizione attraverso un processo storico che ha nell'11 Settembre 2001 una data simbolo; da quel momento in avanti, l'esigenza del coordinamento della protezione dei confini nazionali a livello europeo assume una rilevanza cruciale.

L'idea di "Fortezza Europa" (Bermejo, "Migration and Security in the EU: Back to Fortress Europe?", 2009) spiega solo fino ad un certo punto la logica sottesa al programma europeo che porta, poi, alla nascita dell'agenzia per la cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati Membri dell'Ue (Frontex). **L'intenzione del legislatore europeo, più che l'innalzamento di barriere verso i paesi non europei, soprattutto quelli ad est e al sud dei confini dell'Unione, è quella di cercare di regolarizzare i flussi migratori attraverso un approccio il più possibile comune, riducendo, al contempo, il fenomeno della clandestinità, che nell'opinione pubblica europea, soprattutto con riferimento al Nord-Africa, diventa sinonimo di terrorismo.** È altrettanto ovvio che la costruzione di un approccio comune trova nella diversità degli atteggiamenti nazionali verso la fattispecie uno degli elementi maggiormente ostativi; **proprio per questa ragione, la gestione delle frontiere esterne diventa uno dei principali strumenti per misurare il grado di integrazione tra gli Stati Membri** (Huysmans, 2006). La questione diventa ancora più controversa se consideriamo il fatto che il fenomeno della "esternalizzazione" del controllo delle frontiere coinvolge Stati terzi che non sono vincolati alla normativa europea e che molto spesso hanno siglato accordi bilaterali con singoli Stati Membri, i quali a loro volta sono chiamati ad applicare il Protocollo Schengen. Dunque, il coordinamento alle frontiere esterne esige di riportare in un quadro quanto più possibile unitario questa pluralità di approcci.

Ben si comprenderà, di conseguenza, come Frontex nasca sotto la duplice pressione di una serie di aspettative rilevanti da parte delle istituzioni europee e dalle preoccupazioni degli Stati Membri di veder ridotto il proprio potere sovrano nell'ambito del controllo dei propri confini. La tensione tra questi due aspetti sarà determinante nel definire una fattispecie legale alquanto incerta che, ancora oggi, dopo la riforma del Settembre 2011, condiziona la vita dell'agenzia caratterizzata, da un

lato, dalle accuse di violazioni dei diritti fondamentali, dall'altro, nei periodi di emergenza, dall'intensa domanda di espansione delle sue competenze. **La storia dell'evoluzione di Frontex, da piccola agenzia al servizio degli Stati Membri, a corpo fondamentale insieme all'Europol nell'interpretazione della logica Schengen segue, in effetti, la contingenza delle situazioni, ovvero, i suoi maggiori sviluppi non sono altro che risposte emergenziali da parte della Commissione Europea a situazioni di criticità che si profilano nella gestione delle frontiere esterne.** L'aspetto più saliente di questa agenzia che ne fa, malgrado le critiche, uno degli attori cruciali nella politica europea in materia negli ultimi anni, è ravvisabile nel concetto di **"Gestione Integrata delle Frontiere"**, o meglio, sistema di **IBM** (Integrated Border Management), per la prima volta affermato nel 2006 da un documento del Consiglio dell'Unione Europea intitolato: "Integrated Border Management: Strategy Deliberations" (13926/06, FRONT 207/COMIX 826, Bruxelles, 2006); in esso si afferma che **"la gestione delle frontiere è una funzione di sicurezza in cui tutti gli Stati Membri hanno un interesse comune che nasce dalle disposizioni di Schengen. In primo luogo, la gestione delle frontiere è un'area di polizia, dove gli interessi di sicurezza devono essere rispettati pur riconoscendo pienamente gli impegni nel campo della protezione internazionale e dei diritti umani"**. Dunque, è in questo contesto che deve essere inserita la creazione di Frontex, chiamata ad assicurare, come evidente sopra, prima di tutto la sicurezza dei confini degli Stati Membri, pur se tale attività, si legge tra le righe, di fatto, risulterà di difficile legittimazione alla luce del diritto internazionale e della normativa europea sui diritti umani.

Se e quanto Frontex si porrà come punto di riferimento nella costruzione di un approccio davvero comunitario al problema dipenderà soprattutto dalla volontà degli Stati Membri, anche se, in concreto, la stessa normativa europea definisce dei limiti impliciti alla sua autonomia, rinvenibili nei rapporti tra l'Unione stessa e gli Stati Membri, probabilmente insuperabili se non nel lungo periodo, seppur il fatto di operare pienamente all'interno dell'acquis di Schengen le consenta di avvalersi di una estesa operatività all'interno di detta area e di ampi margini di crescita.

Capitolo 1 - Alle origini di Frontex

1.1 Introduzione generale

1.1.1 Frontex: il prodotto della “sicurizzazione” dopo l’Undici Settembre?

Il **26 Ottobre 2004** il Consiglio dell’Ue istituisce Frontex, una nuova agenzia alle frontiere esterne, attraverso l’adozione del **regolamento 2007/2004**, con l’obiettivo di **“coordinare l’intelligence in materia di cooperazione a livello europeo per il rafforzamento della sicurezza ai confini”** (Consiglio dell’Unione Europea, 2004).

Questo capitolo si propone di analizzare l’istituzione di Frontex attraverso lo sviluppo dei discorsi, delle pratiche e delle politiche che ruotano attorno al concetto di “sicurezza” e, in modo specifico, di esplorare se la questione immigrazione all’esterno dell’Ue è rappresentata e costruita come una “minaccia” alla sicurezza. Frontex rappresenta un cambio di direzione o una continuazione dei trends esistenti? L’11 Settembre 2001 e i seguenti attacchi terroristici a Madrid e a Londra hanno cambiato radicalmente l’approccio europeo all’immigrazione e alla sicurezza? E Frontex rappresenta l’istituzionalizzazione di questo nuovo approccio? Sono le domande cui saremo tenuti a rispondere per analizzare a fondo le origini politiche di questa agenzia.

Christina Boswell nota, quale giudizio prevalente, che l’Undici Settembre rappresentò una opportunità per la “sicurizzazione dell’immigrazione” (Boswell, 2007). È possibile rovesciare questo punto di vista, dimostrando che, sebbene le risposte europee al l’Undici Settembre hanno istituito collegamenti importanti tra terrorismo, sicurezza e frontiere esterne, Frontex non è stata il risultato di questo tentato processo di sicurizzazione, ma anzi il suo fallimento. La sua creazione, infatti, non fu la conseguenza di una politica “urgente” ed “eccezionale”, cui solitamente è lecito attendersi in base alla logica della teoria della sicurizzazione. Inoltre, nonostante l’apparente sicurizzazione della immigrazione post-Undici Settembre, i documenti, i processi politici e le ragioni inerenti la costruzione e il mandato di Frontex non offrono un utilizzo evidente del linguaggio della sicurizzazione, né seguono, in alcun modo, la classica logica di quest’ultima; viceversa, risulta predominante l’onnipresenza concettuale del “rischio”.

Nelle sezioni seguenti, si intende, dunque, trattare l'istituzione di Frontex sotto questo profilo accademico, ponendo in risalto le ambiguità e le contraddizioni in seno alla sua costruzione.

1.1.2 La teoria della “Sicurizzazione” e il contesto europeo

Le questioni intorno a Frontex, l'immigrazione e il suo collegamento con la sicurezza, si inseriscono nel contesto di un dibattito in corso sulla libertà e la sicurezza dopo l'Undici Settembre. Le reazioni dei governi liberal-democratici all'Undici Settembre hanno sollevato domande riguardo i poteri cosiddetti “emergenziali”, gli eventi “eccezionali”, le situazioni e le risposte, e se i controlli e i contrappesi costituzionali, le obbligazioni internazionali e i diritti e le libertà fondamentali debbano essere riconsiderati e ridefiniti in accordo con le necessità della sicurezza (Agamben, 2005; Amnesty International, 2002; Chang, 2002; Goldberg, 2002; Prozorov, 2005; Scheurman, 2006; Schulhofer, 2002; Diez, 2006; Huysmans e Buonfino, 2006; Tsoukala, 2004). La teoria della sicurizzazione offre molte ricerche per approcciare alle questioni sollevate dal dibattito libertà/sicurezza ed è utilizzata da gran parte degli studiosi per capire come la sicurezza è invocata per legittimare la legislazione contenziosa, le politiche e le pratiche, che, altrimenti, legittimabili non potrebbero essere. Tale approccio descrive **“un processo per cui i problemi e le minacce urgenti alla sicurezza sono identificate e costruite per mobilitare l'opinione pubblica e costituire legittimazione e autorità per gli strumenti in accordo con la minaccia stessa”** (Waever, 1995).

In pratica, la teoria della sicurizzazione considera i modi in cui le aree della vita politica possono essere inquadrare nel dibattito politico in termini di “minaccia esistenziale e sopravvivenza” (Huysmans, 2006). Ciò può essere fatto in molteplici forme e da differenti attori, ma la capacità stessa dell'attore di sicurizzare effettivamente un'area di policy è una importante considerazione, ovvero, soprattutto, di quale e quanta autorità politica e istituzionale esso necessita nella direzione delle relazioni politiche e sociali. Quindi, la sicurizzazione non è certo riducibile alle semplici dichiarazioni politiche, ma è necessario considerare le condizioni sotto le quali si presentano e come queste contribuiscono al successo o al fallimento di una politica emergenziale. Ole Waever argomenta che queste condizioni includono la

cosiddetta “**grammatica della sicurezza**”, una sorte di “capitale sociale” dello speaker che intende sicurizzare e gli oggetti sul campo che possono essere citati come evidenti a supporto di una minaccia (ad es. “tanks, hostile sentiments, or polluted waters”; Waever, 2000). Sebbene si affermi che la sicurizzazione dipenda da certe condizioni materiali di possibilità, la sicurezza, recentemente, si rivela una questione di comune accordo. Come scrive Waever: “**Securitization is ultimately constituted in the inter-subjective realm**” (Waever, 2000). In altre parole, la teoria della sicurizzazione assume il tipo di relazione intersoggettiva tra lo speaker, ovvero il politico e una audience, sotto determinate condizioni strutturali. Lo studio di Weaver ha generato un incisivo numero di critiche, che riguardano l’evoluzione del “discorso” da tenere dinanzi all’audience (Balzacq, 2005; Higashino, 2004), l’autorità per sicurizzare e la capacità degli speakers (Williams, 2003), se la sicurizzazione può assumere forme non verbali (Hansen, 2000), quali condizioni sono il presupposto del suo successo o fallimento (Green Cowles, 2001), la differenza tra sicurizzazione e politicizzazione (Huysman, 1995), le assunzioni etiche e politiche e le loro implicazioni (Aradau, 2004).

L’analisi dello sviluppo della politica di sicurezza nel contesto europeo solleva problemi, soprattutto, lungo queste linee. La sicurizzazione si sviluppa all’interno delle istituzioni europee, ma non è considerata alla stregua dell’omonimo processo che prende piede a livello nazionale, dove le dichiarazioni politiche sono ampiamente riportate e analizzate dai media e provocano un ampio dibattito pubblico. Sebbene tali dichiarazioni e discorsi siano identificabili come derivanti dalla logica di sicurizzazione anche a livello europeo, la relazione tra questi e la loro ricezione, la legittimazione, l’attuazione delle proposte politiche e gli “outcomes” è poco chiara (Neal, “Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX”, 2009). Le dichiarazioni dei leader politici nazionali e le loro relazioni con l’audience si innestano, oggi, pienamente nel quadro della sicurizzazione; il fatto che esse siano commentate dai media è posto come presupposto nel tentativo di produrre una relazione con i risultati politici. Viceversa, le comunicazioni e le dichiarazioni delle istituzioni europee sono abbastanza diverse: in primis, non sono riportate, anzi, spesso nemmeno citate dai media e instillano un dibattito solo tra un ristretto gruppo di specialisti; nonostante giochino un ruolo chiave nella legislazione europea e nel processo politico, una minima dimensione pubblica cambia gran parte delle assunzioni

della teoria della sicurizzazione; ciò è essenzialmente provocato dall'incerto rapporto tra le istituzioni europee e l'audience.

Una delle ragioni delle problematiche citate è, dapprima, la difficoltà di identificare gli speakers chiave nella sicurizzazione nel campo delle politiche europee. Un'altra è la frammentarietà del contesto europeo diversamente dai contesti unitari nazionali. A dispetto del progetto di integrazione, l'Europa ancora non appare come una singola politica e non può essere trattata come unitaria. Infatti, come afferma Weaver, **“European political identity is still to a large extent interpreted differently through different national contexts”** (Weaver, 2000). Per esempio, gli stati nordici non hanno la stessa esperienza nella immigrazione di massa come gli stati mediterranei e ciò diventa davvero fondamentale nel capire le diverse incomprensioni in ordine a concetti quali “minaccia”, “insicurezza”, necessità di una risposta politica. Le rappresentazioni e le percezioni di questi problemi, poi, vanno collegate alle diversità culturali e sociali delle audience nazionali.

Tuttavia, non esiste una prescrizione metodologica che ci dice come rendere pubblici i discorsi sulla sicurezza, ma, ciò che è certo è che l'audience nel contesto europeo è composta, prevalentemente, di burocrati, esperti e professionisti della politica. Ciò pone una serie di criticità: sebbene risulti problematico assumere un'unica sfera pubblica anche a livello di discorsi nazionali, che possono rivelarsi senz'altro pluralizzati e frammentati, il fatto che esse siano accolti dai media riduce la contestuale difficoltà nella loro ricostruzione; invece, è molto più complesso localizzare, identificare e analizzare un discorso europeo sulla sicurezza in un senso significativo e analitico. Tuttavia ci chiediamo: se esiste una audience europea, seppur scarsamente pubblica, che ruolo essa gioca nella legittimazione dei cambiamenti politici?

La struttura istituzionale europea determina una situazione particolare riguardo la questione della sicurizzazione. La complessa tecnocratica natura dei processi politici, legali e istituzionali impediscono, di fatto, la possibilità di sicurizzare. Infatti come afferma ancora Weaver il processo di sicurizzazione si compone di uno speech, attraverso cui attori espressamente designati ad un settore di policy, dichiarano l'esistenza di una minaccia, implicando il diritto di usare mezzi straordinari per debellarla; la questione diventa sicurizzata, ovvero un problema di sicurezza, se una parte rilevante dell'audience accetta questa pretesa e così assegna all'attore il diritto di

violare le regole che altrimenti sarebbero vincolanti (Weaver, 2000). Dunque relativamente al problema dell'audience europea, la questione chiave è capire se le istituzioni europee hanno o meno la capacità politica e legale per usare questi mezzi straordinari e violare le prescrizioni dei trattati, ovvero, usando il linguaggio di Carl Schmitt (dalla sua nozione di “**eccezionalismo**”), se queste ultime hanno la capacità di decidere sulla “eccezione” (Schmitt, 1985). Considerando che la maggior parte delle funzioni nell'Ue è detenuta dai suoi Stati Membri nella definizione di un comune corpus di regole e procedure che devono essere confermate dalle sue corti, sembra ovvio, che operare in questo modo sarebbe considerato non desiderabile e difficilmente fattibile.

Dunque l'Ue si configura come caso problematico all'interno della teoria della sicurizzazione. Le istituzioni europee hanno la capacità di mobilitare paure intersoggettive e insicurezze? Possono esse, attraverso lo sviluppo della sicurizzazione, produrre e diffondere legittimità per le politiche maggiormente contenziose? Soprattutto con specifico riferimento al contesto europeo, la possibilità che politiche di sicurizzazione vengano accettate dipende dall'accordo intersoggettivo. Tale accordo è possibile all'interno della struttura istituzionale europea? E se sì, quali sono gli effetti della sicurizzazione? Queste riflessioni critiche pongono interessanti questioni riguardo Frontex. Infatti, se la sicurizzazione è rilevabile all'interno dei discorsi delle istituzioni europee relativamente a sicurezza, terrorismo e immigrazione, che cosa significa questo per l'interpretazione di Frontex? Frontex rappresenta quell'agenzia legittimata a sicurizzare l'immigrazione e le frontiere esterne?

1.2 Verso l'istituzione di Frontex

1.2.1 La risposta europea all'Undici Settembre

La risposta al problema dell'Undici Settembre da parte delle istituzioni chiave europee, evidenziò dei legami chiari tra il terrorismo e l'immigrazione, e la presenza, dunque, di una logica sicurizzante. Negli ultimi mesi del 2001, che seguirono gli attentati, ci furono tre chiari elementi esemplificativi di quanto detto.

Il 20 Settembre 2001, il “Consiglio Europeo per la Giustizia e Affari Interni” convocò una riunione straordinaria con oggetto: “**the Commission to examine urgently the**

relationship between safeguarding internal security and complying with the international protection obligations and instruments". (Consiglio dell'Unione Europea, 2001). Questo primo intervento legò immediatamente l'immigrazione e il diritto d'asilo all'interno del contesto della sicurezza, determinando una critica tensione tra la domanda, appunto, di una maggiore sicurezza, da un lato, e dall'altro, la conformità alla legislazione vigente. **Ciò evidenziò una percezione destinata a segnare la legislazione europea da allora in poi, ovvero che il regime legislativo sui diritti umani e sul diritto d'asilo aveva avvantaggiato o era stato abusato dagli attuali o potenziali terroristi, e, di conseguenza, la necessità di ovviare a tale fattispecie cominciando a "esternalizzare" il concetto di minaccia.**

Questa affermazione del Consiglio JHA, all'interno dell'allora "Terzo Pilastro" (di natura intergovernativa), pose la basi per il processo politico e la legislazione nel post-11 Settembre. La Commissione rispose al Consiglio con la reiterazione degli stessi obiettivi e, infatti, il 15 Novembre 2001 emise una comunicazione sulla politica comune in materia di immigrazione illegale che dichiarava: **"Border controls must in particular respond to the challenges of an efficient fight against criminal networks, of trustworthy action against terrorist risks and of creating mutual confidence between those Member States which have abandoned border controls at their internal frontiers.** (Commissione Europea, 2001).

Come vediamo, c'è ancora la reiterazione dell'assunzione, che le fonti dell'insicurezza debbano provenire dall'esterno, tra le cui cause è da annoverare, sicuramente, la crescente immigrazione verso l'Unione Europea. Il richiamo ad una **"trustworthy action"** è anche il segnale della volontà di costituire una solidarietà reale tra gli Stati Membri, come presupposto della creazione di una Comunità sicura. Queste dichiarazioni nel post-11 Settembre dimostrano che le istituzioni europee non sono solo alla ricerca di un nuovo indirizzo politico nella definizione di nuovi strumenti giuridici all'uopo utilizzabili, ma alla ricerca stessa, al contempo, di una nuova identità comune. Come afferma Waever: **"Questions about organizing European security are always subjected to a dual security evaluation. At one level, there is a discussion in more "traditional" terms about the benefits of this or that organization [...] and the appropriateness of these constructs in relation to the expected challenges and threats, but at another level, the construct is judged in terms of the impact on the actor and thereby the being of the Eu"**. (Waever, 2001).

Con riguardo al **“being of the Eu”**, Jef Huysmans afferma, in modo più succinto: **“Securitization constitutes political unity”**, nel senso che la creazione, artificiale spesso, di un ambiente ostile determina la necessità di liberarsi della contestuale minaccia (Huysmans, 2006). L'identità dell'Europa se politica, istituzionale o popolare, è uno dei massimi problemi (Walker, 2000). Nel campo delle politiche europee, nel post-, c'è l'Undici Settembre un latente tentativo politico di costituire una nuova unità, che supporta l'interpretazione della risposta europea alla luce della teoria della sicurizzazione.

I temi di queste affermazioni istituzionali risulteranno ancora più chiari, attraverso l'analisi di alcuni punti cruciali delle conclusioni del Consiglio Europeo di Laeken del 14 e del 15 Dicembre 2001: **“Better management of the Union’s external border controls will help in the fight against terrorism, illegal migration networks and the traffic in human beings. The European Council asks the Council and the Commission to work out arrangements for co-operation between services responsible for external border control and to examine the conditions in which a mechanism or common service to control external borders could be created”**. (Consiglio dell'Unione Europea, 2001).

Nei mesi finali del 2001, dunque, fu sviluppata la prima parte di un tradizionale processo di sicurizzazione, infatti tutte le dichiarazioni analizzate istituiscono link evidenti tra la sicurezza e il controllo alle frontiere esterne. Inoltre, fu definita, da autorità legittimate, l'immigrazione quale minaccia, nel tentativo di costruire una nuova unità politica e furono messi in atto gli strumenti preliminari e contestuali per affrontarla. Questo iter si avvicina, in modo eloquente, alla definizione di sicurizzazione di Huysmans: **“la sicurizzazione è caratterizzata da una logica circolare di definizione e modulazione dei fattori ostili nell'obiettivo di bloccarli politicamente e amministrativamente”** (Huysmans, 2006).

1.2.2 2001-03: La fine della ”urgenza”

Se lo sviluppo della logica sicurizzante fu apparente nella parte finale del 2001, essa non continuò come sarebbe stato lecito attendersi. Ciò che seguì non fu la ricerca di quei “mezzi straordinari” di cui parla Waever (Waever, 2000). Le politiche che si

perseguirono, in questa seconda fase, non furono mai particolarmente contenziose rispetto agli standard precedenti. Infatti, il processo politico che seguì fu abbastanza ordinario nei termini delle regolari dinamiche delle politiche europee. Quello che si aprì tra il 2001 e il 2003 fu un processo di negoziazione, adattamento e compromesso tra la Commissione e il Consiglio, da una parte, e tra gli Stati Membri all'interno del Consiglio, dall'altra. Il punto principale del contenzioso fu la proposta della creazione di una "Polizia di Frontiera Europea" e una "Guardia di Frontiera Europea". Questa idea rappresentò le basi embrionali di Frontex, ma Frontex non fu ciò che si perseguì tra il 2001 e il 2003.

Nell'Ottobre 2001, Belgio, Francia, Germania, Italia e Spagna intrapresero uno studio riguardo la fattibilità di una "Polizia di Frontiera Europea". Il Regno Unito indusse altri Stati Membri ad esprimere riserve circa questa idea, quali riserve concernevano perlopiù la necessità di conservare la necessaria sovranità degli stati riguardo i confini di pertinenza, sebbene essi si mostrassero propensi ad una maggior forma di cooperazione in questa area politica (House of Lords, 2003).

Seguendo questo contenzioso, le conclusioni della Presidenza del Consiglio di Laeken del Dicembre 2001 (di cui si è discusso di sopra) fecero un passo indietro dall'idea di una Polizia di frontiera. Nelle parole della relazione del 2003 del "Comitato sull'Unione Europea della House of Lords", il Consiglio Europeo di Laeken arrivò attentamente a un compromesso formulato nell'ambito della cooperazione alle frontiere esterne. Il termine "Polizia di Frontiera Europea" o "Guardia di Frontiera Europea", sebbene fosse stato già utilizzato da molti governi degli Stati Membri, non apparve mai (House of Lords, 2003). Invece, il Consiglio richiese un lavoro ulteriore per la definizione di nuovi meccanismi di controllo, di natura cooperativa, alle frontiere (Consiglio dell'Unione Europea, 2001).

La controversia riguardo la creazione di una "Polizia/Guardia di Frontiera Europea" continuò nel corso del Maggio 2002, quando la Commissione Europea rispose con un comunicato intitolato "Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union". Questo comunicato coincise con i risultati dello studio avviato intorno alla "Polizia di Frontiera Europea", che non prese posizione chiaramente a favore o contro il progetto (House of Lords, 2003). Tuttavia, il documento della Commissione affermò la volontà di istituire, in un programma di

lungo termine, eventualmente, un corpo di guardie europee di frontiera (Commissione, 2002).

Nel Giugno 2002, il Consiglio Europeo rispose a sua volta con il suo “Piano per la gestione delle frontiere esterne dell’Ue”, che divenne meglio noto come “Action Plan”. Il piano adottato dal Consiglio moderò gli sviluppi “integrazionisti” della Commissione e di una parte degli Stati Membri, “ponendo poca enfasi sulla legislazione e sul finanziamento comune e riferendo solo di una vaga possibilità di una possibile decisione sulla creazione di corpi europee di guardie alla frontiera, che avrebbero supportato e non replicato o sostituito le forze nazionali di polizia alla frontiera (House of Lords, 2003). Lo ”Action Plan” identificò la necessità di aumentare la cooperazione e la coordinazione, la convergenza e la coerenza tra gli esperti alla frontiera negli Stati Membri dell’Ue, ma effettivamente abbandonò l’idea di una “Guardia di Frontiera Europea” (Consiglio dell’Unione Europea, 2002).

In ogni modo, il risultato tangibile dello ”Action Plan” fu la creazione di un numero di progetti pilota nazionali sotto l’ombrello della “Unità Comune di esperti delle frontiere esterne”, composto di un “Comitato Strategico sull’immigrazione, le frontiere e l’asilo” (SCIFA), più i capi dei servizi nazionali di controllo alle frontiere, che insieme divenne noto come SCIFA+. Questa unità voleva avere il compito di condurre una politica comune nell’ambito della gestione alle frontiere esterne e di lavorare attraverso gli obiettivi dello ”Action Plan”. I mezzi, attraverso cui questi obiettivi avrebbero dovuto essere realizzati, dovevano essere la creazione di “punti nazionali di contatto” nell’obiettivo della comunicazione e coordinazione, e la creazione di un network di centri ad hoc per dirigere progetti pilota operativi negli Stati Membri (Consiglio dell’Unione Europea, 2002). Questi avrebbero dovuto riguardare l’ambito terrestre, marittimo e aereo alle frontiere, e una contestuale analisi del rischio.

L’anno successivo allo ”Action Plan” e quasi due anni dopo l’Undici Settembre, come abbiamo visto, furono raggiunti ben pochi progressi concreti e operativi. Un documento adottato dal Consiglio Europeo il 6 Giugno 2003 riespose gli obiettivi dello ”Action Plan”, ma sottolineò anche le preoccupazioni degli Stati Membri riguardo la necessità di migliorare le procedure e i metodi di lavori di SCIFA e della ”Unità Comune di esperti alle frontiere esterne”, e, in modo più significativo, evidenziò le difficoltà che concernevano le materie operative nella sua corrente formazione

(Consiglio dell'Unione Europea, 2003). In altre parole, ogni senso di urgenza era stato tradotto in burocrazia e mancanza di progressi operativi.

Un funzionario della "Unità Frontiere e Visti" presso la "DG Giustizia, Libertà e Sicurezza" spiega la situazione nel 2003 in termini più chiari, analizzando, in modo molto interessante la differente risposta americana all'Undici Settembre e al contestuale problema dell'immigrazione : **"The problem of that working group was that it met approximately once a month, and it was highly politicized, not really looking at what they needed to do at the European level, but only at promoting individual Member States pet projects. And nobody was against anything there because that would block their own pet project from getting through [...]. The ultimate patchwork [...] it wasn't particularly useful cooperation, but it was something that everybody felt was needed, to take this next step after the 9/11 attacks etc. and what was happening in the US. But the US built a mastodon [The Department for Homeland Security], we simply just disintegrated ourselves [...]. [The Council] realized this wasn't going to work, they had a lot of fancy designs for logos, interesting meetings, some strange compromises, and absolutely no tangible results to show off to the European public"**. (Anonimo, 2006).

Questa congiuntura tra il 2001 e il 2003 pone una serie particolari di questioni. In cosa si erano trasformati gli sviluppi della sicurizzazione del 2001? In cosa essi effettivamente fallirono? O essi continuarono a esercitare la loro influenza sulla politica europea, nonostante la loro mancata traduzione in risultati tangibili nel 2003? In entrambi i casi, il processo politico dal 2001 al 2003 rappresentò l'affermazione del diritto a usare mezzi straordinari o a violare regole altrimenti vincolanti? (Waever, 2000).

1.2.3 Gli attacchi di Madrid e la creazione di Frontex

Realizzando questa mancanza di progressi concreti, la Presidenza greca del Consiglio nell'ultima metà del 2003 riprese l'idea di un meccanismo di gestione comune delle frontiere esterne dell'Ue (Consiglio dell'Unione Europea, 2003). In risposta, l'idea di Frontex fu per la prima volta lanciata all'interno della Commissione nel Novembre 2003 (Commissione dell'Unione Europea, 2003; Hobolth, 2006). Da questo momento,

trascorse poco più di un anno perché l'agenzia venisse istituita (Consiglio dell'Unione Europea, 2004).

L'aspetto davvero interessante da analizzare, è che dal 2003 il termine "sicurezza" scomparve, largamente e in modo repentino, dagli obiettivi strumentali all'interno dei piani supposti per la gestione delle frontiere. Sebbene riferimenti furono fatti a varie agenzie di sicurezza, i piani perdevano man mano il senso della "urgenza", inizialmente presente nel Settembre 2001. Invece, ora appariva la condivisione intorno ad un progetto tecnocratico di gestione comune delle frontiere. Il collegamento tra sicurezza, terrorismo, immigrazione e frontiere fu presente nel 2001 e nel 2002 venne in parte istituzionalizzato, ma i risultati furono di gran lunga lontani dalle misure straordinarie e urgenti, che la teoria della sicurizzazione suppone.

Il principale punto del contenzioso riguardo l'istituzione di Frontex, infatti, non fu la ricerca di legittimazione di misure urgenti, ma il problema di quale istituzione europea dovesse detenere giurisdizione nell'ambito del controllo delle frontiere esterne. Sebbene fu sottolineato ad ogni livello e da ogni istituzione che le frontiere sarebbero rimaste sotto la responsabilità degli Stati Membri, Frontex, come agenzia comunitaria, avrebbe avuto il compito di rappresentare un cambiamento sostanziale rispetto al precedente approccio intergovernativo, nella gestione delle frontiere esterne, soprattutto, rappresentato dal Consiglio tra il 2001 e il 2003 (Guild, 2006).

Mogens Hobolth commenta che queste considerazioni preliminari influenzarono in modo determinante il progetto iniziale della Commissione, che, apparentemente, presentò una proposta ben poco controversa (Hobolth, 2006). Infatti, l'agenzia proposta non doveva essere sottoposta al mandato esclusivo della Commissione, ma il risultato di un controllo contestualmente intergovernativo e sovranazionale (attualmente, non a caso, il Consiglio di Amministrazione di Frontex si compone di due ufficiali della Commissione più i capi dei servizi nazionali di guardia alla frontiera (Carrera, 2007)), abbastanza inusuale per una agenzia europea. Questo non è altro che il risultato di una politica litigiosa nella quale "il Parlamento Europeo sottolineò le sue perplessità riguardo una proposta ritenuta complessivamente intergovernativa, che, di conseguenza, garantiva un ruolo limitato alla Commissione e al Parlamento stesso" (Hobolth, 2006); la questione chiara è che la Commissione non fu intenzionata o non

ebbe la forza politica di proporre un cambiamento, appunto controverso, nell'ambito della sovranità degli Stati Membri per il controllo delle frontiere nazionali.

Inoltre, il processo politico estinse l'aspettativa di qualsiasi forma di "eccezionalismo" seguita, seppur parzialmente, nell'ambito degli sviluppi della securizzazione, nel 2001. Con la Commissione deliberatamente guida chiara di questa controversia, è difficile dire che le istituzioni europee perseguirono politiche, che in altre circostanze non securizzate, non sarebbero state considerate legittimabili. A due anni di distanza dal 2001, e alla luce dei mancati sviluppi tra il 2001 e il 2003, è ancora più difficile poter affermare che qualche aspetto della securizzazione influenzò concretamente l'istituzione di Frontex. Dunque riferendoci alla prima questione posta di sopra, ovvero se Frontex rappresentò l'istituzionalizzazione, nel post-Undici Settembre, della securizzazione dell'immigrazione nell'Ue, la risposta è sicuramente negativa.

Tutti gli elementi finora analizzati ci inducono, inoltre, ad un'altra considerazione, ovvero che Frontex, o qualsiasi altra agenzia simile, sarebbe stata istituita a prescindere dall'Undici Settembre. Frontex non è altro che la logica continuazione del processo di integrazione e del principio di Schengen, ossia del libero movimento interno all'Ue. Per avere conferma di quanto detto, è sufficiente volgere uno sguardo alla "storia ufficiale" delle origini di Frontex, presentata sul sito ufficiale: **"Implementation of free movement of people, promised to European citizens in the Treaty of Rome, meant in one of its aspects the abolishment of border checks between Member States"**. Poi, nel paragrafo successivo, si afferma: **"Border security being a part of that phenomenon has also undergone evolution starting from nationally focused system underlying the sovereignty of each state to operational co-operation at the external borders"** (Frontex WebSite).

Ovviamente, la narrativa ufficiale presenta Frontex in termini positivi e questo non ci sorprende; ma l'utilizzo di un discorso abbastanza neutrale, tecnocratico e professionale è uno degli elementi ricorrenti nel caso di Frontex. Esso contrasta, naturalmente, con le nozioni di "politica urgente" e di "misura securizzante". Tuttavia, è importante prendere le distanze dalla versione ufficiale riguardo l'istituzione di Frontex e analizzarne lo sviluppo graduale in un'ottica cronologica.

L'asilo e l'immigrazione sono sicuramente tra le politiche più controverse all'interno del contesto europeo, ed è altrettanto sicuro che l'Europa non si è mai presentata e non

si presenta tuttora, come un paradiso per la libera migrazione dagli Stati non europei, ciò già prima degli attentati dell'Undici Settembre. Carl Levy, all'uopo, ci ricorda che, sin dai primi anni '90, i partiti di estrema destra che tentarono più di una incursione elettorale in molti Stati europei, presentavano, sempre, una significativa caratteristica comune, ovvero "una presa di posizione dura contro i richiedenti asilo e contro i rifugiati" (Levy, tra l'altro, confutando la nostra versione, ritiene che dall'Undici Settembre, l'immigrazione nell'Ue sia stata sicurizzata).

Oltre a questa visione quasi storica dell'atteggiamento politico in Europa rispetto al problema dell'immigrazione, bisogna studiare Frontex all'interno del suo sviluppo istituzionale. Essa, secondo Elspeth Guild, si presenta solo come una delle varie iniziative intese al "rafforzamento degli strumenti di controllo alle frontiere, realizzate dal 2001 (Guild, 2006). Guild spiega, infatti, che altri cinque strumenti furono adottati prima di Frontex: 1) lo "Schengen Information System", 2) una lista comune degli Stati in cui i cittadini necessitano dell'esibizione necessaria del "visto", 3) un formato comune e regole di rilascio di visti per soggiorni di breve durata, 4) il "Visa Information System", 5) sanzioni applicabili ai vettori e trasmissione dati dei passeggeri (Guild, 2006). Le iniziative di governo dell'Ue sono caratterizzate dalla particolare enfasi posta sulla tecnologia, sullo scambio di dati, sugli standard e sui sistemi comuni; e l'agenzia alle frontiere esterne Frontex è assolutamente di questo stesso genere. Da ultimo, analizzando questi sviluppi tecnici nell'ambito della gestione delle frontiere, Guild afferma, ironicamente, che "sia in diritto che in fatto, il confine del movimento delle persone verso e all'interno dell'Europa non è più coerente con i bordi dei territori fisici degli Stati Membri" (Guild, 2006).

Una tappa fondamentale nello sviluppo di questa politica europea, furono gli attentati di Madrid del Marzo 2004. È interessante notare come la risposta europea a questo attacco continuò sul tema della sicurizzazione, ma non nell'ottica di un invito alla creazione di nuove istituzioni, ovvero di misure straordinarie. La seguente citazione, tratta dallo "Action paper in response to the terrorist attacks on Madrid" della Commissione, è davvero illustrativa: **We cannot go on producing networks and institutions and then refuse to provide them with the necessary tools to perform their jobs or simply not use them. Much has been done. Let us use it**". (Commissione, 2004). Il documento, poi, espone una lista di proposte che, per la maggior parte, focalizzano l'attenzione sulla possibile espansione del mandato,

dell'uso e dell'efficienza degli strumenti esistenti, nella specie dell'Europol. Dunque, nessuna menzione diretta a Frontex; il riferimento alla questione della gestione delle frontiere, invece, appare solo come indiretto nella trattazione degli standard dei passaporti, aspetti biometrici (nello specifico, il passaporto per le impronte digitali) e un database europeo sui documenti di viaggio. Inoltre, nonostante una parte dei terroristi di Madrid fossero cittadini marocchini, nel documento non rileva alcuna presa di posizione sul diritto d'asilo e sull'immigrazione, indipendentemente o in relazione alla tematica terrorismo, e ciò è in forte contrasto con la risposta europea del post- l'Undici Settembre. L'aspetto paradossale, dunque, è che a fronte della politica di sicurezza, chiaramente, evoluta tra il 2001 e il 2004, gli attacchi di Madrid che seguirono non rappresentarono uno slancio decisivo nell'adozione di misure straordinarie ed urgenti o in un cambio di condotta da parte delle istituzioni europee. Ciò, forse, può essere anche spiegato considerando la frustrazione derivante dalla mancanza di risultati concreti dopo il 2001. La mancanza di riferimenti a Frontex e all'immigrazione rafforzano la nostra idea sul fatto che la creazione di questa agenzia nel 2004 non è correlata direttamente a un discorso di sicurizzazione. Questo, chiaramente, non significa che l'ipotesi dell'influenza della sicurizzazione deve essere cancellata completamente: sicuramente gli attentati del 2001 e del 2004 furono due propulsori potenti che attrassero l'attenzione dei policy makers europei sulla questione e ne aumentarono la volontà politica. In ogni caso, oltre questo aspetto, i principi formali e discorsivi della sicurizzazione sembrano tenui o inesistenti addirittura, nell'ambito della strutturazione di Frontex.

Risulta importante notare come, nel corso della nostra trattazione, si evidenzia, chiaramente, come l'immigrazione e i controlli alle frontiere esterne seguano due strade parallele e non incrociate e ciò era peculiare già prima del 2001; sebbene l'Undici Settembre proruppe con i discorsi sull'emergenza e gli attacchi di Madrid ne rinnovarono l'impeto, la teoria della sicurizzazione ne imporrebbe la stretta correlazione. Anzi, il comportamento europeo a fronte dei mezzi straordinari e l'eccezionalismo supposti dalla teoria della sicurizzazione, ispirati dal classico dibattito sui poteri d'emergenza, sviluppatosi tra le due guerre mondiali in Germania, rappresenta una rottura decisiva e un ritorno al passato, anche considerando contestualmente l'incisiva risposta americana con il "Dipartimento per la sicurezza nazionale". Nel 21esimo secolo, in Europa e generalmente nelle società moderne, la

questione immigrazione ha previsto quasi sempre una fonte legittimante alla violazione di regole preesistenti in nome della sicurezza; ciò che è nuovo e controverso diventa rapidamente normale, attraverso la normalizzazione di pratiche dapprima eccezionali.

1.3 Il “Rischio” come concetto operativo

1.3.1 Introduzione

I paragrafi precedenti hanno dimostrato che Frontex è stata istituita non su una base di securizzazione, quanto di disintegrazione di una comune risposta europea al problema dell’immigrazione e della sicurezza alle frontiere. Questa sezione, invece, intende analizzare le principali articolazioni modulari dell’agenzia nell’intento di definire le restanti questioni alle quali ci eravamo preposti di trovare una risposta all’inizio della nostra trattazione: se Frontex non è il prodotto diretto della securizzazione dell’immigrazione, tuttavia, può rappresentare il risultato di una politica securizzante? In altre parole, a dispetto dell’apparente fallimento della securizzazione europea dell’immigrazione e delle frontiere esterne nei mesi finali del 2001, può Frontex rappresentare uno di quei mezzi straordinari in risposta ad una minaccia identificata, o, perlomeno, costituire un insieme di pratiche che apparirebbero controverse in altre circostanze?

La questione risulta complicata sin dall’inizio operativo di Frontex nell’Ottobre 2005. L’agenzia non può essere considerata alla stregua di altri risultati di policy e ciò risulta pacifico presentandosi essa come strumento o attore al quale è imputata una particolare capacità di azione giuridica in quella determinata materia. In altre parole, a dispetto delle sue origini poco “eccezionali”, Frontex può essere considerata, solo formalmente si badi, con opportune specificazioni, che saranno chiarite fra poco, uno strumento di securizzazione o un attore securizzante.

Infatti l’agenzia svolge molteplici ruoli, che spesso non sono conformi ad una logica globale. Da un lato, il suo mandato operativo dipende pesantemente dal concetto del “rischio”, che è suddiviso, a sua volta, in “funzioni di valutazione del rischio”, che riguardano non solo la minaccia di potenziali flussi migratori, ma sono espletate anche in ordine a capacità e pratiche di gestione alle frontiere degli Stati Membri. Dall’altro lato, gli Stati Membri possono utilizzare l’agenzia, facendo appello alla necessità di

risposte in ordine a emergenze migratorie determinatesi a livello nazionale, come, ad esempio, in Spagna e la contestuale operazione di Frontex nelle isole Canarie, nel Marzo-Aprile 2006 (Carrera, 2007).

1.3.2 Il “Modello del Rischio”

Nonostante Frontex sia ancora ai primordi, essa cresce di anno in anno. Ciò risulterà evidente (come si vedrà nel successivo capitolo) soprattutto dall'aumento delle risorse di bilancio e del personale. In un'ottica grafica, risulta divisa in sei rispettive unità, che includono, tra l'altro, l'unità per l'analisi del rischio, la divisione operativa, formazione, ricerca e sviluppo. La divisione operativa, a sua volta, è divisa in quattro sotto unità, rispettivamente dedicate alle frontiere terrestri, frontiere aeree, operazioni aeroportuali e al coordinamento delle operazioni di rimpatrio. L'unità di formazione opera nello sviluppo di un curriculum comune per le guardie alle frontiere degli Stati Membri, mentre nell'ambito dei rimpatri la divisione operativa, essendo sfruttata all'uopo in base alle esigenze dei governi, definisce Frontex al pari di una "agenzia di viaggi" (Laitinen, 2006).

Ikka Laitinen, il capo dell'agenzia, presenta Frontex, soprattutto, come **“una struttura di coordinamento con pochi poteri esecutivi”** (Laitinen, 2006). Ciò è un primo aspetto esemplificativo della dipendenza dai singoli esecutivi europei, ovvero della mancanza di capacità di prendere decisioni politiche autonome, esempio, nel lanciare operazioni, senza previa istruttoria presso i governi europei, al solo fine di facilitare la cooperazione tra gli Stati Membri e gli Stati terzi. Non detenendo attività operative proprie, la maggior parte delle operazioni dipendono dai contributi, in termini di risorse politiche e finanziarie, degli Stati Membri.

Anche per queste ragioni, Sergio Carrera ha criticato la presentazione stessa di Frontex come “corpo depoliticizzato e di intelligence”, in quanto, alle origini del suo mandato, è chiaramente rilevabile una sostanziale dipendenza dalla “guida emergenziale” degli Stati Membri e l'influenza significativa della Commissione sulle attività dell'agenzia (Carrera, 2007). In questi termini, alla luce di queste brevi considerazioni sul mandato dell'agenzia, Frontex, ancora una volta, è agli estremi opposti rispetto alla logica della securizzazione e dell'eccezionalismo, in quanto mira, esclusivamente, a regolare e

armonizzare le pratiche ai confini degli Stati Membri, prevenendo l'arbitrarietà e l'erosione dei diritti che sono associati alla sovranità nazionale nella gestione delle frontiere e dell'immigrazione. In questo senso, Frontex non è l'istituzionalizzazione dell'eccezionalismo, ma l'istituzionalizzazione della "normalizzazione" sottoforma di tecnologie e regolamenti dell'Ue (Neal, "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX, 2009). Come afferma, ad esempio, Elspeth Guild dall'ottobre 2006: **"A new border code comes into force which must be applied by both Frontex and Member States. Under that code, anyone refused at the border must be given written reasons why, they must be told about their right of appeal, and they must be given access to lawyers to exercise those rights of appeal in national law"**. (Guild, 2006).

Frontex gioca un ruolo importante nel garantire l'applicazione di un approccio comune senza alcuna delle minime garanzie indicate da Guild; essa detiene solo funzioni regolamentari. Le sue pratiche hanno l'obiettivo di ridurre il potenziale decisorio, l'arbitrarietà e la disparità tra gli Stati Membri nella gestione delle frontiere. Ciò supporta, potremmo dire, una interpretazione "manualistica" dell'integrazione europea come quella concernente un potere regolamentare tradizionale, a sua volta normato, esercitato sui poteri sovrani degli Stati Membri, in modo che lo stato di diritto e le procedure comuni vengano a sostituire stato di giudizi basati su interessi personali, o peggio, populisti. Frontex realizza questo attraverso lo sviluppo di un curriculum comune nell'attività di formazione, attraverso la valutazione delle deficienze nella gestione della sicurezza ai confini e attraverso lo sviluppo e la proliferazione di pratiche considerate migliori (Laitinen, 2006).

Il ruolo regolamentare di Frontex è contenuto, in particolar modo, all'interno del suo "Modello Integrato di Analisi del Rischio" (CIRAM), "centrale nel suo modus operandi" (Laitinen, 2006). La prevalenza del concetto del rischio è uno degli aspetti maggiormente intriganti di Frontex per una semplice ragione: esso rappresenta un allontanamento sostanziale dal regime della "politica spettacolarizzante" tipica della logica emergenziale, a favore di un approccio più moderato e tecnocratico. Per esempio, nelle undici pagine circa che compongono il Regolamento EC 2007/2004, il termine "sicurezza" appare una sola volta ed è utilizzato semplicemente in relazione al principio europeo di "un'area di libertà, *sicurezza* e giustizia"; il termine "rischio", invece, appare ben nove volte. Dunque, Frontex ha il compito di sviluppare un modello

di valutazione del rischio per consentire, in un'ottica programmatica, l'uso di misure appropriate nell'affrontare minacce e rischi identificati (Consiglio dell'Unione Europea, 2004).

Il modello di analisi del rischio opera nell'ambito di una duplice fattispecie: da un lato, è diretto a valutare il movimento potenziale di migranti e dall'altro, le carenze nei sistemi di controllo nazionali. Il primo aspetto si declina, essenzialmente, nell'adozione di progetti tecnologici e biopolitici, che hanno l'obiettivo di predire la locazione, la forma e la dimensione dell'aumento del numero dei movimenti migratori alle frontiere esterne dell'Ue. Laitinen presenta questa funzione nel modo che segue: **“We assess what is the likely threat that threatens the external borders, border security, and Eu citizens from outside. In other words, criminal pressure, in terms of illegal migration, human trafficking, and so on, not disregarding other types of organized crime and fighting international terrorism”**. (Laitinen, 2006).

Tutto ciò si connette, chiaramente, con tutta una serie di fenomeni trattabili all'interno della categoria della sicurezza, ma la logica, altrettanto limpidamente, non è quella della “risposta”, ma, piuttosto, quella della “anticipazione” e della “gestione”, “identificando i potenziali avversari ben prima che essi abbiano coscienza di essere una minaccia per gli altri” (Bigo, 2005). In parole più semplici, il lavoro di Frontex non consiste nell'intercettazione della minaccia nel momento in cui essa si presenta alle frontiere, ma nella valutazione di quelle che potrebbero emergere quali potenziali minacce in futuro.

Il secondo aspetto del modello del rischio è, come detto, focalizzato sui sistemi di sicurezza degli Stati Membri, e sulla loro contestuale capacità conoscitiva in ordine al fenomeno immigrazione. Quindi, lo sguardo predittivo e analitico di Frontex non è semplicemente diretto all'individuazione della locazione dell'emergenza, della scala e della natura delle minacce e dei movimenti delle persone, ma anche agli stessi aspetti strutturali dei servizi di frontiera nazionali; quindi, ora, con una maggiore chiarezza possiamo affermare che Frontex cerca di valutare il rischio derivante dalle debolezze dei regimi nazionali esistenti, che richiedono una gestione comune del pericolo. Nonostante anche questa funzione sia legata sempre alla ratio del rischio, essa appare capace, almeno nelle intenzioni delle istituzioni europee, di determinare una migliore gestione regolamentare delle frontiere esterne, attraverso l'integrazione.

In conclusione, possiamo definire questa modalità del rischio “biforcata” ed è propria questo aspetto che alimenta un vivace dibattito; Aradau e Van Munster (2007) affermano, contro la teoria di Ulrich Beck, “che il rischio non costituisce una logica globale di definizione di catastrofi imprevedibili, all’interno della comprensione macro-sociologica della tarda modernità, quanto, piuttosto, un *dispositif*”, un termine preso a prestito da Michel Foucault per denotare una serie di micro pratiche plurali ed eterogenee. E il caso di Frontex sembra proprio supportare le loro argomentazioni: le sue pratiche tecniche non denotano l’ascesa del rischio come ciò che riesce ad “andare al di là del calcolo razionale nel regno della turbolenza imprevedibile” (Beck, citando Aradau e Van Munster, 2007), quanto un esempio della diffusione di diversi esercizi di governo (che all’uopo, vedremo successivamente, qualificano un sistema ambizioso di “governance sperimentale”), abbastanza differenti dai poteri sovrani nazionali che tendono a spettacolarizzare la catastrofe o l’emergenza che devono affrontare.

1.3.3 La creazione delle RABITs: il ritorno alla sicurezza?

Nelle operazioni e nelle pratiche di Frontex, il rischio è, essenzialmente, combinato con le necessità emergenziali nazionali, che giustificano l’espletamento delle funzioni accordate all’agenzia e ciò determina un altro paradosso interpretativo. Infatti, se da un lato Frontex è un’agenzia di regolazione che sviluppa strumenti tecnologici e burocratici al fine di armonizzare il controllo e la gestione delle frontiere esterne, dall’altro, essa essendo frequentemente, se non esclusivamente, all’ordine di determinate categorie di Stati Membri, ovvero quelli più sensibili al problema migratorio, è la risultante di forti linee di demarcazione. Come argomenta Carrera “dal tempo della sua istituzione, c’è stata una costante domanda politica da particolari Stati Membri per una “azione rapida e urgente” dell’agenzia per far fronte alle varie sfide inerenti la detenzione dei confini comuni” (Carrera, 2007).

In questo modo, si venne a creare una tensione ancora più evidente tra la controversa natura dell’agenzia, il concetto originario del rischio e la domanda di una “azione rapida e urgente”, richiesta dagli Stati Membri in tempi più recenti. Infatti, questa domanda fu istituzionalizzata l’11 Luglio 2007, quando il Parlamento e il Consiglio emendarono il Regolamento costitutivo di Frontex (Consiglio dell’Unione Europea, 2007), al fine di facilitare la creazione di “Squadre di Intervento Rapido alla Frontiera”

(RABITs) (Parlamento Europeo e Consiglio, 2007). La prima squadra RABIT fu istituita nell'ambito dell'operazione ai confini croato-sloveni il 10 Aprile 2008, che impegnò guardie di frontiera provenienti da 20 Stati Membri, le quali si occuparono della sorveglianza e dei controlli alla frontiera balcanica.

Inoltre, in netto contrasto con il linguaggio neutrale che aveva contraddistinto l'istituzione dell'agenzia, ora la sicurezza, in occasione dell'emergere delle suddette nuove esigenze operative, sembra tornare nuovamente in voga. E allora si potrebbero rivalutare in questo senso le parole espresse da Laitinen nel 2006, alla vigilia dell'emendamento del Regolamento, che parla, infatti, di **“assessing the likely threat that threatens the external borders, border security and Eu citizens from outside”**; crimine, immigrazione illegale, traffico di essere umani, terrorismo internazionale sono tutte parole pronunciate nel medesimo contesto. Ciò stride con quanto visto di sopra, laddove il sito web ufficiale proclama Frontex come agenzia destinata al “coordinamento delle azioni degli Stati Membri nell'implementazione di misure comunitarie relative alla gestione delle frontiere esterne”, e con quanto si afferma nel Regolamento istitutivo, che menziona solo indirettamente la sicurezza e il rafforzamento delle frontiere.

Le parole del capo di Frontex, però, non risultano particolarmente importanti nel grande schema della politica di sicurezza europea, ma, piuttosto, pongono luce sul vasto microcosmo delle tensioni strutturali dell'agenzia, determinate dal controverso iter di formazione.

1.4 Conclusioni

Frontex ha dimostrato che le questioni sollevate riguardo la capacità di sicurizzazione trovano delle risposte plurali. Da un lato, le istituzioni e le agenzie non detengono questo tipo di capacità, ma cercano di compensare con una altrettanta estesa capacità per l'istituzionalizzazione, la normalizzazione e la regolazione; in fondo, la modalità di valutazione del rischio di Frontex non è altro che una forma avanzata di queste pratiche normalizzanti. Dall'altro lato, alcuni Stati Membri, prevalentemente quelli mediterranei e ai confini orientali, appaiono intenzionati alla riaffermazione di quel particolare diritto sovrano nella costruzione di emergenze; la creazione del programma

RABIT nel Luglio 2007 non dimostra che gli Stati Membri necessariamente detengano di fatto questa capacità, quanto, piuttosto, evidenzia che essi ne sono alla ricerca attraverso la riaffermazione del loro ruolo all'interno di Frontex. Per esempio, argomenta Bigo: **“If one has the political will, one can close the borders or at least control foreigners who want to enter a given territory. If one wants to change the norms of a liberal society one (if he is sovereign) can do it by suspending the normal law and creating an exceptional one. But these two assessments are wrong. Decisionism is an illusion”**. (Bigo, 2005). In conclusione la volontà di alcuni Stati Membri di imporre una logica emergenziale o eccezionale all'interno di Frontex sembra cozzare, irrimediabilmente, contro le sue stesse origini istituzionali. Se ciò pone aspetti maggiormente controversi sulla natura di Frontex, per altro verso rappresenta il propulsore principale per i principali sviluppi programmatici dell'agenzia stessa.

Capitolo 2 - **Struttura amministrativa e problemi di “governance”**

2.1 Introduzione generale

La struttura di Frontex è definita nel Regolamento istitutivo 2007/2004 adottato dal Consiglio. Il Regolamento all'**art.1** definisce Frontex: **“Agenzia Europea per la gestione alle frontiere esterne onde migliorare la gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati Membri dell’Unione Europea”** e riconosce alla medesima marginale personalità legale, oltre che indipendenza nelle materie tecniche e operative indicate.

All’inizio degli anni 2000, l’Unione Europea entra nella terza era del cosiddetto processo di **“agenzificazione”**, consistente nella rinnovata tendenza alla delega di autorità a istituzioni non maggioritarie chiamate ad adempiere a funzioni pubbliche anche in aree dapprima esenti da questa forma di governance. Tra le varie agenzie costituite in questi anni, sicuramente Frontex merita di menzione in quanto ad aggiornamento in termini di risorse finanziarie e umane. La particolarità della struttura di Frontex le impedisce di essere trattata alla luce della usuale letteratura accademica di riferimento per le agenzie europee (Dehousse 2008; Coen e Thatcher 2008; Pollack 2007; Kalemien 2002, 2004; Kassim e Menon 2003). La sua istituzione, infatti, non può essere analizzata, esclusivamente come forma di trasferimento di funzioni dal Consiglio o dagli Stati Membri poiché nessuno di questi potenziali **“principali”** detiene il potere trans-governativo nell’ambito del coordinamento e dell’assistenza nel settore della gestione delle frontiere (Pollak e Slominski, **“Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU’s External Borders”**, 2009). I poteri complementari che assume Frontex rappresentano una nuova forma di autorità che non deriva da nessuna delle attuali esistenti istituzioni europee. In base ad una teoria di Sabel e Zeitlin (2008) possiamo studiarne la struttura attraverso la lente della **“governance sperimentale”**, particolarmente rilevante oggi nelle aree di policy caratterizzate da una vasta eterogeneità di interessi, idee e tradizioni legali. Secondo Sabel e Zeitlin quattro sono gli elementi caratterizzanti la **“governance sperimentale”**: 1) **l’istituzione di un contesto normativo di obiettivi generalmente formulato**, 2) **il potere delle unità più inferiori** (ad esempio le agenzie o le amministrazioni nazionali) **per il raggiungimento di questi obiettivi**, 3) **le**

obblighzioni di queste unità di relazionare periodicamente sulla loro performance, oltre che partecipare ai processi di “revisione paritaria”, 4) la periodica revisione del loro contesto operativo.

Secondo Monar (2006) l’istituzione di Frontex può essere considerata come uno dei più importanti step per una più integrata e istituzionalizzata gestione delle frontiere esterne; ma se tralasciamo ciò che concerne gli aspetti finanziari e le risorse umane, Frontex è un’agenzia ben poco istituzionalizzata: essa opera in un ambiente ambivalente senza una leadership politica definita, a causa sia delle sostanziali differenze tra gli Stati Membri sia di una regolamentazione incerta. Il Consiglio ha chiamato più volte in causa Frontex: “per migliorare i risultati e l’uniformità dei controlli alle frontiere” (2006), “per continuare lo sviluppo delle attività regionali di gestione delle frontiere” (2007), “per assistere gli Stati Membri in circostanze che richiedono assistenza tecnica e operativa alle frontiere e per il necessario supporto nell’organizzare le operazioni congiunte di rimpatrio” (2007). In ogni modo, come possiamo notare dall’analisi di queste dichiarazioni, persiste esclusivamente una determinazione generale degli obiettivi (ovvero “gestione delle frontiere esterne dell’Ue”) ma non la definizione chiara di una direzione politica e di un contesto normativo. La conseguenza è che Frontex, a differenza di molte agenzie europee esistenti, si trova ad operare in un “framework” politico e normativo più o meno indefinito, che gli concede, di traverso, la facoltà e la possibilità di “sperimentare” all’interno dell’unico target delineato che è quello della gestione delle frontiere esterne, essenzialmente tramite il coordinamento di operazioni comuni, l’attuazione di progetti pilota, la valutazione, l’analisi e la redazione di proposte politiche.

All’uopo, questo capitolo si propone di analizzare, in primis, la struttura istituzionale di Frontex, dimostrando che questo sistema di “governance sperimentale” potrà avere successo solo nel caso in cui l’agenzia venga dotata dell’adeguato livello di autonomia, pur continuando a godere del necessario e costante supporto degli Stati Membri. La seconda parte dimostrerà come la sostanziale debolezza del processo legislativo che ha portato alla nascita di Frontex colpisca il lato delle sue responsabilità legali, politiche e sociali, garantendo alle elites amministrative nazionali e sovranazionali un ampio spazio di manovra. In particolare, il Parlamento Europeo e la Corte di Giustizia sono sistematicamente messi da parte in termini di informazioni, processo decisionale e controllo. Da ultimo si porrà in evidenza come la carenza normativa sia determinante

nel causare, da un lato, interpretazioni e pratiche divergenti tra le autorità nazionali, dall'altro, attività e posizioni politiche contrarie alle leggi internazionali.

2.2 La “Governance sperimentale”: i caratteri

Uno dei più importanti filoni in letteratura è portata a concepire l'Ue come un grande network di governance, in cui convivono gli egoismi dei vari attori e la promozione parziale di interessi comuni (Kohler-Koch 1999; Heritier 1993; Curtin e Egeberg 2008). In particolare, secondo Hofmann e Turk (2006), **i network amministrativi servono lo scopo di istituire un link tra gli attori amministrativi nazionali e comunitari, al fine di migliorare la loro capacità di “problem-solving”, esercitando insieme i poteri esecutivi, dislocati in una costellazione di competenze formali e informali, nel coinvolgimento di tutti i livelli europei.** E uno dei compiti cruciali delle agenzie europee è la creazione di sotto network per coordinare e integrare le varie funzioni nazionali e sovranazionali in un framework amministrativo unico. **Frontex può essere concepita come una di queste agenzie, introducendo coerenza, stabilità e durabilità nel sistema amministrativo, riducendo i costi delle transazioni.** Tuttavia, operando in un ambiente distinto, appare come un corpo tecnocratico, depoliticizzato e gestionale (Carrera 2007), non solo destinato a supportare i livelli nazionali e sovranazionali, ma costituendo delle unità proprie e inferiori di network, nel campo della gestione delle frontiere esterne (vedesi l'EPN, European Patrol Network, o il FRAN, Frontex Risk Analysis Network). Questa situazione aumenta la complessità nell'ambito delle agenzie già esistenti e costituisce la fonte del costituirsi di presupposti perché Frontex, nel perseguimento delle finalità fissate dal regolamento, possa sperimentare soluzioni finora sconosciute in questo settore a livello comunitario. L'incertezza strategica, la poliarchica e multipolare distribuzione dei poteri, rappresentano gli elementi cruciali in tal senso (Pollak e Slominski, “Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders”, 2009). Questo sistema di “governance sperimentale” ha contribuito a un netto cambiamento nei rapporti tra le burocrazie coinvolte e ad una grossa flessibilità funzionale, nel senso che gli attori e le regole possono cambiare nel corso del gioco.

Una prima spiegazione di ciò deriva dal fatto che, l'amministrazione di Frontex è stata concepita, a livello teorico, come soluzione di riavvicinamento incrementale tra gli

interessi dei vari attori coinvolti nel settore dell'immigrazione e ciò giustifica il tentativo di definire un ambito organizzativo e operativo autonomo che non sia imbrigliato in norme giuridicamente vincolanti. Il risvolto della medaglia è che, nel perseguire questo aspetto, i legislatori europei hanno lasciato gran parte alla discrezionalità dei livelli inferiori (che poi determina incongruenze rispetto alle leggi internazionali, soprattutto per quanto attiene la questione della fase di pre-sorveglianza dei confini). Una seconda spiegazione consiste nel considerare la mancanza di elementi positivi come risultato della scarsa integrazione, in pratica, tra i molteplici e contingenti interessi degli Stati Membri e ciò è chiaro analizzando il processo storico della creazione di Frontex. E la conseguenza paradossale, ad oggi, è stato quello di aumentare il peso politico e operativo delle amministrazioni nazionali nel campo della gestione delle frontiere. Una terza e ultima ragione, che raggruppa contestualmente anche le prime due, sta nell'incertezza di come raggiungere, di fatto, una gestione integrata delle frontiere, il cosiddetto sistema di IBM (Integrated Border Management). Il risultato finale è che Frontex, acquista sì un considerevole spazio di sperimentazione, ma condiviso con le ingerenti elites amministrative degli Stati Membri, soprattutto nell'organizzazione delle operazioni congiunte. Infatti, specialmente queste ultime, non hanno rappresentato un aiuto decisivo nel combattere l'immigrazione, quanto un'opportunità per identificare i problemi sistematici e operativi, nel ridurre, ad esempio, il gap esistente nei sistemi di sorveglianza presso le frontiere meridionali dell'Europa, o le insufficienze nel livello di conoscenza delle lingue europee tra le guardie di frontiera. Questo continuo processo di apprendimento tra gli Stati Membri, unito alla facoltà di Frontex di elaborare progetti pilota e proposte politiche, ha sì determinato un effettivo riavvicinamento a livello comunitario, ma essenzialmente in termini di "informazione e conoscenza" del problema immigrazione, che poi costituisce il primo step per il coordinamento e la cooperazione.

2.3 Frontex nel nuovo processo di "agenzificazione" secondo il modello "Principale-Agente"

Prima di passare all'analisi dell'organizzazione istituzionale, è necessario un breve excursus nel modello dell'agenzia europea, così da inquadrare Frontex nel giusto schema istituzionale. La creazione di agenzie è spesso trattata con riferimento al

classico modello “Principale-Agente”, che si sviluppò, inizialmente, negli Usa, per la delegazione di funzioni esecutive alle agenzie federali (Magnette 2005). In questo contesto, i “principali” sono definiti come **“quelle istituzioni che usano la loro autorità per costituire istituzioni non maggioritarie attraverso un atto pubblico di delegazione, viceversa, gli “agenti” sono “coloro che governano esercitando i poteri delegati”** (Curtin 2005).

Gli studiosi hanno identificato cinque principali ragioni per cui si giustifica la delegazione di funzioni, che sono considerate vantaggiose da parte dei policy makers e che costituiscono il retroterra della struttura di Frontex. Prima di tutto, le agenzie sono viste come capaci di fornire competenze politiche ai policy makers; esse sono, infatti, composte da professionisti caratterizzati da un elevato livello di competenza tecnica. In secondo luogo, le agenzie dovrebbero contribuire a migliorare l’efficienza nel processo di decision-making, per quanto concerne aspetti tecnici e scientifici, permettendo ai principali di concentrarsi su compiti meno tecnici. Terzo, le agenzie, essendo isolate dalle pressioni politiche, sono viste come più idonee a perseguire obiettivi politici di più lungo termine rispetto ai governi, che, generalmente, reagiscono ai sentimenti dell’opinione pubblica. Questa affermazione è basata sull’idea che, la delegazione alle agenzie preservi la continuità politica dai possibili cambiamenti che invece si registrano periodicamente in seno alle maggioranze parlamentari, e che la medesima continuità politica determini maggiore credibilità. Quarto, le agenzie dovrebbero dare maggiore visibilità alle politiche europee, comparate ad altri tipi di assetti come il sistema della “comitatologia”, quindi fonte di maggiore legittimazione per l’Ue in generale. Infine, le agenzie dovrebbero consentire il massimo coinvolgimento dei principali “stakeholders” attraverso la rappresentanza nel Consiglio di Amministrazione (Pollak e Slominski, “Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU’s External Borders”, 2009).

Nonostante la maggior parte della letteratura abbia enfatizzato l’importanza di questi elementi, essi non sono idonei a spiegare del tutto la complessità strutturale di Frontex; il processo di delegazione nell’ambito europeo non è puro e semplice come suggerito dal modello classico “Principale-Agente”; prima di tutto, è importante riconoscere che nell’Ue ci sono molteplici principali, non esiste un unico soggetto titolare di poteri, e ognuno di essi è portatore di molteplici interessi. Per questa ragione, in ogni processo di delegazione bisogna tener conto della molteplicità di controversie che giustificano la

creazione di un nuovo mandato. Ciò è chiaro se storicamente analizziamo le strutture di gran parte delle agenzie europee create già tra il 1990 e il 1994 (Kelemen 2002; Groenleer 2006). Inoltre, la creazione di un mercato unico ha aumentato il carico di lavoro della Commissione al punto della massima espressione possibile. Ciò ha richiesto la previsione di risorse finanziarie e umane addizionali. Il problema è che l'aumento delle funzioni spettabili alla Commissione non è mai stata una opzione favorita dagli Stati Membri all'interno del Consiglio. Ciò spiega perché si è addivenuti al compromesso delle agenzie: la Commissione delega funzioni alle agenzie alleggerendosi del carico di lavoro, mantiene una influenza sostanziale sulla loro struttura e funzioni, dall'altro lato gli Stati Membri permettono l'aumento delle capacità dell'Ue in modo più accettabile di fronte al Consiglio e detengono una forte rappresentanza nei singoli Consigli di Amministrazione.

Concludendo, è importante notare, quindi, che Frontex, inserendosi pienamente in questo contesto, risulta una agenzia fortemente "sui generis", che si colloca all'interno di quello che potremmo definire un "triangolo istituzionale" (Commissione Europea, Consiglio dell'Ue e Parlamento Europeo). Gli Stati Membri all'interno del Consiglio sono soliti osteggiare la creazione di agenzie nell'ambito di materie di competenza esclusiva delle amministrazioni nazionali (guardasi ad esempio al caso della "European telecom agency", Kelemen, 2002); nei casi in cui sono obbligati ad accettare la delegazione in questi settori, qual è sicuramente la gestione delle frontiere esterne, per pressioni della Commissione o dell'opinione pubblica, essi privilegiano la creazione di una agenzia debole, che possano controllare tramite gli organi di vertice dell'amministrazione e di cui possano limitare le competenze nell'ambito del coordinamento di attività di burocrazie nazionali. Dal canto suo, la Commissione preserva la delegazione in aree a larga competenza (guardasi il caso del progetto dello "Independent European Cartel Office" che avrebbe operato nel settore della concorrenza, peculiarità della Commissione, Kelemen, 2002) e, in ogni caso, conserva una forte posizione nel processo di regolamentazione delle agenzie. Infine il Parlamento Europeo, solitamente, si batte per la creazione di agenzie nel "primo pilastro" attraverso la procedura di codecisione ed enfatizza questioni inerenti la "trasparenza" e la "responsabilità". Dunque suddetta analisi ci dà l'idea della complessità e delle ambivalenze inerenti il quadro istituzionale di Frontex, le sue

debolezze, la sua fragile autonomia e ne suggerisce in parte le ragioni anche alla luce del modello di “governance sperimentale” di cui sopra.

2.4 Introduzione all'organizzazione

Come argomenta Tallberg (2002), in occasione della creazione di un'agenzia, è necessario capire che ogni decisione che porta alla delegazione coinvolge due ordini di scelte: **quali poteri delegare e quali controlli istituzionali creare**. Quindi, per comprendere gran parte della struttura di Frontex bisogna partire da una serie di considerazioni generali; la prima: la Commissione Europea propose la costituzione di una agenzia che avrebbe acquistato compiti che fino ad allora erano, generalmente, soddisfatti dai singoli Stati Membri. La seconda: gli Stati Membri, per il motivo appena sopra, conservano un controllo sull'agenzia medesima espresso principalmente attraverso il Consiglio di Amministrazione e altri meccanismi (vedi sotto), che ne circoscrivono le funzioni al coordinamento della cooperazione operativa alle frontiere esterne. Terzo: il regolamento EC 2007/2004 tende a enfatizzare all'art.1 che la responsabilità di Frontex è limitata al controllo e alla sorveglianza delle frontiere esterne condivisa con gli Stati Membri e che il ruolo dell'agenzia è strettamente limitato al coordinamento dell'azione intrapresa dagli stessi Stati Membri. Infine, è importante notare che le posizioni degli Stati Membri sono particolarmente incontrastate nelle negoziazioni che riguardano Frontex, dal momento che il Parlamento Europeo fu “consultato” solo sul progetto di regolamento del Consiglio. Questa mancanza di coinvolgimento del Parlamento sono uno dei motivi per i quali, problemi come la “trasparenza” o la “responsabilità” hanno ricevuto relativamente poca attenzione nel dibattito che ha portato all'adozione del regolamento.

Gli strumenti di controllo che andiamo ad analizzare sono ritenuti necessari dai “principali” per il perseguimento della propria politica in seno a Frontex e per evitare il noto fenomeno del “**drift**” ovvero “deriva”; possiamo distinguere tra i “**drifts burocratici**” e i “**drifts politici**”: l'ultimo si riferisce al caso in cui un'agenzia sviluppa un'agenda politica che differisce sostanzialmente dalla politica del “principali”, invece, il primo concerne i casi in cui i futuri titolari di pubblica autorità dirigono la burocrazia di un'agenzia per perseguire obiettivi differenti da quelli fissati nel mandato di delegazione (Kelemen 2002). Dehousse riconosce, infine, un ultimo

pericolo ovvero quello che un'agenzia venga catturata dalla politica di una singola istituzione. Dunque, vedremo, che escluso il caso del Parlamento Europeo e della Corte di Giustizia, i meccanismi di controllo sono a vasi comunicanti per evitare ognuno dei casi menzionati.

2.5 Funzioni e controllo: la marginalità del Parlamento Europeo

2.5.1 L'ambito funzionale

Non è possibile comprendere gli aspetti amministrativi di qualsivoglia organizzazione pubblica, se, prima, non se ne delimitano gli ambiti strettamente funzionali. Nonostante molto si sia detto nei precedenti paragrafi riguardo i compiti generali di Frontex, è bene in questa sede analizzarli sotto il profilo strettamente normativo. Frontex è e, presumibilmente sarà nel prossimo futuro, **un'agenzia supplementare di supporto che opera solo sulla base di un limitato mandato e bilancio** (Laitinen 2007). Il carattere di supporto della sua missione diventa evidente quando si analizzano, con uno sguardo più attento, le funzioni che Frontex è chiamata a svolgere. L'**art.2 EC 2007/2004** disciplina al **primo comma** che Frontex è **chiamata a coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati Membri nel campo della gestione delle frontiere esterne**; al **comma 2** che **assiste gli Stati Membri nella formazione di guardie di frontiera nazionali, incluso la definizione di standard comuni di formazione**; al **comma 3** che **effettua analisi del rischio**; al **comma 4** che **svolge ricerca pertinente il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne**; al **comma 5** che **assiste gli Stati Membri in circostanze che richiedono una maggiore assistenza tecnica e operativa alle frontiere esterne**; al **comma 6** che **supporta gli Stati Membri nell'organizzazione di operazioni congiunte di rimpatrio**; infine al **comma 7** che **invia squadre di intervento rapido alle frontiere negli Stati Membri (RABIT)** a norma del regolamento EC 863/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 Luglio 2007, che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere e modifica il regolamento EC 2007/2004 limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati. Fatte salve le competenze dell'agenzia, gli Stati Membri, come è ovvio che sia, continuano a mantenere una capacità collaborativa autonoma a livello comunitario o con Stati terzi, in ordine alla gestione delle frontiere esterne, **ma sono tenuti ad**

astenersi da qualsiasi contegno che possa mettere a repentaglio le attività, o il raggiungimento degli obiettivi di Frontex.

2.5.2 Programmi di Lavoro e Rapporti di Attività

Uno dei modi comuni di controllare l'operato delle agenzie, come vedremo a breve, è richiedere loro la produzione di Programmi di Lavoro e Rapporti di Attività svolte. A tal riguardo, il Direttore Esecutivo di Frontex è responsabile della preparazione, ogni anno, dei progetti del Programma di Lavoro e dei Rapporti di Attività, che, poi, andranno presentati al Consiglio di Amministrazione (Art.25 EC 2007/2004). Il Consiglio di Amministrazione è responsabile della loro adozione (Art.20 EC 2007/2004). Entrambi i documenti sono, in seguito, inoltrati al Parlamento Europeo, al Consiglio e alla Commissione, oltre che al Comitato Economico e Sociale e alla Corte dei Conti, nei soli casi di Rapporti di Attività (Art.20 EC 2007/2004). Il Parlamento Europeo propose, senza alcun risultato, durante la procedura di consultazione, che anche la Relazione Annuale sulle attività di Frontex fosse presentata dal Direttore Esecutivo al Parlamento Europeo.

2.5.3 Audizioni

Le attività di un'agenzia possono essere controllate, ancora, tramite il sistema delle "audizioni". Sulla base dell'art.25 EC 2007/2004, sia il Parlamento Europeo che il Consiglio possono invitare il Direttore Esecutivo di Frontex a riferire sulle attività svolte dall'agenzia. Durante la procedura di consultazione, il Parlamento Europeo espresse l'opinione che questa previsione avrebbe dovuto essere redatta in questi termini: " il Parlamento Europeo e il Consiglio "devono" invitare il Direttore Esecutivo dell'agenzia a riferire sullo svolgimento dei suoi compiti" (Leonard, "The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy", 2009). Dal punto di vista del Parlamento Europeo, questo emendamento aveva lo scopo di trasmettere l'idea che il Parlamento stesso avrebbe dovuto esercitare uno scrutinio politico come diritto e non semplicemente un'opzione. È inutile dirlo, l'emendamento cadde nel vuoto, tuttavia, in pratica, in un'ottica

complessiva, un controllo politico più vincolante e generalmente omonimo è esercitato da questi nell'ambito finanziario.

2.5.4 Revisione delle Attività

Un viatico principale per determinare cambiamenti organizzativi è sottoporre a revisione periodica le attività svolte da un'agenzia in coerenza con gli obiettivi annuali o normativi fissati. L'art.33 EC 2007/2004 dispone che sia commissionata, da parte del Consiglio di Amministrazione, una valutazione indipendente esterna di Frontex entro 3 anni dal giorno in cui sono state acquistate le funzioni connesse, e successivamente ogni 5 anni. Questa disposizione è piuttosto vaga in merito all'esatto contenuto della valutazione; al comma 2 dell'art.33 si indica, infatti, semplicemente, che la valutazione includerà l'esame dell'efficacia delle funzioni svolte dall'agenzia, il suo impatto e le sue pratiche di lavoro, e che includerà le osservazioni dei soggetti interessati a livello europeo e nazionale. Quando consultò la proposta della Commissione, il Parlamento Europeo espresse la sua preferenza per un maggior controllo delle attività, ovvero che la prima fase di valutazione fosse commissionata entro i 2 anni dall'inizio delle funzioni, e successivamente ogni 2 anni (Leonard, "The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the Eu External Borders Policy", 2009). Con riguardo al contenuto della valutazione, suggerì una maggiore attenzione alle seguenti questioni: **il rispetto dei diritti umani fondamentali, la necessità e la fattibilità della creazione di una "Guardia di Frontiera Europea"** e il valore aggiunto dell'agenzia (Ibidem). Infine, si propose l'inserimento di un emendamento che avrebbe previsto, oltre il coinvolgimento del Consiglio, anche quello del Parlamento nella ricezione dei documenti relativi alla valutazione (Ibidem).

2.5.5 Diritto di accesso ai documenti

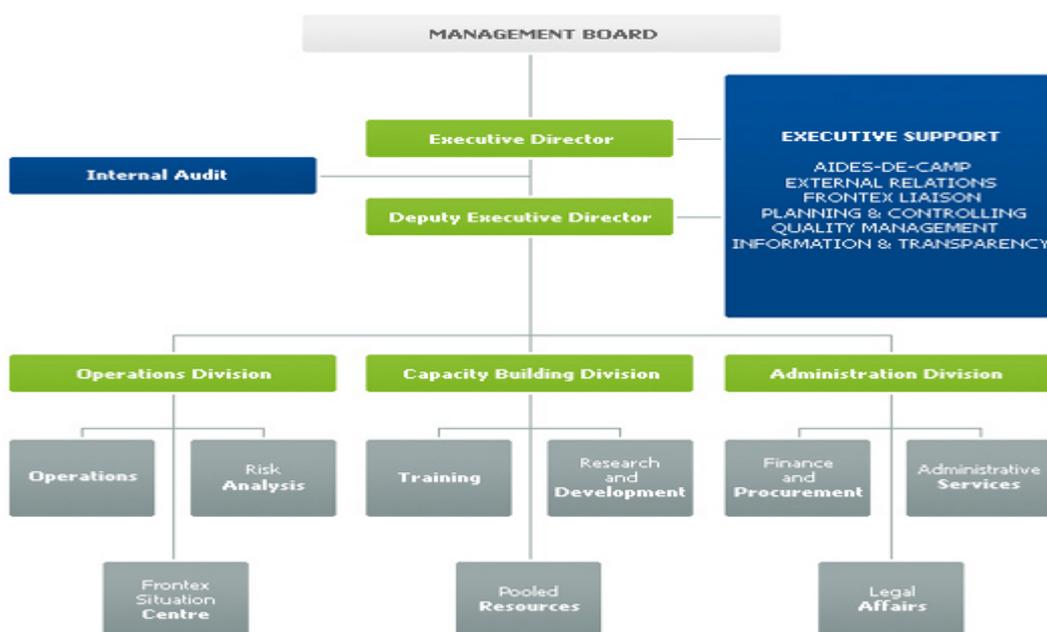
Richiedere alle agenzie l'accesso ai loro documenti è un altro fondamentale meccanismo di controllo. L'art.28 EC 2007/2004 disciplina che Frontex è soggetto al Regolamento EC 1049/2001, che norma in materia di accesso ai documenti dell'Ue che non sono stati ancora rilasciati pubblicamente. Durante la procedura di consultazione, il Parlamento Europeo ha chiesto, inoltre, che si applicasse la

regolamentazione EC 45/2001 concernente il trattamento dei dati personali, ma anche questa richiesta rimase inascoltata (Ibidem).

2.5.6 Conclusioni

Questa sezione ha dimostrato che i vari meccanismi di controllo sono stati posti per evitare ogni possibile e indesiderata forma di “drift” politico o amministrativo che sia, nelle attività di Frontex. Ciò che si è posto in luce è che nel corso del negoziato il Parlamento Europeo ha cercato, in ogni modo, nonostante non partecipasse in veste di codecisore, di intensificare i poteri di controllo propri e della Commissione, ovvero, essenzialmente, nel tentativo di “comunitarizzare” il più possibile l’agenzia. Tuttavia, in un contesto qual è quello della consultazione, il Parlamento si è trovato ad operare in una posizione molto debole e non ha potuto superare le reticenze del Consiglio, se non nel settore finanziario. **Il risultato è l’effetto di una politica di istituzionalizzazione frammentata che, di fatto, consegna Frontex nelle mani degli Stati Membri, con ciò che ne consegue, vedremo, in ambito amministrativo, ma soprattutto, operativo e di responsabilità legale, sociale e politica.**

2.6 La struttura amministrativa



(Tratta da <http://www.frontex.europa.eu/>)

2.6.1 Il Consiglio di Amministrazione

Frontex ha un proprio Consiglio di Amministrazione, di cui è responsabile il Direttore Esecutivo, la cui disciplina è rinvenibile agli art.20 al 24 del regolamento istitutivo. Esso si compone di un rappresentante di ogni Stato Membro e due rappresentanti della Commissione Europea, che sono “designati sulla base del loro alto livello di esperienza e competenza nel campo della cooperazione operativa nella gestione delle frontiere” (Art.21 EC 2007/2004). I rappresentanti degli Stati Membri sono al capo dei servizi nazionali responsabili della gestione delle frontiere; la durata dell’ufficio è di quattro anni, rinnovabile una sola volta. Ogni membro del Consiglio ha diritto ad un voto, mentre il Direttore Esecutivo non ha diritto al voto, ma può prendere parte alle deliberazioni all’interno del Consiglio stesso. Gli Stati associati alla implementazione, applicazione e sviluppo dell’acquis di Schengen hanno, comunque, diritto ad un rappresentante e ad un suo sostituto, ma con diritto al voto limitato; conformemente ai rispettivi accordi di associazione, saranno elaborati nuovi accordi, affinché vengano stabiliti per questi stati la portata della loro partecipazione ai lavori dell’agenzia, la natura dei loro contributi in termini di personale e finanziari. Il Consiglio di Amministrazione si riunisce almeno in due riunioni ordinarie all’anno, ma incontri addizionali possono essere disposti su richiesta del Presidente e di almeno un terzo dei membri componenti; Irlanda e Regno Unito sono invitati a prendere parte alle suddette riunioni e il Consiglio di Amministrazione può disporre, su sua totale discrezionalità, l’opportunità della partecipazione di persone esterne. In origine, la Commissione aveva proposto che il Consiglio di Amministrazione fosse composto da dodici membri e due rappresentanti della Commissione (Leonard, “The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy”, 2009). Tuttavia, il Consiglio considerò ragionevole che ogni Stato Membro avesse un proprio rappresentante nel Consiglio medesimo (Ibidem). Inoltre, il Parlamento Europeo propose due importanti emendamenti al riguardo, che concernevano la composizione del Consiglio di Amministrazione, ma i quali, alla fine, non furono considerati dal Consiglio: prima di tutto, il Parlamento propose che il Consiglio e la Commissione nominassero rispettivamente sei membri del Consiglio, portando il numero ad un totale di dodici membri (Ibidem). È chiaro, che questo fu un tentativo del Parlamento per rinforzare il ruolo della Commissione all’interno del Consiglio di Amministrazione, così da potenziarne il carattere “comunitario”, ma anche questa proposta non fu

accettata dal Consiglio. Come anche fu rigettata la proposta che il Consiglio di Amministrazione potesse essere presieduto da un rappresentante della Commissione (Leonard, “The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy”, 2009).

Il Consiglio di Amministrazione adempie a una serie di funzioni (Art.20 EC 2007/2004). Esso elegge un proprio Presidente e un Vice Presidente, che rimangono in carica per due anni, carica rinnovabile per una sola volta; nomina il Direttore Esecutivo sulla base della proposta della Commissione Europea e contestualmente esercita su di lui l'autorità disciplinare. In più, è responsabile per l'adozione della Relazione Generale delle attività di Frontex dell'anno precedente, trasmettendolo alla Commissione, al Consiglio, al Parlamento, al Comitato Economico e Sociale e alla Corte dei Conti, oltre che del Programma di Lavoro per l'anno seguente, trasmesso solo al Consiglio, al Parlamento e alla Commissione, ricevendo il parere da parte di quest'ultima; stabilisce le procedure nel prendere decisioni riguardo i compiti operativi del Direttore Esecutivo, adotta il bilancio dell'agenzia; senza pregiudizio degli art.20 comma 2 e 26 comma 2 e comma 4, vota le sue decisioni a maggioranza assoluta dei suoi membri. Il Parlamento Europeo avrebbe preferito, in sede di negoziazioni, che alcuni di questi compiti fossero affidati alla Commissione Europea; durante la procedura di consultazione, propose, infatti, che la Commissione nominasse il Direttore Esecutivo e che detenesse il potere di dimmetterlo, ma anche questa proposta rimase nel vuoto.

Dunque, il Consiglio di Amministrazione detiene importanti funzioni riguardanti il controllo delle attività dell'agenzia. Dato che è presente un forte carattere intergovernativo, questo significa che il controllo del lavoro di Frontex è in gran parte esteso nelle mani degli Stati Membri, che sono considerati i principali “stakeholders”. Ad oggi, sembrerebbe che i meccanismi di controllo presso il Consiglio si siano rilevati soddisfacenti (House of Lords, 2008). Tuttavia, questa non è la posizione espressa dai gruppi “pro-migranti” e “pro-diritti umani”, che hanno manifestato tutta la loro insoddisfazione per la scarsa protezione del principio di “responsabilità” presso l'organo di vertice di Frontex; soprattutto per il “British Immigration Law Practitioners' Association” (ILPA): “il Consiglio di Amministrazione è un debole metodo di scrutinio nella maggior parte dei casi, ma particolarmente nel contesto di

Frontex” (House of Lords, 2008). ILPA ha anche criticato il fatto che il Consiglio comprende solo i rappresentanti degli Stati Membri e della Commissione Europea.

2.6.2 Il Direttore Esecutivo

L'agenzia è gestita dal Direttore Esecutivo. Le funzioni e i poteri, nonché il processo di nomina del Direttore Esecutivo sono disciplinati agli art.25 e 26 del regolamento istitutivo. Egli è eletto con una maggioranza di due terzi all'interno del Consiglio di Amministrazione, è coadiuvato nella sua attività dal Vice Direttore Esecutivo che acquista temporaneamente le funzioni del primo nei casi di assenza o indisposizione; egli è completamente indipendente nello svolgimento dei suoi doveri, il suo ufficio dura in toto cinque anni ed è rinnovabile una sola volta; senza alcun pregiudizio rispetto le competenze della Commissione e del Consiglio di Amministrazione, il Direttore Esecutivo e il suo ufficio, espletano le funzioni attribuite dal regolamento senza seguire nessun tipo di istruzione di alcun governo nazionale o altro ufficio esterno. Commissione e Parlamento possono chiamare il Direttore Esecutivo a riferire dello svolgimento dei suoi compiti. Le principali funzioni del Direttore Esecutivo consistono nella definizione degli obiettivi strategici dell'agenzia, istituire e mantenere una effettiva cooperazione tra Frontex e le autorità competenti degli Stati Membri nell'ambito dello svolgimento delle attività dell'agenzia, garantire omonima cooperazione all'interno del noto “triangolo istituzionale”, operare per un corretto collegamento, nell'ambito della gestione delle frontiere esterne, tra gli Stati Membri e gli Stati terzi, definire un link proficuo tra Frontex e le organizzazioni internazionali e ,infine, egli ha rappresentanza diretta presso i media.

Dal 25 Maggio 2005 l'attuale Direttore Esecutivo è Ikka Laitinen.

2.6.3 Il Bilancio

Nel suo anno di fondazione, il 2005, Frontex non aveva un proprio bilancio per le attività operative ma gestiva perlopiù i finanziamenti necessari per coprire i costi del suo personale e delle riunioni del Consiglio di Amministrazione. Questa fattispecie cambiò sostanzialmente nel 2006, quando l'agenzia acquistò indipendenza di spesa

con riguardo ai compiti operativi come operazioni congiunte, analisi del rischio, attività di formazione e ricerca. Tuttavia, le spese relative allo staff e ai costi amministrativi dovevano essere sottoposte all'approvazione della Commissione (DG Justice, Freedom and Security). Ma questo controllo si rivelò assai ingombrante e dispendioso in termini di tempo, dunque, si optò perché Frontex ottenesse indipendenza finanziaria dal 1 Ottobre 2006. Il bilancio di Frontex è aumentato in modo considerevole dalla sua istituzione: si approssimò alla quadruplicazione tra il 2006 e il 2008, sottolineando la determinazione, perlomeno politica, di volere investire in maniera decisa sulla sua capacità operativa; recentemente, rispetto al 2008, il bilancio del 2009 è aumentato di circa il 25% arrivando all'importo di 88.3 milioni di euro, con un incremento totale rispetto al 2006 pari al 360%. Secondo l'ultima Relazione Generale del 2010, infine, il bilancio è cresciuto, teoricamente, di un altro 5.2%, toccando soglia 92.8 milioni di euro, giustificato dai pesanti investimenti della Commissione nell'operazione RABIT in Grecia, cioè in pratica, registriamo un incremento marginale dell'1.2%. In ogni caso, queste cifre possono risultare fuorvianti (soprattutto se comparate con il contestuale incremento del fatturato totale dell'agenzia) se, al contempo, non si analizzano i rilevanti emendamenti in ordine al reclutamento di maggior personale e alla copertura addizionale delle attività operative, specialmente il costo intensivo delle operazioni marittime di frontiera nel Mediterraneo. Nel corso dell'esercizio finanziario del 2009 quintuplicava il bilancio destinato alla cooperazione in materia di rimpatri e il 70% dei fondi disponibili veniva assegnato alle operazioni congiunte, rimarcando una evidente importanza attribuita alle attività operative; all'interno di questo 70%, il 55% veniva stanziato per operazioni marittime, a causa anche dell'utilizzo di navi off-shore e aerei da pattugliamento; il restante bilancio era ripartito tra attività di formazione e di ricerca. Dato significativo è che del bilancio del 2009 ben il 18% (pari a circa 15.8 milioni di euro) non fu utilizzato e ritornò alla Commissione. Rispetto agli stanziamenti del 2010 non si notano differenze sostanziali, ovvero permane quale settore più finanziato quello delle attività operative, con una sensibile predilezione per le operazioni alle frontiere marittime (e alla luce degli ultimi avvenimenti nell'ambito della cosiddetta "Primavera Araba" e al potenziamento delle operazioni "Hermes" e "Poseidon" c'è da attendersi un incremento ulteriore di questa voce del bilancio) e un aumento delle risorse destinate alle operazioni aeree (circa il 14%) e terrestri (circa il 10%). L'analisi delle risorse finanziarie sottolinea, ancora una volta, da un lato l'onnipresenza del carattere

sperimentale di governance, soprattutto nel settore operativo, laddove si menziona la contestuale dotazione di mezzi tecnici tecnologicamente sempre più avanzati, dall'altro l'attenzione degli Stati Membri maggiormente coinvolti nella gestione delle frontiere esterne, ovvero situati nella parte meridionale e occidentale dell'Europa, affinché l'azione di Frontex venga concepita, soprattutto, in un'"ottica emergenziale", e ciò è drammaticamente evidente se si va a studiare, su una scala ridotta, proprio la maggior voce di stanziamento del bilancio circoscritto all'ambito operativo dell'agenzia, cioè quello destinato alle operazioni via mare, terrestri e aeree, di cui abbiamo parlato, allocato, quasi esclusivamente, rispettivamente, in quel del Mediterraneo Centrale (Nautilus 2009, Hermes 2009 e 2010), Occidentale (Minerva 2009 e 2010, Indalo 2009 e 2010), Orientale (Poseidon 2009 e 2010), oltre che della zona atlantica (Hera 2009 e 2010), presso il confine terrestre greco-bulgaro (Poseidon Land 2010), il confine terrestre dei Balcani Occidentali (Neptune Land 2010), infine, presso la zona aerea occidentale europea (Hammer 2008 e 2009, Hubble 2009 e 2010, Hydra 2010).

Passiamo ora all'ambito dei controlli istituzionali relativi al bilancio. Per il Parlamento Europeo, che fu messo da parte, solo inizialmente in questo caso vedremo, durante le negoziazioni del progetto di regolazione, il controllo di bilancio è il principale strumento a sua disposizione per vincolare l'attività di Frontex. Sulla base dell'art.29 EC 2007/2004, il bilancio dell'agenzia ha quattro differenti fonti: **una sovvenzione comunitaria, un contributo da parte degli Stati associati all'implementazione, l'applicazione e lo sviluppo dell'acquis di Schengen, tariffe applicate per i servizi forniti e ogni contributo volontario da parte degli Stati Membri.** Quando consultò la proposta della Commissione, il Parlamento suggerì una quinta fonte di bilancio, ossia un contributo da parte dello Stato Membro ospite, ma questo emendamento fu rigettato, senza alcuna sorpresa, dal Consiglio (Leonard, "The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy", 2009). **In pratica, la sovvenzione comunitaria è di gran lunga la più importante fonte del bilancio di Frontex, che concede al Parlamento Europeo, aspetto fondamentale da analizzare, un grosso potere di influenza, in termini finanziari, sull'agenzia.** Di questo potere, ad esempio, fece uso nell'Ottobre 2007 quando il Comitato Bilancio votò a favore di un aumento di 30 milioni di euro per il bilancio 2008 di Frontex, ma, allo stesso tempo, dispose la messa in riserva del 30% del bilancio amministrativo di Frontex (EPP-ED Group 2007; House of Lords 2008). Oltre al controllo della suddetta

autorità sul bilancio, la Corte dei Conti è chiamata a dare le sue osservazioni sui conti dell’Agenzia (Art.30 EC 2007/2004).

2.6.4 Il Servizio di “auditing” interno

Sulla base dell’art.38.4 del Regolamento Finanziario di Frontex, il Direttore Esecutivo ha previsto la istituzione di un servizio preposto ad “auditing” interno, generalmente definibile come attività indipendente di consulenza per aggiungere valore e migliorare la struttura operativa di un’amministrazione e contribuire a una rigorosa ed effettiva gestione delle sue risorse. I suoi compiti consistono, nel nostro caso, in modo specifico, nella verifica del sistema di controllo interno al fine di valutare l’efficacia e, più in generale, le prestazioni delle unità di Frontex in attuazione delle proprie politiche, programmi e azioni con fine di realizzare il suo miglioramento continuo, fornendo pareri indipendenti alla Direzione amministrativa sulla qualità gestionale, nonché svolgendo attività di consulenza.

2.6.5 Il Supporto Esecutivo

Il Supporto Esecutivo esercita un supporto orizzontale di funzioni per Frontex, in particolare per la Direzione amministrativa. Infatti, i membri del Supporto Esecutivo consigliano e assistono la Direzione amministrativa, avvalendosi della loro competenza per l’espletamento dei loro compiti; essi sono subordinati al Direttore Esecutivo, che ne definisce le regole organizzative.

L’Aiutante di campo si occupa della redazione di documenti, corrispondenza, logistica, sicurezza delle missioni, le modalità pratiche di cooperazione a livello esecutivo tra gli Stati Membri, la raccolta e la distribuzione delle informazioni rilevanti ai fini di Frontex; prepara e coordina le questioni relative al Consiglio di Amministrazione, fornisce assistenza alle riunioni di Direzione.

Gli Ufficiali delle Relazioni Esterne forniscono consulenza nel campo della cooperazione di Frontex con i terzi, ovvero Stati e organizzazioni internazionali, forniscono la cooperazione operativa tra gli Stati Membri e gli Stati associati a Schengen, sviluppano e mantengono una rete affidabile , accessibile ed efficace di

contatti con i terzi, competenti in materia di gestione delle frontiere, al fine di consentire alle unità di Frontex di monitorare e seguire la cooperazione operativa, tra cui lo scambio di informazioni ed esperienze, formazione, attività congiunte e progetti pilota; valutano l'influenza di fattori esterni e interni all'Ue capaci di influenzare Frontex, favoriscono il collegamento con le altre istituzioni europee, al fine di migliorare la pianificazione di obiettivi di lungo termine.

L'ufficio Comunicazione provvede allo scambio informazioni, individua e analizza le informazioni pertinenti e propone, ove necessario, le azioni da intraprendere, monitora il reporting del processo decisionale dell'Ue relativo alla gestione delle frontiere, partecipa alle riunioni per conto di Frontex in base alle istruzioni del Direttore dell'unità, riferisce a Frontex su tutti gli eventi che la riguardano, facilita la ricezione di tutti i documenti comunitari pertinenti, facilita i contatti con il "Frontex Situation Center" (FSC).

Il Controllore elabora, propone e rivede la pianificazione strategica a lungo termine di Frontex che comprenda sia gli aspetti operativi che finanziari, garantisce che gli obiettivi fissati siano coerenti con le risorse disponibili, sviluppa gli strumenti e gli indicatori necessari come parte della gestione delle informazioni, crea un sistema efficace per controllare le analisi dei rischi, informa la Direzione di Frontex sui rischi di attuazione.

Il Servizio Gestione della Qualità supporta la Direzione in tutti gli aspetti dell'implementazione di standard di controllo interno oltre che espletare attività di consulenza in ordine a tutte le aree amministrative.

2.6.6 Qualche aspetto dello Staff

Frontex ha cominciato le sue attività operative il 3 Ottobre 2005, affidandosi solo a esperti nazionali distaccati (SNEs) e a personale ausiliario. Fino alla fine del primo anno, Frontex contava un personale che arrivava all'incirca ai 43 membri, inclusi 15 agenti ausiliari, 27 SNEs e un agente temporaneo. Il relativo alto numero degli SNEs indica una significativa dipendenza dagli Stati Membri, che riduce lo spazio di manovra di Frontex (Laitinen 2008). Quindi, nella Relazione Annuale del 2006, si sottolineava l'esigenza di un cambio nella struttura dello Staff e si chiedeva la

possibilità di reclutare proprio personale su una base permanente per migliorare la coerenza e la continuità del lavoro dell'agenzia. In accordo con questa richiesta, Frontex conobbe un significativo incremento delle risorse umane di circa due terzi, portando il suo Staff dai 79 membri del 2006 ai 131 del 2007. L'aumento del personale, sebbene con variazioni di livello, riguardò tutte e tre le categorie che abbiamo menzionato. Ora, rispetto al passato, possiamo osservare come l'agenzia sia dotata di un importante numero di personale a sua diretta disposizione, che tra il 2008 e il 2010 passa dai 164 ai ben 225 membri. Essenzialmente, scomponendo il dato, si può notare una minore preponderanza degli SNEs rispetto al 2005, che nel 2010 superano di sole 5 unità gli agenti ordinari posti sotto contratto.

In ogni modo, sulla base dell'aumento del carico di lavoro e dei mezzi finanziari, il Direttore Esecutivo Laitinen ha più volte sottolineato, sin dal 2008, la necessità di un continuo adeguamento dello staff, evidenziando un importante sbilanciamento tra le risorse amministrative e quelle finanziarie, causa, secondo quest'ultimo, di risultati contro produttivi dal punto di vista operativo.

2.6.7 L'Analisi del Rischio

La "Analisi del Rischio" rappresenta il "nucleo interno" di Frontex (Laitinen in House of Lords 2008) e forma la base del suo intero range di attività. Il lavoro della "Unità di Analisi del Rischio" (RAU) è quello, in pratica, di guidare il lavoro operativo dell'agenzia, nonché di sviluppare e applicare un "Modello comune integrato di analisi del rischio" (CIRAM), i cui risultati dovrebbero essere incorporati nello sviluppo di un nucleo comune per i curricula degli aspiranti alla formazione di guardie di frontiera, e per preparare analisi del rischio generali e mirate, da sottoporre ai suoi utenti finali, ovvero le unità operative di Frontex, le autorità nazionali per l'immigrazione, il Consiglio Europeo e la Commissione. Il Programma di Lavoro di Frontex del 2006 specifica nel dettaglio i compiti di RAU, che includono la preparazione di analisi del rischio e delle minacce per le attività operative, nonché la produzione di bollettini di polizia pubblici; in linea con quanto detto, quindi, il RAU produce una valutazione del rischio annuale a carattere generale e valutazioni su misura per eventi particolari o straordinari (esempio, in occasione delle Olimpiadi Invernali del 2006, la Coppa del Mondo nel 2006, Uefa Euro 2008) e ancora per specifici ordini di problemi (esempio

riguardo le rotte di immigrazioni ai confini orientali e meridionali), infine, nel 2006, produsse il “Primo Bollettino forze dell’ordine in materia di immigrazione illegale”. Tra il Gennaio del 2006 e l’Agosto del 2007, Frontex ha redatto 13 valutazioni dei rischi per il Consiglio e la Commissione. Per sfruttare tutte le possibili risorse informative e rafforzare la coerenza dell’analisi, fu istituito il FRAN, laddove il CIRAM, introdotto da un gruppo di esperti del Consiglio Europeo nel 2002, è continuamente sottoposto a miglioramenti e revisioni con la partecipazione degli Stati Membri. Una delle recenti attività del FRAN è stata il lancio ufficiale di un “sistema di scambio regolare di informazioni” (Incident Reporting System o IRS). Inoltre, si ricordi l’accordo sulla formazione di ICO-NET, un sistema web e network online di informazione e coordinazione per le autorità nazionali di immigrazione, che potrà essere usato come canale di scambio. Di recente, Frontex ha anche istituito degli stretti legami con l’Europol, producendo rapporti congiunti e convocando incontri regolari. RAU si è occupata non solo di analisi post operazioni congiunte, ma anche di valutazioni ex-ante del rischio. Secondo la relazione della House of Lords (2008), il Parlamento Europeo sembra non aver ricevuto regolarmente le relazioni di RAU.

2.6.8 Il Centro Situazione

Il Centro Situazione Frontex (FSC) è stato creato come unità indipendente all’interno della divisione operazioni da una decisione del Consiglio di Amministrazione il 26 Novembre 2007 ed ha cominciato ad essere operativo il 1 Luglio 2008. L’FSC funge da unico punto di ingresso e di uscita di informazioni in Frontex. La sua missione riguarda la valutazione e la comparazione di informazioni in entrata, al fine di fornire un quadro affidabile e completo sulla situazione della gestione e dell’immigrazione clandestina alle frontiere esterne degli Stati Membri. Al fine di soddisfare gli obiettivi fissati per l’FSC, il personale dell’unità offre una vasta gamma di servizi, ovvero monitoraggio delle situazioni di crisi, allarmi precoci e relazioni sulla situazione di utenti esterni ed interni, gestione e rielaborazione di tutte le informazioni derivanti dalle operazioni congiunte, sostegno consapevole alle missioni operative con relazioni per paese, implementazione della rete di scambio di informazioni con gli attori esterni attraverso il portale “Frontex One-Stop-Shop” (FOSS), attività di monitoraggio dei media, compresa la distribuzione di notizie di stampa flash e newsletter quotidiane a

una vasta gamma di utenti (Frontex e la comunità europea di forze dell'ordine); agisce come soggetto chiave nel progetto Frontex-Eurosur, con un ruolo importante nella gestione delle crisi e nel monitoraggio della situazione, una volta che il progetto sia pienamente attuato, prestando supporto di prima risposta dell'agenzia sulle richieste urgenti di assistenza da parte di MS-SAC (RABIT).

L'unità ha osservato una rapida espansione dalla sua implementazione, con la maggioranza dei processi già esistenti e consolidati. Quando tutti i requisiti saranno soddisfatti, l'obiettivo esclusivo a lungo termine dell'FSC sarà quello di fornire assistenza permanente e monitoraggio della situazione al personale Frontex e ai suoi partner esterni.

2.6.9 Ricerca e Sviluppo

La missione della "Unità Ricerca e Sviluppo" è quella di seguire gli sviluppi della ricerca pertinenti il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne e trasmettere queste informazioni agli Stati Membri e alla Commissione. L'Unità agisce in collegamento da un lato, con la comunità di ricerca, dall'altro con gli utenti finali, al fine di veicolare i risultati della prima sulla base delle esigenze dei secondi; il compito da essa svolto si inserisce pienamente all'interno del "Settimo Programma Quadro" in tema di sicurezza, ed è funzionale anche alla definizione di politiche di sviluppo all'interno del "Forum Ricerca Europea di Sviluppo e di Innovazione" (ESRIF).

L'attività dell'Unità è divisa in due principali aree di interesse: controlli e sorveglianza delle frontiere; i progetti in corso nelle suddette aree includono: la valutazione e test di verifica biometrica e soluzioni di identificazione, in particolare per l'utilizzo di questi da parte del "Passaggio di frontiera automatizzato" (ABC) e il "Sistema di informazione visti" (VISA), perseguendo lo sviluppo delle tecnologie di rilevazione (per gli essere umani in compartimenti chiusi, beni illeciti e documenti falsi), e nuove idee sui controlli alle frontiere per aumentarne la sicurezza e i tempi di transito. Una gran parte del lavoro consiste nel facilitare lo scambio di informazioni tra le autorità di polizia alla frontiera, gli istituti di ricerca, università e industria, attraverso l'organizzazione di workshop e conferenze. Recentemente, l'Unità ha cominciato a commissionare studi per valutare il valore delle nuove tecnologie e per stabilire le

priorità per lo sviluppo delle capacità future per la sicurezza nei confini europei; solo alcuni di questi studi, però, ad oggi, risultano effettivamente esternalizzati.

L'Unità è costituita, attualmente, da 12 dipendenti, di cui 2 esperti degli Stati Membri distaccati. Tutto il personale risulta laureato in settori che vanno dalle relazioni internazionali alla progettazione e alcuni hanno esperienza come guardie di frontiera. Il bilancio per il 2010 è di 1,4 milioni di euro che coprono gli studi e l'organizzazione di eventi.

Sicuramente, insieme all'unità preposta all'analisi dei rischi, il centro Frontex dedicato alla ricerca e allo sviluppo rappresenta una delle unità amministrative cruciali nel lavoro dell'agenzia, considerato che i principali elementi di sperimentazione nascono proprio in loco, sia per quanto attiene l'organizzazione dei progetti pilota e delle missioni operative, sia per quanto riguarda la definizione del problema immigrazione alle frontiere esterne e, da ultimo, la percezione stessa della questione sicurezza. Molte delle evoluzioni nel campo VISA e nella medesima struttura amministrativa, si sviluppano a partire proprio dalle attività di ricerca e sviluppo. Infine la ricerca e lo sviluppo creano un sub-network operante all'interno della società civile, capace di garantire a Frontex uno dei pochi contesti di conoscibilità e di operatività presso il pubblico.

2.7 Frontex: una struttura sperimentale ma non responsabile?

2.7.1 Introduzione

Da quando i livelli amministrativi inferiori come Frontex giocano un ruolo sempre più significativo nel plasmare i risultati di policy, il principio di responsabilità tradizionalmente inteso, basato sul modello principale-agente, è condizionato dal contesto di "governance sperimentale" (Sabel e Simon 2006; Sabel e Zeitlin 2008). Come abbiamo visto di sopra, i rimedi per poter ovviare a questa questione consistono nel "dinamizzare" la responsabilità, vincolando gli agenti a giustificare sempre le loro decisioni e azioni sulla base di processi di revisione paritaria, in garanzia dei principi di trasparenza pubblica (Sabel e Simon 2006; Sabel e Zeitlin 2008; Cohen e Sabel 2005). Una parte degli studiosi ritiene che queste misure abbiano un ampio e potente effetto di democratizzazione del sistema amministrativo, spesso destabilizzante per

quelle forme di autorità che potremmo definire “trincerate” (Sabel e Zeitlin 2008), mediante l’allargamento del cerchio di attori alternativi coinvolti nel policy-making (Gerstenberg e Sabel 2002). Altra frangia accademica afferma che questo sistema di “governance sperimentale” non è stato in grado di soddisfare gli standard normativi e le aspettative. Invero, da un lato, l’istituzione di Frontex ha determinato il trasferimento di autorità da unità opache come SCIFA e SCIFA+ e da una serie di centri ad hoc, a una organizzazione formalizzata, che può essere considerata, rispetto al passato, come un relativo miglioramento in termini di responsabilità e trasparenza (Dehousse 1997). Ma, dall’altro, la medesima istituzione di Frontex ha innescato un aumento sostanziale delle attività burocratiche in termini di intensità e portata, determinando un effetto di “sovra nazionalizzazione” a piena scala, sulla base di una legislazione vincolante, di campi come la gestione delle frontiere, dapprima considerati come off-limits. All’uopo, Frontex può essere vista come un tentativo di “verticalizzazione monca”, laddove gli Stati Membri producono effetti positivi di interazione senza compromettere la loro sovranità (Benz 2000). Questi effetti positivi permangono principalmente nell’interesse delle elites amministrative in cerca di autonomia, che possono, così, estendere la loro azione (Aden 2006; Costello 2006) e, soprattutto, mobilitare gli Stati terzi per affrontare il problema degli immigrati indesiderati e dei rifugiati prima che questi lascino il loro territorio di origine (Lavenex 2006). Tuttavia, le elites amministrative, sono capaci e hanno la facoltà di aumentare l’ambito delle proprie attività fino al punto in cui lo consenta la mancanza di un sufficiente e preciso framework legale, che avrebbe il compito, qualora presente, di fissare chiari limiti a questa forma di governance amministrativa. Solo in un ambiente formalmente debole le suddette elites possono perseguire, deliberatamente, i propri interessi e i propri obiettivi di policy, senza temere gli interventi del parlamento o delle corti europee, come avviene in ambito nazionale. È esattamente il network funzionale dell’agenzia che fornisce gli attori della governance burocratica, con il tipo di informazioni e attività di coordinazione di cui necessitano, senza che gravi su di loro il peso eccessivo delle procedure di responsabilità e controllo.

Sulla base degli studi accademici, la governance sperimentale potrebbe contribuire alla ricerca di soluzioni di policy e alla costruzione di fiducia politica in aree altamente contestate e controverse, ma, al contempo, come accade nel nostro caso, potrebbe determinare modifiche nei modelli di responsabilità. **Seguendo la teoria di Bovens**

(2007), **possiamo definire il principio di responsabilità come quella “relazione tra un attore e un forum, in cui l’attore ha l’obbligo di spiegare e giustificare la propria condotta, affrontando le conseguenze delle proprie azioni”**. Possiamo individuare differenti tipi di responsabilità: politica, giuridica, amministrativa, professionale e sociale; nel caso di Frontex: 1) **responsabilità politica** (fino a che punto Frontex è vincolata a giustificare le proprie azioni nei confronti del Parlamento Europeo e a quelli nazionali?), 2) **responsabilità giuridica** (fino a che punto Frontex è vincolata a rispondere per le sue azioni di fronte alla Corte Europea di Giustizia e a quelle nazionali?), 3) **responsabilità amministrativa** (fino a che punto Frontex è controllata da istituzioni amministrative e finanziarie?), 4) **responsabilità sociale** (fino a che punto Frontex considera le critiche, le domande e i suggerimenti della società civile organizzata e quanto sono trasparenti le sue attività?).

Questa sezione si propone, in primis, di effettuare una summa dei meccanismi di controllo che abbiamo trattato in maniera non comprensiva nei paragrafi precedenti dedicati all’analisi strutturale alla luce del principio di responsabilità, particolarmente rilevante in Frontex dato il contesto di eccezionalità in cui agisce, e, in secondo luogo, di trarre conclusioni riguardo il futuro di questo sistema di governance atipico.

2.7.2 Responsabilità politica

La responsabilità politica di Frontex indirizza le sue obbligazioni nei confronti del Parlamento Europeo e dei parlamenti nazionali. Avendo riguardo al primo, l’intervento legislativo del Parlamento Europeo è stato rafforzato solo dal 1 Gennaio 2005, infatti, il regolamento istitutivo di Frontex nel 2004 è stato adottato esclusivamente con il concorso del Consiglio, facendo emergere problemi con riguardo alle materie del controllo e sorveglianza delle frontiere esterne, che, nel frattempo, sono normate attraverso la procedura di codecisione. È stato opportunamente sottolineato, che molte questioni operative di Frontex, ad oggi, non risultano regolamentate dall’intera normativa secondaria, rendendo l’intervento legislativo del Parlamento incompleto (Pollak e Slominski, “Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU’s External Borders”, 2009). Il ruolo limitato del Parlamento potrebbe provocare drammatici criticismi, poiché anche se questi riceve i risultati delle ricerche condotte con riguardo agli sviluppi tecnici, esso non riceve

contestualmente le importanti analisi dei rischi, che, viceversa, sono presentate alla Commissione.

A parte questo aspetto, come abbiamo analizzato, le procedure comunitarie di bilancio concedono una influenza considerabile al Parlamento sugli aspetti finanziari. Riassumendo, il diritto di controllo parlamentare comprende la ricezione della Relazione annuale di Frontex (Art.20(2b) EC 2007/2004) e del Programma di Lavoro (Art.20 (2c)). In modo simile all'Europol, nessuna audizione ha luogo per il futuro Direttore Esecutivo prima che egli abbia preso l'ufficio e il Parlamento ha la facoltà di invitare quest'ultimo a relazionare sullo svolgimento dei compiti assegnategli (Art.25). Tuttavia, è discutibile che il Direttore Esecutivo sia sì pienamente informato riguardo tutti i dettagli delle operazioni congiunte organizzate da Frontex, ma che queste ultime siano eseguite sotto l'autorità dello Stato Ospite (Ibidem).

La responsabilità politica "indiretta", invece, si riferisce ai ministri nazionali responsabili presso i rispettivi parlamenti. La partecipazione di ufficiali nazionali nelle attività di Frontex concede ai parlamenti nazionali il diritto di richiedere risposte dai loro governi, ma, è stato enfatizzato, che Frontex stessa non è obbligata a informare e a fare rapporto ai medesimi; in ogni modo, i parlamentari e i ministri quasi mai si trovano ad affrontare un esame approfondito nei parlamenti nazionali quando si tratta di affari europei. Concludendo, i membri del Consiglio sulla base dell'art.20 del regolamento hanno la responsabilità di sviluppare politiche e legislazioni nel settore del controllo e della sorveglianza dei confini.

2.7.3 Responsabilità giuridica

La Corte di Giustizia ha giurisdizione in casi di responsabilità contrattuale e non (Art.19 EC 2007/2004), ugualmente è competente nell'ambito di dispute tra gli Stati Membri sui problemi di responsabilità nelle operazioni di RABIT. Non emettendo Frontex normativa giuridicamente vincolante, ma conducendo e coordinando operazioni congiunte sotto la responsabilità degli Stati Membri ospitanti, la responsabilità giuridica di fronte alle rispettive corti nazionali diventa importante (Art.10 EC 2007/2004 e Art.11 EC 863/2007). Tuttavia, molte questioni legali sono contestate tra gli Stati Membri, specialmente quando derivano dal controllo migratorio

al di fuori dei confini esterni dell'Ue. Per esempio, esiste un dibattito riguardo al fatto se le persone soccorse in mare debbano essere trattate nel pieno rispetto dei diritti umani e dei rifugiati o se la sistemazione temporanea e le cure mediche di base nel luogo di sicurezza siano sufficienti (Weinzierl e Lisson 2007). Oppure altra fattispecie di grande e intricata difficoltà è l'ipotesi di una nave di uno Stato Membro, che intercetta persone nel mare territoriale di uno Stato terzo (esempio come è accaduto nei confronti del Senegal e della Mauritania) e li riporta sulla costa di questo Stato senza concedere a questi potenziali rifugiati la possibilità di chiedere asilo; ciò potrebbe portare a una serie di violazioni della normativa internazionale sui diritti umani e dell'Art.3 della direttiva europea sulla procedura di asilo che proibisce il "respingimento" (Weinzierl e Lisson 2007). Prevenendo l'entrata nel territorio europeo di coloro che dovrebbero essere rifugiati, priva questi ultimi del diritto ad un adeguato esame della loro domanda, tra cui una revisione legale presso un tribunale.

2.7.4 Responsabilità amministrativa

La responsabilità amministrativa presuppone che Frontex sia soggetta alla Corte dei Conti Europea (Art.30 EC 2007/2004), che esercita il controllo finanziario sul bilancio dell'agenzia. Oltre questo, Frontex, come abbiamo visto, ha un proprio revisore interno che informa il Direttore Esecutivo e il suo Vice ed è inoltre scrutinata dal "Servizio Revisione Interna" della Commissione (Laitinen in House of Lords 2008). Inoltre, l'"Ufficio Anti-Frode Europeo" (OLAF) ha diritto a investigare sulle entrate e sulle uscite illegali. Infine, l'agenzia è vincolata alle norme sul diritto di accesso ai documenti e qualora tali norme fossero violate si ha diritto a procedere presso il Mediatore Europeo (Art.28 EC 2007/2004).

2.7.5 Responsabilità sociale

Una delle precondizioni della responsabilità sociale è la trasparenza che consente alla società civile organizzata di monitorare l'attività dell'agenzia. Da quando Frontex è stata istituita come agenzia comunitaria, essa è, come analizzato di sopra, vincolata a fornire accesso alla sua documentazione sotto la normativa del regolamento EC 1049/2001. In più, la Relazione Generale e le relazioni sui Programmi di Lavoro sono

resi pubblici sul suo sito web. Tuttavia, rimane davvero complesso ottenere informazioni tempestive sulle attività in corso. All'uopo, permane qualche preoccupazione riguardo la possibilità che l'agenzia stia perseguendo la cultura della "segretezza" e della mancanza di trasparenza, che fu propria del suo predecessore SCIFA (House of Lords 2008), includendo l'assenza di monitoraggio e controllo indipendente. Questa questione è particolarmente rilevante, soprattutto, per un certo numero di NGOs (esempio la "Dutch and Criminal Law" o la "German Informationsstelle Militarisation" che ha stretto legami con il parlamentare europeo di sinistra tedesco Tobias Pfluger), che costituiscono, in pratica, un denso network di monitoraggio di Frontex su basi permanenti. Nel frattempo, ci sono segnali che fanno pensare che Frontex sia sensibile alle critiche, avendo intensificato, come è chiaro da elementi funzionali della sua struttura amministrativa, la cooperazione e gli scambi con le organizzazioni internazionali come la UNHCR o lo "International Centre for Migration Policy Development" (ICMPD); non ci sono dubbi, quindi, che l'agenzia possa operare al fine di aumentare le ipotesi di trasparenza, soprattutto aumentando le attività di "reporting", fornendo dettagli statistici circa le sue operazioni, ragioni delle sue decisioni e scelte nell'ambito dei processi di policy-making (Scheuerman 2004). Inoltre, una delle ipotesi plausibili sarebbe quella di includere rappresentanti di NGOs, specializzate in diritti umani, all'interno del Consiglio di Amministrazione, godendo, in questo modo, di un ampio diritto di informazione, partecipazione e consultazione. La medesima inclusione delle NGOs nell'attività preparatoria del Programma Annuale di Lavoro potrebbe ovviare alle questioni sollevate.

2.8 Conclusioni

Dopo un'attenta analisi del contesto istituzionale di Frontex, si può affermare che la sua istituzione mostra la volontà degli Stati Membri di sperimentare nello sviluppo di una gestione comune alle frontiere. In ogni modo, la delicata natura del compito ha determinato un approccio che combina plurali elementi di contraddittorietà. **Da un lato, Frontex opera, tutt'oggi, in un contesto giuridico legalmente insufficiente. Questo è conseguenza della indisponibilità degli Stati Membri alla creazione a pieno titolo di una Guardia di Frontiera Europea, e la mancanza di comprensione della necessità di gestire i flussi migratori internazionali a livello europeo.**

Dall'altro lato, gli Stati Membri si sono sforzati nel fornire a Frontex la necessaria autonomia, in termini di staff e bilancio, per garantire i requisiti minimi di operatività. **Tuttavia, in termini di risorse materiali e di supporto, l'agenzia è interamente dipendente dalla volontà degli Stati Membri. Questo paradosso determina una situazione nella quale Frontex ha sì risorse finanziarie, gode sì della necessaria flessibilità, ma è completamente assoggettata, soprattutto dal punto di vista operativo, alla necessità di adattarsi agli interessi e alla benevolenza degli Stati Membri. Ciò contribuisce all'impressione che molte delle attività realizzate da Frontex, siano il frutto di decisioni ad hoc, sulla base delle esigenze estemporanee degli Stati Membri, e non seguano un piano comprensivo, causando, così, la creazione di un successivo ostacolo all'apprendimento collettivo e al riavvicinamento nel campo dell'IBM.** I risultati ottenuti, fino ad oggi, si limitano all'accorpamento di attività, in precedenza isolate, sotto un tetto comune.

È chiaro che le responsabilità legali, politiche e sociali devono essere migliorate, determinando, anche solo attraverso un accesso a tempo reale alle attività dell'agenzia, una maggiore legittimazione pubblica della sua struttura. **Infine, possiamo concludere affermando che i vantaggi di una governance sperimentale potranno essere pienamente e completamente sfruttati solo se i policy makers europei decidano di adottare un quadro normativo sufficientemente legale, che garantisca sia l'autonomia sostanziale e operativa di Frontex, sia un adeguato grado di responsabilità.** Analizzato esclusivamente sotto un profilo formale, permangono, in ogni caso, i giudizi positivi riguardo un contesto amministrativo, che riproduce in piccolo le più significative strutture esecutive europee, e che potenzialmente fornisce i necessari strumenti al fine dell'espletamento dei compiti di coordinamento, di ricerca e sviluppo nella gestione delle frontiere. Vedremo nel successivo capitolo, quali sono i problemi principali e gli elementi di più forte ambiguità che ruotano intorno all'agenzia dalla sua creazione.

Capitolo 3 - Alla ricerca di un modello integrato di gestione delle frontiere: i principali problemi nello sviluppo di Frontex

3.1 Problemi di gestione delle frontiere esterne: il retroterra di Frontex

3.1.1 La nuova natura dei controlli alla frontiera

Simbolo di identità e di demarcazione fisica del territorio sul quale uno stato esercita la sua sovranità, la frontiera **“rappresenta, tradizionalmente, il punto in cui una persona tenta di entrare nel paese, dimostrando la sua contestuale ammissibilità”** (House of Lords, 2002-03). La gestione delle frontiere pone questioni dalle plurali sfaccettature, coinvolgendo problemi di limitazione delle sovranità statali, di semplificazione e facilitazione delle tratte commerciali (non a caso uno dei primi obiettivi dell’Ue è stata l’integrazione attraverso il MEC) e di rafforzamento delle libertà civili. Se ogni Stato Membro è responsabile per il controllo e la sorveglianza delle proprie frontiere esterne, ciò determina una situazione nella quale la creazione di un IBM significa prima di tutto armonizzazione di diverse autorità che praticano a loro volta diverse pratiche, metodi e tecniche fra di loro eterogenee.

3.1.2 Il laboratorio “Schengen” per la cooperazione nella gestione delle frontiere

Con la caduta dell’Unione Sovietica, la natura delle frontiere e dei controlli alle frontiere è profondamente cambiato; basti pensare solo alla dissoluzione del blocco a est, che veniva a ricongiungersi naturalmente con la parte ovest. Negli anni ’90, il completamento del mercato interno e l’integrazione delle economie europee crearono un territorio comune senza confini interni tra gli Stati membri (Art.14 TEC). Questo processo di abolizione delle frontiere interne fu avviato nel 1968 in ambito commerciale con l’abolizione dei dazi doganali e l’istituzione di una tariffa comune esterna. Non a caso l’art.14 del TEC prevedeva la creazione di un’area senza frontiere interne per garantire la libertà di movimento delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone e, teoricamente, determinava un’unica frontiera europea. Tuttavia, a causa delle crescenti preoccupazioni per i rischi alla sicurezza, determinati dall’aumento dei fenomeni transfrontalieri, i controlli alla frontiera sulle persone non furono del tutto annullati (Guild e Bigo, “The Schengen Border System and Enlargement”, 2002).

Nell'obiettivo di raggiungere le previsioni dell'art.14 e per affrontare le sfide alla sicurezza transnazionale, alcuni stati decisero di cooperare a livello europeo, all'interno del framework intergovernativo dello **"Accordo Schengen"** del **14 Giugno 1985**. Il cuore di questa nuova forma di cooperazione si basa, sostanzialmente, sulla fiducia reciproca tra gli Stati Membri partecipanti. Infatti, **l'obiettivo del regime istituito da Schengen è la graduale abolizione dei controlli alle frontiere comuni e lo speculare rafforzamento di quelle esterne**; ciò è esemplificativo guardando all'alto numero di previsioni che riguardano, da un lato, i controlli e la sorveglianza alle frontiere esterne, che si basano a loro volta su principi, standard e procedure uniformi, dall'altro lato, le azioni delle forze di polizia tra le frontiere interne. Il "Manuale Comune" prevede specifici dettagli di queste regole e, in particolare, in merito ai punti di attraversamento delle frontiere esterne (Art.3, "Convenzione che implementa l'Accordo di Schengen del 14 Giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, la Repubblica Federale di Germania e la Repubblica francese sulla graduale abolizione dei controlli ai loro confini comuni"), soggiorno massimo di 3 mesi salvo per le persone che rappresentino una "minaccia alla pubblica sicurezza, alla sicurezza nazionale o alle relazioni internazionali" di qualsiasi Stato Membro di Schengen (Art.5 Ibidem), controlli sistematici ed equivalenti lungo tutte le frontiere esterne nel rispetto delle leggi nazionali e gli interessi di tutte le parti, oltre che accesso online al "Sistema di Informazione Schengen" (SIS) (Art.92-101). Schengen dispone, infine, di un proprio meccanismo di valutazione della performance.

L'integrazione di Schengen sia nel Titolo IV del TEC che nel Titolo VI TEU da parte del Trattato di Amsterdam sottolinea che lo stesso acquis di Schengen diventa un elemento essenziale per la definizione e la protezione di una "area di libertà, sicurezza e giustizia". Infatti, l'acquis di Schengen è la fonte principale di qualsiasi rilevante gestione delle frontiere europee e "al di là di Schengen, l'Europa non ha praticamente nessun altro acquis che concerna il controllo alle frontiere esterne" (Arto Niemenkari, "Eu/Schengen requirements for National border security systems", 2002). Ad ogni modo, attraverso l'intervento di Schengen sulle frontiere esterne è stata creata una singola interna zona di sicurezza, che contribuisce ad offuscare l'identità della sicurezza esterna e interna oltre che a disseminare l'idea di

minacce, semplicemente perché l'attraversamento delle frontiere esterne equivale ad accesso diretto al resto del territorio europeo nella sua interezza.

Così, la gestione delle frontiere esterne diventa un settore prioritario per l'Ue e, secondo lo "Eurobarometro", motivo crescente di preoccupazione per i cittadini europei, soprattutto, nel contesto di un allargamento delle attività illegali e di percezione delle minacce terroristiche dopo l'11 Settembre. La questione sicurezza diventa, a sua volta, un difficile bilanciamento tra garanzia delle libertà civili e livello dei controlli. Infatti, un eccessivo irrigidimento di questi ultimi non è considerato desiderabile: essi influirebbero negativamente sulle economie locali e pregiudicherebbero le relazioni europee con gli Stati terzi, soprattutto mediterranei. Ciò, di conseguenza, aumenta il problema della natura dei controlli alle frontiere esterne.

Certamente l'acquis europeo nella gestione delle frontiere esterne si sta evolvendo in modo permanente verso un approccio comune e la creazione di Frontex ne è un esempio lampante.

3.1.3 Le difficoltà operative in Schengen

L'obiettivo della cooperazione in Schengen è, come abbiamo visto, la creazione di standard e procedure comuni per l'attraversamento ai confini esterni; tuttavia, questo sistema per risultare pienamente efficace deve essere implementato, in concreto, da differenti ordini legali composti, a loro volta, da strutture amministrative divergenti, che, senza dubbio, comportano difficoltà inerenti nel tentativo di applicazione uniforme.

In primis, possiamo mettere in evidenza il problema della scarsa propensione degli Stati Membri nel fare affidamento sulle competenze di guardie di frontiera comuni piuttosto che su quelle delle loro forze dell'ordine; questo spiega perché, attualmente, i governi abbiano sempre preferito operare sulle basi dei già esistenti accordi bilaterali che sono risultati operativamente soddisfacenti, come nel caso della cooperazione "Kehl" (Hobbing, 2003). Questo problema di mancanza di fiducia non è altro che il riflesso della contestuale difficoltà nel coordinamento delle attività delle autorità di sicurezza alle frontiere, che hanno caratteristiche, organizzazione, priorità e prospettive

diverse (Malcolm Anderson, "Trust and Police Cooperation", 2002); ciò può essere spiegato guardando alla concorrenza esistente tra i cosiddetti "professionisti della sicurezza", soprattutto nel tentativo della costruzione sociale della minaccia. Didier Bigo enfatizza sul fatto che le agenzie di sicurezza, da tempo, sono strutturate in network che si basano sulla "routinizzazione" dello scambio di informazioni, creazione di solidarietà e divergenze tra nazionalità e professioni (Bigo, "Identities, Borders, Order", 2001). Nel contesto della esternalizzazione e politicizzazione delle materie politiche, il campo della sicurezza è, in questo modo, definito dalle varie rivalità tra le agenzie di sicurezza che competono nella raccolta di informazioni nel tentativo di escludere altri attori e non a caso lo "scambio di dati" è definita come "una forma di conoscenza che aumenta il potere statale" (Bigo, "Cultures es Conflits", 2001) e, di conseguenza, le autorità che percepiscono questi dati sono ansiose di conservarne il controllo (Thierry Balzaq, Didier Bigo, Sergio Carrera e Elspeth Guild, "Security and the two level game: the treaty of Prum, the Eu and the management of threats"). Infine, la difficoltà nel comprendere le differenze, la diffidenza verso strumenti comuni, la complessità degli accordi cooperativi sono altri elementi che limitano la costruzione della fiducia tra gli stati.

Tale fattispecie indica un'evidente mancanza di "riconoscimento reciproco" e ciò ci fa comprendere anche il perché della definizione di requisiti rigidi nel processo di adesione. Infatti, dal 2007, gli Stati Membri sono responsabili del controllo di più di 8.000 km di frontiere terrestri e 85.600 km di costa; molte delle frontiere esterne sono cadute nella responsabilità di nuovi Stati Membri, come nel caso della Polonia che acquista la sorveglianza di 1.258 km di confini terrestri. E sono proprio questi nuovi stati a rappresentare la prima linea di difesa, soprattutto a est, nell'ambito del controllo delle frontiere (Judy Batt, "The Eu's new borderlands", 2003); e l'implicazione maggiormente ostativa è che gli stati candidati devono implementare pienamente il Titolo IV TEC e l'acquis di Schengen prima della loro adesione.

Dunque, viene a determinarsi una "dinamica di esclusione" (Jorg Monar, "Justice and Home Affairs in a Wider Europe: the dynamics of inclusion and exclusion", 2002) di fatto agevolata dal sistema a "geometria variabile" di Schengen. A tal scopo basterà indicherà taluni esempi: stati non europei come Norvegia e Islanda partecipano pienamente in Schengen, mentre Danimarca, Regno Unito e Irlanda, nonostante abbiano piena operatività nelle misure adottate all'interno del previgente terzo pilastro,

hanno negoziato una clausola di “opting out” per le misure del primo pilastro con possibilità di “opting in” (Decisione del Consiglio 2000/365/EC del 29 Maggio 2000). Al contrario, i nuovi Stati Membri non detengono capacità di “opting in” o di “opting out”, quindi, possono solo ottenere la piena membership nel regime di Schengen sulla base di una valutazione positiva e di una decisione unanime del Consiglio che affermi che essi hanno mostrato un “alto livello di controllo delle frontiere esterne”. **Questi esempi (diversità legale, gestione nazionale delle frontiere, sviluppo degli accordi bilaterali o i requisiti di Schengen) illustrano chiaramente la esistente sfiducia nel processo di cooperazione, cui si tenta di ovviare attraverso l’istituzione di agenzie come Frontex, che hanno il compito fondamentale di sviluppare fiducia reciproca tra gli Stati Membri come base di partenza per la gestione omogenea delle frontiere esterne.**

In secondo luogo, la comunicazione tra i servizi nazionali alle frontiere oltre alla formazione di guardie di frontiera necessitano di essere promosse per un aumento sostanziale della cooperazione operativa. Infatti, la sicurezza alle frontiere soffre chiaramente di difficoltà in termini di compatibilità tra i servizi di guardia nazionali. Tradizionalmente, le forze incaricate di controllare le attività criminali che minacciano la sicurezza dei cittadini (forze di polizia) sono distinte da quelle forze responsabili nell’affrontare le minacce che provengono dai conflitti interstatali (forze militari) (Derek Lutterbeck, “Between police and military: the new security agenda and the rise of gendarmeries”, 2004); ma questi concetti oggi, a livello europeo e non solo, nella gestione della sicurezza interna ed esterna diventano più sfocati e le relative distinzioni non sono più riconosciute. Inoltre, l’identificazione delle autorità nazionali rilevanti è, oggi, più complessa e spesso mina la cooperazione operativa (Adam Townsend, “Guarding Europe”, 2003). Per esempio, in Francia, le forze di polizia e le suddivisioni della “gendarmerie nationale” sono tutte incaricate indifferentemente della gestione delle frontiere. A tal riguardo, è illuminante l’esperienza di successo finlandese nell’ambito della cooperazione con la Russia, attraverso l’istituzione di un’unica autorità di frontiera (la “Guardia di Frontiera Finlandese”) nella gestione delle frontiere (Jorry, “Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU’s External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?”, 2007). La formazione comune di guardie alla frontiera oltre alla possibilità di poter usufruire di una tecnologia efficiente sono altri problemi da

dover affrontare in vista di una efficiente cooperazione (Ibidem). Infatti, è cruciale superare le barriere linguistiche, addestrare le pattuglie secondo regole comuni per la sorveglianza delle frontiere esterne.

Infine, la mancanza di risorse finanziarie è un altro elemento addizionale, che posto in relazione alle problematiche di deficit europeo pone non poche questioni sulla fattibilità di un IBM.

Queste considerazioni sul regime di Schengen si rivelano essenziali per poter comprendere che le maggiori problematiche di sviluppo di Frontex, pur essendo legate in modo contingente all'istituzione dell'agenzia stessa, vanno analizzate in modo onnicomprensivo della politica europea in materia, laddove Frontex stessa rappresenta solo l'ultimo tassello e risulta ereditare una serie di ambiguità di lungo corso. E, in ogni caso, come affermato di sopra, qualsiasi nuovo strumento di gestione delle frontiere in ambito europeo, ad oggi, si delinea sempre all'interno dei presupposti fissati a suo tempo da Schengen.

3.2 Una nuova agenzia nella “logica Schengen”

3.2.1 Introduzione

Nei paragrafi di seguito si proporrà una delle maggiori interpretazioni accademiche di Frontex, laddove il processo di agenzificazione, di sopra trattato, assume dei legami genetici inscindibili con la politica comunitaria che direttamente lo deduce, in questo caso parliamo della politica che delinea una precisa attitudine del legislatore europeo rispetto alla questione del controllo alle frontiere esterne e alla problematica migratoria, ovvero quella che potremmo definire “logica Schengen”.

3.2.2 Un Regolamento costruito sull'acquis di Schengen

Contrariamente all'Europol, che è stato istituito attraverso uno strumento prettamente convenzionale, il nucleo di Frontex rientrava nell'ambito delle previsioni del Trattato sull'Unione Europea, in particolare l'art.62 comma 2 a) e art.66. Sulla base di queste basi legali, gli Stati Membri, come sappiamo, preservano la propria responsabilità

nell'ambito della gestione delle frontiere esterne, soprattutto attraverso l'implementazione delle operazioni congiunte e progetti pilota, tuttavia Frontex acquista capacità di coordinamento. Inoltre, l'art.66 TEC specifica che il Regolamento 2007/2004 del Consiglio persegue l'obiettivo di supportare lo sviluppo nella "area di libertà, sicurezza e giustizia" attraverso il rafforzamento della cooperazione amministrativa tra il livello nazionale e la Commissione Europea, con riguardo all'implementazione dell'acquis di Schengen sul controllo alla frontiera e alla sorveglianza. Infatti, la politica comune europea sulla gestione delle frontiere esterne rimane Schengen, e così la regolamentazione di Frontex rappresenta, di fatto, una sua integrazione. Di conseguenza, gli stati aderenti saranno legati a suddetta regolamentazione in quanto tenuti a rispettare il pieno recepimento dell'acquis nel loro ordinamento giuridico così come esso si presenta al momento della loro adesione. E questo è un aspetto davvero intrigante della regolamentazione di Frontex, perché ci impone di analizzare l'agenzia come un caso di studio europeo, ma all'interno di uno dei principali acquis comunitari e di fatto la stretta interrelazione tra le due fattispecie ci impone di capire se e quali modifiche future di Schengen possano ripercuotersi su di essa e come a sua volta modifiche della regolamentazione 2007/2004 possano influenzare l'area Schengen. Infine, la regolamentazione di Frontex è soggetta a una implementazione "a la carte" in base ai Protocolli sotto il Titolo VI TEC riguardo le posizioni di Regno Unito, Irlanda e Danimarca oltre che sulla partecipazione di Norvegia e Islanda. Anche questo sistema "a la carte" non fa altro che riflettere il sistema Schengen a "geometria variabile" che abbiamo analizzato di sopra, insomma un altro fattore potenziale di causa-effetto.

3.2.3 Una partecipazione alle attività "à la carte"

Regno Unito e Irlanda beneficiano di un regime flessibile di "opt-out" e allo stesso modo essi richiesero un parziale o totale sistema di "opting in" in qualsiasi momento per certe previsioni dell'accordo Schengen (Jorry, "Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?", 2007). Così, la domanda della loro partecipazione nelle missioni di Frontex è stata proposta prima dell'adozione del suo regolamento costitutivo da entrambi gli stati, anche se essi avevano già

partecipato a numerose azioni congiunte all'interno del framework degli esistenti centri ad hoc istituiti per la cooperazione in materia (Ibidem). Finalmente, il regolamento di Frontex afferma in modo chiaro che entrambi i paesi non prendono parte alla sua adozione, adozione che spinse il Regno Unito a portare il caso di fronte alla Corte di Giustizia per richiedere l'annullamento della regolamentazione per contrasto con certe previsioni del Protocollo Schengen (Regno Unito v. Consiglio dell'Unione Europea, C-77/05, OJ C 82, 2 Aprile 2005). Inoltre, i due Stati non sono legati al regolamento ne sono soggetti alla sua applicazione, tuttavia, essi possono prendere parte in alcune sue attività, ma la loro partecipazione deve essere approvata dal Consiglio di Amministrazione (Art.20 EC 2007/2004). In pratica, la cooperazione con il Regno Unito e l'Irlanda dovrebbe scorrere senza problemi di sorta; essi hanno anche designato esperti nazionali presso l'agenzia (Ikka Laitinen, 2006).

Ciononostante, a causa delle tensioni tra Spagna e Regno Unito (queste tensioni, tra l'altro, hanno contribuito a ritardare l'istituzione di Frontex che fu pianificata per il 1 Gennaio 2005 (v. "Eu compromise leaves Gibraltar out of the new borders agency", 16 Settembre 2004 (www.eubusiness.com)), l'applicazione del regolamento di Frontex è stato sospeso a Gibraltar fino al raggiungimento di un accordo sull'attraversamento alle frontiere.

Riguardo la Danimarca, la sua partecipazione è subordinata al recepimento nel proprio ordinamento giuridico entro i sei mesi successivi all'adozione del regolamento Frontex (art.5 del Protocollo Schengen).

Con rispetto all'accordo di associazione, Norvegia e Islanda prendono parte pienamente all'acquis di Schengen, in modo che essi risultano direttamente vincolati all'applicazione del regolamento di Frontex, Con riguardo all'art.21 del regolamento, la Commissione rilascia una proposta nell'Aprile 2006 sulla sottoscrizione di un accordo con la Norvegia e l'Islanda in definizione della loro partecipazione alle missioni dell'Agenzia ("Proposta per una decisione del Consiglio sulla firma, per conto della Commissione Europea, di un accordo tra la Comunità Europea e la Repubblica di Islanda e il Regno di Norvegia sulle modalità di partecipazione di questi stati nell'agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati Membri dell'Unione Europea", Brussels, 26 Aprile 2006, COM(2006)178 finale)

Questo sistema “à la carte” è sicuramente proporzionale sia all’acquis di Schengen sia al sistema di governance sperimentale; è evidente la volontà di allargare il più possibile l’applicazione seppur parziale della regolamentazione del Consiglio, tuttavia queste forme di partecipazioni definibili “trasversali” rischiano di politicizzare ancora di più il lavoro dell’agenzia, laddove essa non può controbilanciare con un adeguato sistema di autonomia soprattutto in ambito operativo, dovendosi limitare al coordinamento delle operazioni di rimpatrio o congiunte.

3.2.4 Diritti fondamentali dei richiedenti asilo e dei rifugiati e principio di non discriminazione

La natura incompleta del rispetto dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo e dei rifugiati da parte delle operazioni congiunte e di sorveglianza di Frontex è stata confermata nella presentazione, alla fine del 2009, di una proposta della Commissione per una “Decisione che completa il Codice di Frontiera Schengen per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata da Frontex” (COM(2009) 658). La proposta sottolinea l’obiettivo di rendere esplicito nelle operazioni di sorveglianza dell’agenzia Frontex il dovere di rispettare i diritti fondamentali e i diritti dei rifugiati e di introdurre il “divieto di respingimento” per coloro che si trovano in pericolo di persecuzione o altre forme di trattamenti inumani e degradanti indipendentemente dallo status delle acque in cui si trovano.

La Commissione ha anche ammesso che la maggior parte delle operazioni di Frontex si sono rivelate essere operazioni di ricerca e soccorso e che, quindi, è necessario, in tal senso, ridefinire un adeguato quadro giuridico, soprattutto, nell’ambito dell’assistenza in mare, riaffermando le responsabilità di tutte le autorità di frontiera coinvolte nelle operazioni di Frontex, oltre che precise condizioni per lo sbarco dei migranti. La proposta per una Decisione si è basata sull’art.12 del Codice Schengen, che permette alla Commissione di adottare regole sulla sorveglianza delle frontiere al di fuori della procedura legislativa ordinaria prevista dai Trattati. Il Consiglio ha adottato la sua decisione n°2010/252/EU nell’Aprile 2010, ciò ha spinto la “commissione libertà civili, giustizia e affari interni” (LIBE) a contestarne la validità dinanzi alla Corte di

Giustizia di Lussemburgo proponendone l'annullamento sulle basi dell'inadeguatezza della procedura.

A parte queste aperte questioni procedurali, ci sono alcuni aspetti critici che bisogna analizzare. In primis, è alquanto sorprendente che si siano attesi cinque lunghi anni dall'inizio delle operazioni congiunte di Frontex per iniziare seriamente a rispondere alle accuse di violazione dei diritti fondamentali. Secondo, è anche abbastanza impressionante vedere che la Decisione intende introdurre il "divieto di respingimento", quando, in effetti, essendo già esso una componente essenziale delle leggi internazionali e delle leggi europee sull'asilo, questi risulta vincolante sia per le attività alle frontiere degli Stati Membri sia, implicitamente, per le stesse operazioni di Frontex. Terzo, è ugualmente motivo di preoccupazione che solo a partire da ora gli Stati Membri dell'Ue sono tenuti a garantire che le guardie di frontiera che partecipano alle operazioni di sorveglianza siano adeguatamente formate sui relativi diritti umani e dei rifugiati, nonché sul regime internazionale di ricerca e soccorso.

Un quarto punto critico si riferisce alla Parte II dell'Annesso alla Decisione, che contiene "linee guida per le situazioni di ricerca e soccorso e per lo sbarco nel contesto delle operazioni alle frontiere marittime coordinate dall'agenzia". Quest'ultimo può essere visto come esempio di "soft law" e quindi, almeno formalmente, non vincolante gli Stati Membri. La regola generale nelle linee guida, soggetta a condizioni ed eccezioni, è che le unità operative devono fornire assistenza a ogni imbarcazione o persona in pericolo in mare "senza riguardo della nazionalità o lo status di questa persona o le circostanze in cui si trova". Le regole di sbarco sono state uno dei maggiori punti di contenzioso per stati come Malta, che hanno dichiarato che se la Decisione fosse stata adottata essa avrebbe pregiudicato la possibilità di partecipare a qualsivoglia operazione congiunta di Frontex (Vella e Lindsay, "Malta to no longer host Frontex Missions", 2010). La ragione della reazione di Malta è stata soprattutto con riguardo al principio generale sull'allocazione della responsabilità per lo sbarco stipulato nelle linee guida, in base al quale: "fatta salva la responsabilità del centro di coordinamento e di soccorso, e se non è diversamente specificato nel piano operativo, si dovrebbe dare priorità allo sbarco nel paese terzo dal quale la nave che trasportava le persone è partita o le acque territoriali o di ricerca e salvataggio della regione attraversate dalla nave e se ciò non fosse possibile, *si dovrebbe dare priorità allo sbarco nello Stato Membro ospitante salvo che non sia necessario agire diversamente*

per garantire la sicurezza di queste persone” (vedi punto 2.1 della Decisione del Consiglio n°2010/252/EU).

Mentre la Decisione ha chiarito alcune delle regole e dei principi che dovrebbero rappresentare il cuore di ogni operazione in mare di Frontex, la situazione corrente continua ad essere abbastanza insoddisfacente per altre molteplici ragioni. Infatti, permane la natura non vincolante di queste linee guida, come abbiamo detto, ma, inoltre, esse sarebbe ristrettamente applicabili allo Stato Membro responsabile per lo sbarco delle persone soccorse. Poi, la Decisione non copre il rispetto dei diritti fondamentali tra le differenti fasi attraverso cui le guardie di frontiera si occupano sia della sorveglianza sia dei controlli delle frontiere esterne. La misura, per esempio, non si occupa delle implicazioni delle operazioni congiunte marittime al di là delle frontiere marittime europee nel mare territoriale dei paesi non europei (come ad esempio recentemente si è verificato, nel mare del Senegal, della Mauritania e della Libia) con i quali l’Europa collabora attraverso accordi bilaterali (che rimangono nella responsabilità dei singoli stati) nella sorveglianza preventiva con l’obiettivo di ridurre il numero di partenze di quelli che potrebbero essere richiedenti asilo, rifugiati o migranti irregolari.

Questa dimensione esterna della sorveglianza marittima è attualmente di centrale importanza nelle attività di Frontex, anche se il Codice Schengen nulla prevede riguardo la possibilità di dirottamento delle navi fuori dai confini europei. **Come si afferma nella Relazione Generale del 2009 di Frontex, uno dei principali fattori che giocano un ruolo nella diminuzione del numero degli irregolari via mare è l’effettività della cooperazione bilaterale con i paesi non europei di provenienza (come la Libia, il Senegal e la Mauritania). La compatibilità della logica preventiva di queste pratiche di sorveglianza con il principio del “non respingimento” e diritti fondamentali è tuttavia opinabile** (Carrera, “The Eu Border Management Strategy: FRONTEX and the challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands”, 2007). **Esse presumono, in fondo, che ogni persona che lasci questi paesi sia, prima di entrare nel territorio europeo, per definizione “migrante irregolare” e, quindi, si pongono in tensione con la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato e con la legge europea sull’asilo.**

Alcune delle operazioni di Frontex necessitano, poi, di essere valutate sotto una prospettiva di “non discriminazione”. Ad esempio, l’operazione Frontex HYDRA, volta ad ostacolare la migrazione cinese illegale via aerea, ha portato alla cattura di 291 nazionali cinesi durante l’Aprile-Maggio 2007 (Relazione Generale Frontex 2007). Dello stesso tenore l’operazione chiamata “NIRIS”, che impegnò l’agenzia per poco più di una settimana nel Giugno 2007, a punti selezionati di ingresso via mare e via aerea dei seguenti stati partecipanti: Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lettonia, Lituania, Polonia e Svezia. Il suo principale obiettivo fu quello di ridurre il livello dell’immigrazione illegale dalla Cina e dall’India via Mar Baltico attraverso il rafforzamento dei controlli marittimi, terrestri e aerei di frontiera (Ibidem). Durante l’operazione, furono intervistate un totale di 579 persone (273 cinesi e 306 indiani), che rivelarono che solo 20 furono gli attraversamenti irregolari e 16 i casi di respingimento. **Queste due operazioni congiunte ci mostrano le difficoltà di relazione tra le attività operative di Frontex e il principio di “non discriminazione razziale” sancito nell’art.6 del Codice Schengen.**

3.3 Conquista di una parziale autonomia?

3.3.1 Introduzione

Un altro elemento incompiuto che caratterizza la corrente strategia europea nella gestione delle frontiere esterne è l’alto livello di politicizzazione e di dipendenza tra i livelli nazionali ed europei. Ed è proprio l’intensa politicizzazione e dipendenza che influenza le pratiche di Frontex. Sin dal suo inizio l’agenzia è stata soggetta a una costante domanda di aumento del suo budget e potenziamento delle sue competenze, senza che ciò, come sappiamo, fosse opportunamente controbilanciato dal contestuale rafforzamento della sua democraticità.

3.3.2 Approccio incrementale della Commissione ed espansione delle competenze dell’agenzia

Le possibili implicazioni di una eventuale espansione funzionale dell’agenzia devono essere opportunamente analizzate, tanto più che Frontex è un’agenzia che nel 2004 fu

istituita sotto l'ex primo pilastro (Titolo IV del TEC) e non sotto il terzo (Titolo VI del TEC). Guardando retroattivamente ai vari studi di fattibilità intrapresi da Frontex e all'attività propositiva della Commissione, che sin dal 2007 con una comunicazione sulla "politica marittima integrata dell'Unione Europea" (COM(2007) 575 finale) e nel 2008 con la "Relazione sulla valutazione e futuri sviluppi dell'agenzia Frontex-Valutazione d'impatto" (SEC(2008) 152) ipotizzava il potenziamento dell'agenzia, **ciò che rileva è un approccio europeo "incrementale" con riguardo alla materia della gestione delle frontiere.** Questo approccio "step-by-step" ha sollevato non pochi problemi in ordine al principio di legalità europeo. Sembra ormai essere diventata una consuetudine per le agenzie europee sviluppare attività in svariati settori senza la corretta base legale, situazione che poi viene sanata con il successivo intervento istituzionale volto a legittimare queste competenze assunte de facto. **Da questa prospettiva, possiamo affermare che l'atteggiamento della Commissione è stato quello di dividere tra raccomandazioni di breve/medio termine e raccomandazioni di medio/lungo termine; le prime non hanno quasi mai riguardato la modifica del regolamento istitutivo, mentre ciò vale per le seconde.**

Tra le misure di breve/medio termine possiamo allocare quelle destinate alle modifiche del bilancio dell'agenzia, spesso adottate dalla Commissione in base a ragioni di sostenibilità amministrativa e operativa. Inoltre, in particolare, sono da annoverare tutte quelle misure volte ad aumentare le capacità operative, che solitamente hanno un forte impatto; queste inclusero, ad esempio, la fusione delle operazioni congiunte con l'EPN, che inizialmente avevano l'obiettivo di ridurre i costi di implementazione operativa, ma che, comunque, rilevarono costi cumulati per la distribuzione e la manutenzione delle attrezzature cofinanziate da Frontex. Tra le altre si segnalano la volontà della Commissione di concedere la possibilità a Frontex di acquisire la propria attrezzatura, che potrebbe comportare solo in modo apparente un nuovo sforzo in termini finanziari, così come un ruolo più ampio nelle operazioni di rimpatrio, che giustificerebbe il possibile aumento di personale. Infine, il graduale aumento dell'utilizzo di nuove tecnologie (come binocoli ad infrarossi), previsto sin dal 2005 dalla Commissione che, di fatto, non hanno avuto un impatto diretto sul bilancio dell'agenzia, né hanno condizionato potremmo dire sia in positivo che in negativo l'efficienza delle sue operazioni, viceversa hanno occupato una voce importante nei

vari Programma Quadro (vedi, in tal senso, il “Settimo Programma Quadro sulla Ricerca”).

L’analisi diventa più difficile quando ci addentriamo tra le misure di lungo termine. Sicuramente i maggiori sviluppi in questo contesto hanno riguardato la previsione della partecipazione di Frontex nei meccanismi di valutazione del Codice Schengen e le attività di “integrazione orizzontale” tra le guardie di frontiera nazionali e i servizi doganali, anche se questi assumeranno un significato rilevante solo quando supportati dall’implementazione in termini strutturali e di equipaggiamento. Poi, la possibilità di impostare progetti comuni con paesi non europei è stato un altro riconoscimento importante, anche se, ancora oggi dopo la riforma del 2011, non è stato pacificamente stabilito se tali progetti saranno finanziati con fondi propri dell’agenzia o con strumenti esterni. Sicuramente, l’evoluzione più importante per Frontex si rivelerebbe quella di assumere piena autonomia nell’organizzazione delle operazioni alle frontiere esterne, ciò, tuttavia, implicherebbe non solo una modifica delle basi del regolamento istitutivo, ma un ripensamento dei rapporti tra l’agenzia e gli Stati Membri. Infine dobbiamo includere tra queste misure un maggior sostegno finanziario concesso dalla Commissione non solo attraverso l’aumento del bilancio, ma attraverso l’istituzione di un “Fondo per le frontiere esterne” e un “Fondo Europeo per il rimpatrio”.

3.3.3 Un rischio di burocratizzazione?

Mentre Europol possiede, sin dalle sue origini, una struttura estremamente gerarchica con significative risorse umane che in qualche modo vincolano lo scopo della sua azione, tanto da guadagnarsi la qualificazione di “window-dressing” (cit. Dan Van Raemdonck), Frontex fu creata, inizialmente, con l’idea di una struttura “leggera” con limitato e indipendente personale; tuttavia, considerando l’ampiezza dei suoi compiti e le aspettative da parte delle istituzioni europee, si è rilevato improbabile che essa rimanesse tale. **Ad ogni modo, si può affermare che la costruzione di una struttura gerarchica simile a quella dell’Europol potrebbe aumentarne l’efficienza. Quindi, è possibile immaginare che, nonostante l’organizzazione amministrativa sia decisa dal Consiglio di Amministrazione, la personalità di Mr.Laitinen, l’esperienza e i nuovi metodi di gestione del personale faranno tendere l’apparato dell’agenzia verso una sua probabile gerarchizzazione** (Nils Hanninger, intervista

di Hélène Jorry, 2007). Processo similare, molto spesso, ha riguardato altre strutture comunitarie con contestuali accuse di burocratizzazione del sistema; alla luce della recente di riforma di Frontex, come si vedrà, l'istituzioni di nuovi servizi o di unità operative all'interno della struttura amministrativa appaiono inevitabili se si parte dal presupposto di porre Frontex al centro del progetto dell'IBM.

3.3.4 Verso una “Polizia di Frontiera Europea”?

La creazione di una “Polizia di Frontiera Europea” è stato uno dei problemi più discussi e ridondanti per un decennio. Inizialmente, gli Stati Membri furono molto riluttanti rispetto a tale progetto, come abbiamo visto analizzando il processo di istituzionalizzazione di Frontex, e ciò spiega la costruzione di molteplici centri ad hoc sotto la supervisione del Consiglio. L'idea di creare una “Polizia di Frontiera Europea”, però, progressivamente raggiunge le preoccupazioni della maggior parte degli Stati Membri fino a porsi, oggi, come una delle “top issue” nell'agenda europea (Nils Hanninger, intervista di Hélène Jorry, 2007).

Inoltre, questa idea è sempre stata espressa dallo stesso Parlamento Europeo attraverso gli emendamenti proposti al regolamento istitutivo di Frontex, specialmente con riguardo alle indagini, ma il Consiglio non ha accolto le sue raccomandazioni. Tuttavia, nelle Conclusioni del Consiglio stesso sulla proposta della Commissione di istituire l'agenzia Frontex, esso afferma che: “possibili estensioni dei compiti dell'agenzia saranno decise al momento appropriato” (Segretariato Generale, Conclusioni del Consiglio sui principali elementi della proposta della Commissione di istituire un'agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati Membri dell'Unione Europea, Bruxelles, 28 Novembre 2003).

Questo cancello aperto verso la possibile estensione dei compiti di Frontex riflette da un lato, la necessità di considerare i costanti sviluppi nella gestione delle frontiere esterne, dall'altro, il potenziale riconoscimento di una prospettiva evolutiva dell'agenzia verso una “Polizia di Frontiera Europea”. A questo proposito, il summit tra Spagna, Francia, Germania, Italia e Regno Unito a Parigi nel Maggio 2005, ha affermato la possibilità di creare una Polizia Europea nel campo della gestione delle frontiere esterne, abile nel fornire risposte rapide a situazioni di emergenza (Dominique de Villepin, ministro francese degli interni in “EU big five

envisage possible border intervention force”, 12 Maggio 2005, www.eubusiness.com). Questi stati, come sappiamo, proprio in questo incontro espressero la volontà di fornire Frontex di incarichi operazionali diretti, ma non solo, perché essi ipotizzarono altre formule di possibile evoluzione dell’agenzia come la “Multinazionale Europea di corpi di guardie costiere”, in ordine alla possibilità di affrontare in maniera efficiente i relativi problemi marittimi. In questi termini, semmai Frontex dovesse assumere evoluzioni in tal senso, allora l’agenzia assumerà ancora di più un ruolo cruciale nell’evoluzione di un sistema di IBM.

3.4 Conclusioni e raccomandazioni

L’Unione deve lavorare all’interno dei suoi limiti e la creazione di frontiere sicure non significa costruire una fortezza o erigere nuovi muri, ciò infatti sarebbe incompatibile con i principi stessi del MEC e, soprattutto, del Codice Schengen, ma, piuttosto, significa la definizione di regole e pratiche comuni chiare per l’attraversamento legale delle frontiere esterne europee; così, trasparenza, opinione pubblica, la qualità e la velocità del servizio, la protezione della riservatezza dei viaggiatori dovrebbero rappresentare le priorità (Jorry, “Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU’s External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?”, 2007). Una nuova concettualizzazione del controllo e della sorveglianza delle frontiere esterne è in gioco anche in ordine alla ricerca di mezzi effettivi per combattere il crimine e il terrorismo oltre che in ordine alla garanzia di una gestione effettiva delle frontiere esterne attraverso la costruzione di fiducia tra gli Stati Membri nel rispetto del principio di sovranità.

Quindi, la gestione delle frontiere esterne dovrebbe assicurare il coordinamento della raccolta dei dati e il suo scambio. Infatti, in una Unione con ventisette differenti ordini legali, autorità, metodi, tecniche, linguaggi e pratiche, la creazione di un terreno fertile per l’implementazione di una politica comune è di grande importanza in ordine al coordinamento della cooperazione operativa tra le relative forze di frontiera nazionali. La creazione di Frontex rappresenta un tentativo di fornire un’adeguata risposta istituzionale a queste sfide attraverso l’ottimizzazione del coordinamento della cooperazione operativa, facendo attenzione nel preservare le competenze degli Stati Membri nella gestione delle frontiere esterne. Può apparire un risultato senz’altro più

modesto comparato al progetto originale di una “Guardia di Frontiera Europea” e si può dubitare della sua capacità di affrontare il suo lungo elenco di compiti, soprattutto nel campo delle operazioni di rimpatrio. Inoltre, l’aspetto davvero cruciale, è che Frontex presuppone, potenzialmente, di ampi margini di evoluzione (sempre che lo vogliano gli Stati Membri) potendosi avvalere di una fattispecie legale aperta, a differenza della più stringente Convenzione dell’Europol.

A tal proposito, possiamo indirizzare alcune raccomandazioni.

Raccomandazioni di policy-making. Dovrebbe essere cercato un approccio di semplificazione nel processo politico. Sebbene la creazione di un unico “gruppo di lavoro di frontiera”, al momento, non è prevedibile a causa delle sotto commissioni tecniche che hanno a che fare con il SIS, si potrebbe prevedere, senz’altro, la creazione di un unico gruppo di lavoro nell’ambito della cooperazione operativa. Considerando i poteri di Frontex, essi non dovrebbero essere limitati al coordinamento delle operazioni congiunte o progetti pilota, ma dovrebbero essere definitivamente estesi ad incarichi operativi diretti.

La necessità di promuovere fiducia. Il campo della sicurezza è costruito, infatti, attraverso l’interazione e competizione tra le agenzie di sicurezza che in concomitanza sfidano il tentativo di costruzione di fiducia. Tuttavia, la promozione di fiducia è l’elemento chiave per il successo dell’agenzia nella gestione delle frontiere e la base per la cooperazione: “nell’assenza di fiducia, la cooperazione non si verifica” (cit. Malcolm Anderson). Inoltre, richiedendo questo processo di istituzionalizzazione molto tempo per essere attendibile, Frontex ha il compito complesso di promuovere, contestualmente, fiducia tra gli Stati Membri attraverso la legittimazione delle sue attività. Contatti faccia a faccia e piccoli team per operazioni congiunte che diffondano le migliori pratiche sono tra gli elementi che possono favorire questo obiettivo, attraverso un graduale processo di adattamento tra i sistemi multidimensionali di gestione delle frontiere.

La necessità di aumentare la responsabilità democratica. I controlli democratici rimangono una grossa problematica. Il fatto che le critiche sull’agenzia vertano sui suoi compiti di assistenza e sui poteri repressivi che essa avrebbe utilizzato nelle operazioni congiunte e di rimpatrio, ne sviluppa un’immagine, soprattutto pubblica, di una “agenzia di espulsione”. All’uopo è necessario prevedere nuove procedure

democratiche per legittimare le sue attività e la sua responsabilità. Per questa ragione, negli ultimi anni, Frontex ha favorito la trasparenza e l'accesso ai documenti. Tuttavia, più volte, il Parlamento Europeo è stato spesso tenuto in disparte da questo tipo di informazioni. Ciò è specialmente vero con riguardo alle analisi dei rischi, che non sono trasmesse al Parlamento in contrasto con le basi legali fondamentali dell'agenzia; significa, cioè, che gran parte delle attività del Consiglio di Amministrazione sfuggono alla cognizione e al controllo del Parlamento Europeo e quindi, di conseguenza, dei parlamenti nazionali.

La promozione della cooperazione attraverso la standardizzazione della tecnologia. Per promuovere una migliore comprensione delle pratiche nazionali oltre che una implementazione uniforme dell'acquis di Schengen, dovrebbe essere favorita la standardizzazione della tecnologia e la compatibilità dell'equipaggiamento tecnico attraverso l'istituzione di un registro comune e la diffusione delle migliori pratiche con seminari linguistici e di formazione. Infatti, la standardizzazione della tecnologia e database coordinati incarnano gli strumenti che consentono la moderazione delle concezioni securitarie di gestione delle frontiere (nel senso di strategia repressiva delle libertà delle persone) poiché "sistemi coerentemente strutturati e basati sulla tecnologia non rappresentano ostacoli ai viaggiatori legittimi ed anzi favoriscono la chiarezza delle procedure" (cit. Peter Hobbing).

Capitolo 4 - **Destabilizzazione del Mediterraneo e riforma di Frontex**

4.1 Introduzione generale

Questo capitolo intende ripercorrere le principali tappe che hanno condotto alla recentissima modifica del regolamento istitutivo di Frontex, cercando di individuare dinamiche di connessione tra elementi politici e istituzionali, soprattutto alla luce degli avvenimenti rivoluzionari che hanno colpito il Nord-Africa, considerabili come propulsore fondamentale nell'ultima fase della procedura di codecisione. Di fatto, come si vedrà, i cambiamenti proposti dal progetto di relazione della “**commissione libertà civili, giustizia e affari interni**” (LIBE) redatto dal relatore maltese **Simon Busuttil** riguardano quasi interamente il settore eminentemente operativo dell'agenzia oltre che finanziario, ovvero cercano di rispondere, in parte, a quelle problematiche definibili storiche nel funzionamento dell'agenzia, poste in luce in questo lavoro, relative perlopiù al sistema di governance sperimentale, non andando a intaccare la sostanzialità della struttura amministrativa, che rimane quella definita dal Regolamento EC 2007/2004. Nonostante ciò, Frontex non perde il suo collegamento fisiologico con la normativa Schengen, anzi, per certi versi, ne diventa con l'Europol il potenziale interprete primario.

In sintesi, questo nuovo intervento non abbandona del tutto la “**ottica emergenziale**”, che da sempre, circonda l'agenzia, ma pone i presupposti per una futura reale autonomia operativa, non limitando l'ambito funzionale esclusivamente alle operazioni congiunte e di rimpatrio, ma proponendo dei nuovi interessanti spunti in materia umanitaria.

4.2 Da una logica tecnocratica ad una logica emergenziale

4.2.1 Iter legis e proposta della Commissione

È necessario aver ben chiaro l'iter legis che ha portato alle decisioni adottate e votate dal Parlamento Europeo il **13 Settembre 2011** per comprendere come si sono evolute le proposte e i testi istituzionali riguardo l'argomento. In primis, la base giuridica della procedura è contenuta nel nuovo testo del “**Trattato sul funzionamento dell'Unione**

Europea”; questo all’**art.74** prevede che “**il Consiglio deliberi su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento Europeo**”, all’**art.77** **paragrafo 1 parte a)** che “**l’Unione sviluppi una politica volta a garantire l’assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla loro nazionalità, all’atto dell’attraversamento delle frontiere esterne**”, e **alla parte b)** che “**garantisca il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell’attraversamento delle frontiere esterne**”; la procedura seguita è quella che all’interno di Lisbona diventa procedura ordinaria, ovvero la “**codecisione**”; invero, è proprio la centralità del ruolo del Parlamento elemento di forte discriminazione rispetto al passato, laddove il regolamento EC 2007/2004 era stato adottato seguendo la logica della “consultazione”, relegando il Parlamento stesso ad un ruolo di forte subordine. Partendo proprio dal rinnovato ruolo del Parlamento, si comprenderà che aspetti forzatamente sopiti nel passato, sono destinati a tornare alla ribalta con estremo vigore. Infine, capofila del procedimento, con **Cecilia Malmstrom**, è la **DG “Giustizia, sicurezza e libertà”** e il medesimo procedimento richiede la consultazione del “**Garante Europeo sulla protezione dei dati**” (GEPD) e del “**Comitato Economico e Sociale Europeo**” (CESE).

Seguendo queste basi giuridiche, la Commissione Europea il **24 Febbraio 2010** adotta la proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio Europeo (COM(2010) 61 definitivo), recante modifica del regolamento EC 2007/2004; in allegato abbiamo le due “sintesi della valutazione di impatto” che accompagnano la proposta di regolamento (SEC(2010) 149 e SEC(2010) 150). Ciò che risulterà chiaro persino ad un osservatore poco attento è che il procedimento ha avvio sulla base di una logica prettamente “**tecnocratica**”, che, in realtà, solo in parte aveva riguardato l’avvio del processo che poi ha portato al regolamento istitutivo di Frontex, ma che ora contraddistingue l’inizio di questo nuovo iter legislativo; in altre parole, se il regolamento istitutivo di Frontex nasceva sulla scia del sentimento di porre le basi di una “Fortezza Europa” (Bermejo, “Migration and Security in the EU: Back to Fortress Europe?”, 2009), se così si può dire, dopo gli attentati del 9/11, di Madrid e di Londra, ora l’esigenza di riformare l’agenzia è un’esigenza che, ai primordi, solo marginalmente può spiegarsi alla luce di avvenimenti esterni politici e sociali, ma che è fortemente avvertita all’interno della Commissione; e le motivazioni di questa esigenza, sono facilmente rinvenibili nella medesima proposta di regolamento.

La volontà della Commissione è quella di mantenere la struttura portante del regolamento EC 2007/2004, ma proponendo modifiche per ovviare alle carenze riscontrate nella operatività di Frontex in questi anni e soprattutto per porre le basi di un successivo suo sviluppo concreto, ridefinendone in parte il mandato. L'ambizione di voler potenziare l'agenzia, invero, era già stata espressa dal Consiglio Europeo nel **"Patto Europeo sull'immigrazione e l'asilo"** e nel **"Programma di Stoccolma"** adottati il 10 e l'11 Dicembre 2009. Inoltre, questi erano stati a loro volta preceduti da una relazione della Commissione "sulla valutazione e sullo sviluppo futuro di Frontex" nel 2008, e una valutazione indipendente sui diritti fondamentali e il principio del "non respingimento" (Centre for the study of Global Ethics, University of Birmingham, "Ethics of border security", 2010), in conformità dell'art.33 del regolamento istitutivo; sulla scorta di queste valutazioni, il Consiglio di Amministrazione di Frontex aveva rivolto alla Commissione stessa una serie di raccomandazioni riguardanti la base giuridica dell'agenzia. La proposta del Febbraio 2010 intende, quindi, perlopiù rispondere a tutte le raccomandazioni della comunicazione del 2008 e del Consiglio di Amministrazione.

Gli obiettivi perseguiti dalla Commissione sono individuabili sulla base delle valutazioni di impatto che segnalano le principali inefficienze riscontrate nel funzionamento dell'agenzia; esse riguardano: 1) **la revisione delle disposizioni esistenti sull'uso delle attrezzature tecniche nelle operazioni congiunte, compresi i meccanismi per l'apporto degli Stati Membri in termini di attrezzature**, 2) **l'introduzione di meccanismi per una migliore disponibilità di guardie di frontiera nelle operazioni congiunte**, 3) **la revisione del ruolo dell'agenzia nel preparare, coordinare e compiere le operazioni, anche rispetto alla ripartizione dei compiti tra agenzia e Stati Membri**, 4) **l'estensione del mandato dell'agenzia rispetto alla cooperazione con i paesi terzi in materia di gestione delle frontiere**, 5) **il conferimento all'agenzia di un mandato per la raccolta e il trattamento di dati personali**, 6) **la revisione del mandato dell'agenzia in relazione alle operazioni di rimpatrio**, 7) **il conferimento all'agenzia dell'incarico di contribuire alla valutazione degli Stati Membri in materia di gestione delle frontiere esterne** (SEC (2010) 149 e SEC (2010) 150). Questi obiettivi strategici incidono, a loro volta, su tre opzioni cruciali: **incidenza in termini di bilancio, incidenza sui paesi terzi e conseguenze sui diritti fondamentali** (COM (2010) 61 definitivo). Il meccanismo

suggerito dalla Commissione sarebbe quello di: ridefinire **un meccanismo di acquisto/locazione finanziaria di attrezzature proprie da parte di Frontex, apporto obbligatorio di risorse umane a carico degli Stati membri e pool di guardie di frontiera distaccate a titolo semipermanente dagli Stati Membri presso Frontex, conferimento all'agenzia di un nuovo ruolo di "codirezione", si badi, e non di "coordinamento", come nel passato, delle operazioni congiunte, finanziamento e realizzazione di progetti di assistenza tecnica presso paesi terzi, conferimento a Frontex di un mandato limitato per il trattamento dei dati personali connessi alla lotta contro le reti criminali che organizzano l'immigrazione clandestina, attribuzione a Frontex di un ruolo di coordinamento nell'attuazione delle operazioni di rimpatrio congiunte, conferimento a Frontex di analisi dei rischi e del fabbisogno operativo negli Stati Membri (COM (2010) 61 definitivo)**. Questi dunque sono i punti fondanti la "cura" definita dalla Commissione rispetto alle patologie storiche di Frontex.

L'adozione della proposta da parte della Commissione non sembra innescare importanti reazioni politiche, anzi passa sostanzialmente inosservata. Ciò che però rileva al tempo come particolarmente significativo è la crescita del fenomeno dell'immigrazione clandestina e i primi segnali di destabilizzazione nello spazio Schengen (Agence Europe, Febbraio 2010), che sicuramente possono essere valutati come fattori esogeni rispetto alla decisione della Commissione, oltre alle sole valutazioni, di ordine endogeno, sulle lacune evidenziate da Frontex nei suoi primi 5 anni di operatività; non è un caso che proprio il 24 Febbraio 2010 Tripoli prende la decisione di smettere il rilascio di visti per i 25 paesi dell'area Schengen come rappresaglia per la decisione della Svizzera di rifiutare l'ingresso di 188 cittadini libici tra cui Muammar Gheddafi e la sua famiglia (Agence Europe, 24 Febbraio 2010). Invero, se si analizzano con attenzione i principali approcci delle istituzioni europee, Commissione e Consiglio in primis, rispetto alla questione della gestione delle frontiere esterne, in questo periodo, si evidenzierà uno stretto legame tra l'esigenza di ridurre il fenomeno della clandestinità, soprattutto via mare e nell'area del Mediterraneo, e la riforma di Frontex; e non è quindi un caso che proprio su questi presupposti il procedimento istituzionale subirà una incredibile accelerazione, che porterà in pochissimi mesi, come poche volte si era visto negli ultimi anni in ambito europeo, all'approvazione della riforma, anche su punti, come si è visto,

particolarmente controversi, come l'ambito dei diritti fondamentali, il trattamento dei dati personali e in fieri il problema dell'aumento di bilancio.

4.2.2 Il parere del Garante Europeo e del CESE

La seconda tappa dell'iter legislativo prevede la trasmissione del testo proposto dalla Commissione al Garante Europeo della protezione dei dati; la materia della gestione dei dati personali diventa un punto focale nella riforma di Frontex, che trova poi concreta declinazione nel testo del relatore Busuttil e viene considerato elemento chiave nell'attività di scambio di informazioni con l'Europol e nella futura codirezione delle operazioni congiunte e repressione del fenomeno dell'immigrazione clandestina, in quanto la questione dell'individuazione del migrante è presupposto necessario per il suo successivo trattamento ed eventuale rimpatrio.

Gli avvenimenti che precedono l'adozione del parere si rivelano questa volta particolarmente significativi e probabilmente, in un'ottica maggiormente globale, influenzanti il suo esito. Infatti, il 10 Maggio 2010 la "commissione libertà civili" del Parlamento Europeo decide di inviare una richiesta alla "commissione affari legali" con riguardo al deferimento presso la Corte di Giustizia delle misure di comitatologia relative alla sorveglianza delle frontiere esterne marittime (Agence Europe, 10 Maggio 2010); il 13 Maggio 2010 all'interno del "Forum di Salisburgo", i ministri degli interni rumeno e bulgaro annunciano che, sulla base della valutazione della Commissione, che considera i notevoli passi in avanti compiuti dai due paesi nell'attività di controllo ai confini, l'area Schengen sarà allargata, per l'appunto, a Romania e Bulgaria (Agence Europe, 13 Maggio 2010). Contestualmente, all'interno del forum, il ministro degli interni austriaco si augura che all'allargamento dell'area Schengen consegua il necessario rafforzamento della gestione delle frontiere esterne attraverso il potenziamento di Frontex e di Europol, soprattutto a livello informativo. Contemporaneamente, è da segnalare l'inizio di un comportamento ambivalente della Grecia nei confronti della Turchia. Il problema greco-turco, infatti riguardava e riguarda tutt'oggi, l'intensa attività migratoria clandestina presso il letto del fiume Evros, che poi, successivamente, costringerà la Grecia a rinnovare richiesta di aiuto, nell'Ottobre 2010, a Frontex per l'intervento di RABIT; la Grecia nelle settimane di Maggio 2010, spingendo per una politica, solo inizialmente di conciliazione, chiede

all'Ue di accelerare i negoziati per l'entrata della Turchia in Europa, ma richiamando anch'essa all'attenzione il fondamentale ruolo di Frontex nella gestione delle operazioni di rimpatrio (Agence Europe, 14 Maggio 2010).

Il **17 Maggio 2010** il Garante Europeo **Peter Hustinx** adotta il proprio parere. Il parere (2010/C 357/01) focalizza la sua attenzione soprattutto sugli effetti dell'impatto dell'aumento dei compiti dell'agenzia sulla protezione dei dati; si mostrano perplessità in ordine al fatto che la Commissione non specifica in che misura Frontex acquisterebbe il diritto al trattamento dei dati e, soprattutto, in che circostanze e sotto quali condizioni e limiti (2010/C 357/01) (Agence Europe, 17 Maggio 2010); non è un caso che successivamente all'adozione di questo parere Hustinx affermi: **“ I am surprised to see that the proposal is silent about the processing of personal data by Frontex, all the more so as the new legal framework in which Frontex is to operate in the near future is changing so fundamentally. It is essentially to lay down clear rules on data protection and provide for a clarification of the conditions and circumstances under which data processing by Frontex could take place”** (Agence Europe, 17 Maggio 2010). Secondo il Garante Europeo il trattamento dei dati personali andrebbe concesso a Frontex solo in base ad un “principio di proporzionalità e necessità” rispetto alle attività da compiere e la riluttanza della Commissione nella definizione di precisi criteri legali potrebbe determinare situazioni di non conformità rispetto alle regole e alle garanzie sulla protezione dei dati (2010/C 357/01). Quindi, sulla base della valutazione di Hustinx toccherà al Consiglio e al Parlamento colmare questo vuoto legale.

Circa due mesi più tardi, il **15 Luglio 2010** il Comitato economico e sociale Europeo adotta anch'esso il suo parere. Il parere del CESE (CE-SO974/2010) è altrettanto interessante quanto quello del Garante. In questo periodo due sono gli avvenimenti che possono essere direttamente collegati al processo istituzionale, il primo: una nuova crescente pressione migratoria presso le coste spagnole e la richiesta del ministro degli affari esteri italiano Frattini di un nuovo codice dell'immigrazione (Agence Europe, Luglio 2010); insomma, il problema dell'immigrazione, nonostante sia spesso contestuale ai problemi finanziari europei, non perde mai la sua importanza. Il CESE afferma che gli stati che aderiscono allo spazio Schengen conservano la loro sovranità nell'affidare il controllo delle frontiere esterne alle autorità di loro scelta, ma a fronte delle diversità riscontrate nei sistemi giuridici è sempre più importante definire un

approccio globale e delle procedure comuni e quindi cooperare con Frontex nelle operazioni congiunte e di rimpatrio (CE-SO974/2010); all'uopo, si suggerisce un aumento sostanziale delle risorse finanziarie e umane, oltre ad una più efficace collaborazione e impegno tecnico da parte degli Stati al fine di realizzare davvero una gestione integrata delle frontiere (CE-SO974/2010) ; in ogni caso, il CESE reputa essenziale evitare qualsiasi rischio di "militarizzazione" delle frontiere e che, quindi, i controlli di Frontex, che si sovrappongano ai controlli nazionali esistenti, siano sempre opportunamente coordinati con questi ultimi (CE-SO974/2010); si esprimono forti perplessità riguardo la compatibilità tra la riforma di Frontex e la convenzione internazionale di Montego Bay (CE-SO974/2010); infine, recependo il Trattato di Lisbona, i principi fondamentali della Carta dei diritti dell'Ue, è fondamentale assicurare il rispetto dei diritti umani ed umanitari e che quindi Frontex acquisti la competenza di coordinare operazioni umanitarie e di salvataggio in mare, soprattutto, nel bacino del Mediterraneo (CE-SO974/2010).

4.2.3 La crisi nel Nord Africa e la votazione in plenaria

Nell'ottobre 2010, a fronte del degenerare della situazione ai confini greco-turchi, ha avviato la rinnovata operazione RABIT di Frontex (Frontex Press Release, Ottobre 2010) (Agence Europe, Ottobre 2010), che darà adito a molteplici accuse di violazione dei diritti fondamentali da parte delle principali NGOs; inoltre, sempre tra l'Ottobre e le prime settimane di Novembre, la Commissione definisce la prima "road map" per la creazione di un "Common Information Sharing Environment" (CISE) per la sorveglianza marittima (in sintesi, un sistema di cooperazione informativa tra le principali guardie di costiera europee) (Agence Europe, Ottobre 2010); la sorveglianza marittima diventa, cioè, sempre più un aspetto portante della politica europea in materia di gestione delle frontiere esterne e se vogliamo, la determinazione della Commissione nel cercare di istituire unità alternative per cercare di ovviare a un problema soprattutto in termini informativi nella gestione del fenomeno migratorio, può essere letto, in questa fase, come un tentativo per fronteggiare la scarsa determinazione delle istituzioni nel potenziare il funzionamento di Frontex. Da qui in avanti però, paradossalmente, il destino della riforma di Frontex sarà indissolubilmente legato proprio all'aumento delle migrazioni clandestine via mare.

Il **12 Novembre 2010** la commissione responsabile “per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni” presenta il proprio progetto di relazione ad opera del relatore maltese Simon Busuttil, membro del Partito popolare Europeo. La nostra attenzione dovrebbe, dapprima, proprio soffermarsi sulla nazionalità di questo relatore, ovvero egli è un maltese e si direbbe che non è affatto un caso che il testo base accettato poi in plenaria dal Parlamento Europeo sia stato redatto ad opera di chi ha vissuto in prima linea nel Mediterraneo l’intensificarsi del flusso migratorio e clandestino. In tal senso, sono davvero interessanti le parole con le quali Busuttil suole presentare, in plenaria, il testo agli altri deputati europei, considerando Frontex una tappa cruciale per il futuro dell’Unione Europea nella gestione dello spazio Schengen (Agence Europe, 13 Settembre 2011). Ed è proprio dal testo del relatore che Frontex recupera quell’antico intrinseco legame con il Protocollo Schengen, che ne aveva condizionato nel bene e nel male la normativa costitutiva.

Il 17 Dicembre, Mohamed Bouazizi si dà fuoco davanti al municipio di Sidi Bouzid, dando inizio alle prime proteste contro il regime del Presidente tunisino Zine El Abidine Ben Ali, in carica dal 1987 e dieci giorni dopo le rivolte approdano nella capitale Tunisi, la repressione in piazza assume toni sempre più drammatici (Franco Rizzi, “Mediterraneo in rivolta”, 2011). Il 25 Gennaio 2011, in Egitto, viene indetto il “giorno della rabbia” e inizia l’assedio pacifico a Piazza Tahrir, al Cairo; la rivolta del popolo è contro Mubarak, il presidente egiziano in carica ininterrottamente dal 1981 (Ibidem). Il 15 Febbraio il consiglio militare supremo scioglie il Parlamento, sospende la Costituzione e annuncia elezioni tra sei mesi. Contemporaneamente, il 5 Gennaio 2011 in Algeria esplodono le proteste del popolo contro il caro prezzo dei generi alimentari e degli affitti; in Giordania il 13 Gennaio la popolazione e il movimento islamico insorgono contro l’inflazione; in Siria il 4 Febbraio fallisce il tentativo di porre in atto il “giorno del colera” (Ibidem). Ma ancora più importante ai nostri fini è l’esplosione delle proteste in Libia a Bengasi, il 16 Febbraio, contro il governo del Colonnello Gheddafi, in carica dal 1969 (Ibidem); il 18 Febbraio la situazione precipita drammaticamente con scontri ed uccisioni sommarie per le strade e il 20 il Consiglio dell’Unione Europea approva la risoluzione Onu 1970 e una serie di sanzioni nei confronti di Gheddafi e della sua famiglia; tra le sanzioni il congelamento dei beni e, soprattutto, il blocco dei visti, il bando al rifornimento di armi e munizioni e qualunque altro equipaggiamento che possa essere utilizzato per la repressione dei

civili (Agence Europe, 18 Febbraio 2011). L'11 Marzo il vertice Ue riconosce il Consiglio Nazionale di Bengasi come interlocutore politico (Agence Europe, 11 Marzo 2011).

Dopo una fase di stanca nel procedimento interistituzionale, dove le istituzioni europee, forse, occupate più che altro dalla caduta della borsa europea, o meglio, non stimolate da alcun fattore esterno che giustificasse una volontà netta e determinata per la riforma dello spazio Schengen e del sistema di gestione alle frontiere, il precipitare di questi eventi, che, qui, si sono riassunti brevemente, rappresenta il necessario corollario per capire come in pochi mesi si giunge alla votazione decisiva del Parlamento. L'aumento del flusso migratorio proveniente dal Nord Africa, che vedrà protagonisti soprattutto cittadini libici e tunisini e la contestuale crisi umanitaria, determineranno delle frizioni insostenibili all'interno dell'area Schengen e la modifica di Frontex rappresenterà uno degli anelli fondamentali per la sopravvivenza di quest'ultima.

Il 3 Giugno si verificano degli scontri a fuoco tra le guardie di frontiera greche e dei clandestini turchi sempre presso il fiume Evros (Agence Europe, 3 Giugno 2011); il 7 Giugno, c'è una dichiarazione davvero interessante che ci fa intendere come la gestione delle frontiere esterne ormai diventi il cavallo di battaglia in molteplici settori politici e come sia avvertita ormai come esigenza impellente, infatti il ministro della salute greco afferma: **“What we need is a public health “Frontex” capable of protecting the European population”** (Agence Europe, 7 Giugno 2011). Il giorno dopo, il presidente della Commissione Barroso risponde alle domande della maggior parte dei deputati europei riguardo l'intensificarsi della crisi alle frontiere esterne del Mediterraneo; egli afferma che Frontex è abile nel rispondere ai flussi di migranti dal Nord Africa, ma che essa deve essere azionata dagli Stati membri e questi ultimi devono mostrare la decisiva volontà nel fornire l'agenzia di maggiori fondi e devono ricercare la cooperazione con i paesi terzi (Agence Europe, 8 Giugno 2011). Il **9 Giugno** abbiamo l'adozione della decisione del Consiglio dell'Unione Europea riguardo la revisione delle norme relative a Frontex (PRES/2011/161); i ministri si concentrano, prevalentemente, su una serie di questioni in sospeso tra cui: **il distacco temporaneo di guardie di frontiera alle squadre comuni di sostegno Frontex da parte degli Stati membri, il controllo delle operazioni di rimpatrio e l'istituzione e la denominazione di un pool comune di guardie di frontiera per le operazioni**

congiunte e le missioni di intervento RABIT (PRES/2011/161). L'obiettivo è il raggiungimento di un accordo con il Parlamento entro la fine di giugno in linea con le conclusioni del Consiglio Europeo del 24 Marzo (PRES/2011/161). Il **10 Giugno**, il Consiglio discute anche di questioni legati alla riforma del sistema di rilascio dei visti e per la lotta alla criminalità organizzata (Agence Europe, 10 Giugno 2011); insomma, qui è chiaro il recupero di quella "**logica emergenziale**", che ha da sempre contraddistinto qualsiasi tentativo di riforma in materia, ovvero sono sempre degli elementi di destabilizzazione esterna a imporre il cambiamento nel sistema dell'IBM. Intanto le risposte di Frontex, in questi mesi, al problema del Mediterraneo sono davvero molto deboli: abbiamo l'aggiornamento della missione "**Poseidon**" con l'obiettivo di ridurre la pressione ai confini greci e l'estensione dell'operazione "**Hermes**" con la finalità di gestire, perlopiù, la crisi sulle coste di Lampedusa (Frontex Press Release, Marzo e Maggio 2011). Si tratta davvero di un apporto risibile.

Nel Luglio l'operatività di Frontex ormai è ridotta ai minimi termini: essa agisce, addirittura, prevalentemente, al confine bulgaro e turco limitandosi agli arresti di sei bulgari (Agence Europe, 7 Luglio 2011). Intanto, la Francia indispettita dall'incapacità italiana di gestire l'enorme afflusso di migranti al confine, chiede la riabilitazione di controlli alle frontiere interne (Agence Europe, 8 Luglio 2011); ciò potrebbe significare la morte dello spazio Schengen. Determinante in questo caso, è la volontà del Parlamento Europeo di accelerare l'approvazione del testo di Busuttil, richiedendo maggiore visibilità e maggiore effettività ed efficienza dell'agenzia Frontex, attraverso l'aumento di bilancio (Agence Europe, 13 Luglio 2011). Infatti, il **12 Luglio** la "commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni" adotta la propria decisione in prima lettura e il **15** abbiamo la relazione legislativa compressa sempre in prima lettura.

Nell'Agosto, Cecilia Malmstrom lavora per la definizione di nuove regole per l'area Schengen, con l'obiettivo di rendere la normativa "più chiara e dettagliata", e nel tentativo di fronteggiare azioni unilaterali che in quelle settimane provenivano, soprattutto, oltre che dalla stessa Francia, anche dalla Danimarca (Agence Europe, 25 Agosto 2011). Alla vigilia della decisione del Parlamento, il lavoro della commissione sfocerà nella proposta di un "**passaporto per la libera circolazione**" nello spazio Schengen (Agence Europe, Settembre 2011).

Il **13 Settembre** il Parlamento in plenaria vota per aumentare i poteri di Frontex con **431 voti a favore, 49 contrari e 48 astensioni** (Agence Europe, 13 Settembre 2011); il regolamento, una volta che il Consiglio darà il suo via libera, entrerà in vigore venti giorni dopo la sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e, sostanzialmente, le nuove norme diverranno efficaci alla fine del 2011. Il giorno stesso Cecilia Malmstrom afferma: **“the european passport-free Schengen area does not work without effective border control”** e che **“at the same time, we need to ensure that those people seeking protection in Europe are treated in a way that’s in line with our values and International law”** (Agence Europe, 13 Settembre 2011). La riforma di Frontex, non a caso, considerando il contenuto del testo di Busuttil che a breve si analizzerà, coincide con la denuncia della **“Human Rights Watch”** di violazione dei diritti umani e fondamentali nelle operazioni RABIT in Grecia; nello specifico, si denuncia il trattamento dei migranti nei centri di detenzione, che pur essendo stati disposti per una capacità di 30 posti, ne ospitavano 97, e la mancata identificazione di **“minori non accompagnati”** destinati allo stesso trattamento degli adulti (Agence Europe, 22 Settembre 2011). La Commissione Europea rigetta queste accuse, spiegando che la gestione dei centri di detenzione non spetta a Frontex, ma alle autorità greche, e che Frontex si limita alla sola identificazione dei migranti; insomma, la questione resta aperta tutt’oggi. Contemporaneamente il 17 Settembre la Commissione richiama l’attenzione degli Stati membri a mantenere un approccio europeo nella gestione delle frontiere interne (Agence Europe, 17 Settembre 2011) e il 20 Settembre, probabilmente a fronte dei nuovi cambiamenti, Ungheria e Austria fanno pervenire la loro richiesta a Frontex e all’Europol di intensificare le loro operazioni ai confini serbi (Agence Europe, 20 Settembre 2011), laddove in questi mesi, tralasciando la questione del Mediterraneo, si è registrata il maggior numero di richieste di visti e di flussi migratori diretti poi verso il centro Europa.

4.3 Le principali modifiche

Partendo dal testo del relatore Simon Busuttil (A7-0278/2011), approvato in plenaria dal Parlamento Europeo, possiamo ricostruire le più importanti innovazioni nel funzionamento di Frontex. **L’art.1 al comma 2** definisce Frontex **“un corpo dell’Unione che facilita e rende più efficiente l’applicazione delle esistenti e future**

misure dell'Unione Europea relative alla gestione delle frontiere esterne, in particolare del Codice Schengen"; le novità sono già consistenti come si noterà: si parla di Unione e non più di Comunità e, aspetto ancora più importante, Frontex diventa un attore principale all'interno dell'area Schengen. Il comma 2 continua dicendo che: **"l'agenzia svolge i suoi compiti nel pieno rispetto della legislazione dell'Unione, inclusa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, e del diritto internazionale, inclusa la Convenzione sullo stato dei rifugiati del 28 Luglio 1951, le obbligazioni relative all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio del "non respingimento", e i diritti fondamentali, prendendo in considerazione le relazioni del Forum Consultivo"**; come si legge, d'ora in poi l'operatività dell'agenzia sarà sottoposta in tutto e per tutto alla normativa comunitaria e internazionale sui diritti fondamentali, oltre che alle regole definite in materia di status di rifugiato, risolvendo uno dei problemi cruciali che avevamo posto in luce all'interno del previgente sistema di governance, e nella parte finale si parla di Forum consultivo, che a breve si analizzerà nel dettaglio. Inoltre, questo articolo si connette rispettivamente all'**art.2a** che prevede un nuovo **"codice di condotta"** nelle operazioni coordinate da Frontex, che impone non solo il rispetto dei diritti umani fondamentali, ma anche la disciplina riguardo i "minori non accompagnati" e le "persone vulnerabili" e all'**art.9 al comma 2** impone, nello svolgimento delle operazioni di rimpatrio, il rispetto dei principi della **"dignità umana"**, del **divieto di tortura e trattamenti degradanti e disumani**, il **diritto alla libertà e alla sicurezza**, **i diritti alla protezione dei dati personali e alla non discriminazione**.

L'**art.1a** introduce una innovazione definibile storica nella struttura di Frontex ovvero team per la formazione di una **"Guardia di Frontiera Europea"**: **" i team per la Guardia di Frontiera Europea sono squadre da impiegare durante le operazioni congiunte e i progetti pilota [...]"**; sostanzialmente, come si può leggere nell'**art.3b**, che disciplina in materia di composizione e implementazione, la Guardia di Frontiera Europea nascerà sulla base della **fusione tra team comuni di supporto e team RABITs, attraverso guardie nazionali assegnate dagli Stati Membri a Frontex per lo svolgimento delle operazioni indicate all'art.3, ovvero operazioni congiunte e progetti pilota alle frontiere esterne**.

All'**art.2** si disciplinano le nuove importanti funzioni dell'agenzia: si dice al **punto c)** che essa: **"svolge analisi dei rischi, inclusa la valutazione delle capacità degli Stati**

Membri di affrontare minacce e pressioni alle frontiere esterne”; al **punto da)** che: **“assiste gli Stati Membri in circostanze che richiedono un aumento dell’assistenza tecnica e operativa alle frontiere esterne, prendendo in considerazione alcune situazioni che potrebbero coinvolgere emergenze umanitarie e salvataggio in mare”**; al **punto e)** che: **“assiste specialmente quegli Stati Membri che affrontano specifiche e sproporzionate pressioni”**; aspetto davvero interessante è quello disciplinato al **punto i)**, laddove, in sintesi, si dice che l’agenzia provvede allo sviluppo di un **“Common information sharing environment”**, dunque quell’unità dapprima isolata ipotizzata dalla Commissione ora rientra direttamente in Frontex; infine al **punto 1b)** si dispone **l’obbligo nello svolgimento delle attività operative di Frontex del rispetto del principio del “non respingimento”, qualora i migranti si trovino in situazioni di pericolo per la loro vita**. Quindi, volendo riassumere questo art.2, si introduce un nuovo sistema di analisi dei rischi direttamente esteso agli Stati Membri, nel tentativo di valutare le inefficienze nazionali nella gestione delle frontiere esterne, si allargano i compiti operativi di Frontex al settore umanitario e alle missioni di salvataggio in mare, allo svolgimento di operazioni destinate ad alleggerire la pressione presso quei confini nazionali particolarmente sensibili (qui si nota quanto la situazione del Mediterraneo abbia influito sui nuovi compiti affidati all’agenzia), si dota l’agenzia di una nuova sotto unità dedicata allo scambio di informazioni e si disciplina l’obbligo del rispetto del principio del “non respingimento”, la cui assenza nel precedente regolamento come avevamo visto sempre di sopra, aveva dato adito a controversie e disparate interpretazioni. Infine, Frontex e l’Europol, avranno il diritto di denunciare eventuali pregiudizi nell’applicazione del Protocollo Schengen, dunque, essi diventano dei veri e propri controllori in tal senso.

Il rinnovato **art.7** forse è il più importante per il futuro operativo di Frontex; esso, infatti, disciplina in materia di equipaggiamento tecnico, ovvero permetterà all’agenzia di acquistare o noleggiare, tramite impegni sul bilancio, proprio materiale e apparecchiature per il coordinamento delle operazioni; inoltre, si introduce un nuovo codice per vincolare gli stati al rispetto delle consegne nella stipulazione degli impegni. Dunque, come vediamo, si tenta di risolvere un problema strutturale in Frontex connessa all’ambito puramente tecnico, che permetterà ora di ridurre gradualmente la dipendenza dell’agenzia, in questo settore, dalla volontà degli Stati Membri e di potenziarne la capacità operativa. In questi anni, infatti, una delle

questioni maggiormente sollevate da Ikka Laitinen era stata proprio la mancanza di assistenza tecnica da parte delle autorità nazionali, il mancato rispetto degli accordi tecnici stipulati e la scarsità di mezzi a disposizione, soprattutto automobili ed elicotteri.

Gli **art.11 ss.** definiscono un nuovo sistema per il trattamento dei dati personali; infatti, d'ora in avanti, in accordo con Busuttil, Frontex avrà diritto al trattamento dei dati personali dei migranti al fine di **“rinforzare la lotta contro l’immigrazione illegale e il traffico di esseri umani”**, **per un periodo non superiore ai tre mesi**; inoltre, si prevede che questi dati possano essere recepiti o scambiati con l’Europol. Come si può considerare, in effetti, solo in parte, in questo caso, si risponde alle raccomandazioni che il Garante Europeo aveva fatto pervenire al Parlamento.

Il **Capitolo 3**, agli **art.15 e ss.** è dedicato alla struttura dell’agenzia; come abbiamo detto di sopra, dal punto di vista amministrativo cambia ben poco, se non la fondamentale istituzione di un **“Ispettore per i diritti fondamentali”** e di un **“Forum Consultivo sui diritti fondamentali”**; entrambi assistono l’attività del Consiglio di Amministrazione e vigilano affinché si assicuri in qualsiasi attività svolta da Frontex il rispetto dei diritti fondamentali e nello specifico, il primo detiene un potere di sospensione riguardo le missioni dell’agenzia in caso di violazione dei diritti umani, e il secondo si compone delle due agenzie europee per i diritti fondamentali, ovvero **“Eu fundamental rights”** e **“Asylum support agency”**, oltre che dell’ **“Alto commissario per le Nazioni Unite per i rifugiati”** e delle principali NGOs specializzate. L’aspetto che forse vale la pena sottolineare e che potrà rilevarsi particolarmente controverso nel futuro è valutare fino a che punto saranno davvero concreti i poteri di questo ispettore e quanto i pareri del Forum Consultivo potranno vincolare effettivamente le attività di Frontex.

Infine l’**art.29** introduce importanti modifiche in ambito finanziario: il budget annuale di Frontex per il prossimo esercizio finanziario sarà portato a **88 milioni di euro**, inoltre, Frontex, che disponeva di 24 milioni in impegni per le operazioni marittime, passa a un extra budget di **30 milioni in impegni** e **24 milioni in pagamenti**. Invero, questa ultima previsione finanziaria è la più importante in termini strategici se posta in connessione con la rinnovata acquistata autonomia di Frontex in termini di equipaggiamento tecnico. Poi, si rafforzerà l’azione dell’agenzia all’interno del

“Fondo per le frontiere esterne”, il “Fondo Europeo per il rimpatrio” e il “Fondo Europeo per i rifugiati”.

Per quanto riguarda il principio di “trasparenza” e la disciplina sul diritto di accesso ai documenti amministrativi non c’è nulla di particolarmente rilevante e forse questo è l’aspetto maggiormente controverso guardando al testo di Busutil nel suo complesso che, quindi, non risponde, in questo ambito, alle esigenze di “responsabilità sociale” che avevamo analizzato di sopra, nell’ottica di rendere l’attività di Frontex sempre rilevabile esternamente in tempo reale.

4.4 Conclusioni

Ci sono molte similitudini tra la nascita di Frontex e l’approvazione di questa riforma, infatti, come abbiamo visto, l’agenzia nasceva solo in parte sulla base dei presupposti della logica di securizzazione, ovvero, erano stati avvenimenti esterni a determinare l’esigenza di ridefinire la gestione delle frontiere esterne, creando una sinergia, che avrebbe avuto fortuna negli anni a seguire, tra il terrorismo internazionale e il fenomeno migratorio (Neal, “Securitization and Risk at the EU border”, 2009); ora, a sua volta, questa riforma viene a plasmarsi seguendo le tappe fondamentali dell’aumento del fenomeno della clandestinità nel bacino del Mediterraneo, che ha il suo culmine nei primi mesi del 2011, e, quindi, non è pacifico dire se essa sarebbe arrivata lo stesso a compimento senza i movimenti politici nel Nord Africa, sicuramente non con questa rapidità.

Ci sono aspetti nella riforma che sembrano venire più da lontano, cercando di ridefinire quelle problematiche che avevano condizionato l’esistenza dell’agenzia nei primi cinque anni, ovvero il rispetto dei diritti fondamentali e dei diritti umanitari; la creazione di un sistema di ispettorato, in tal senso, potrebbe, però, apparire, ad una prima interpretazione, abbastanza ambiguo; cioè ci si chiede se davvero un organo monocratico collegato allo stesso Consiglio di Amministrazione di Frontex possa limitarne le capacità operative; la risposta potremmo averla solo in un prossimo futuro. Altre modifiche, invece, come la possibilità di intervento in situazioni di emergenza o che richiedono il salvataggio in mare o il far fronte a situazioni di peculiare pressione per certi Stati Membri, sicuramente risentono del forte influsso della situazione politica

creatasi in questi ultimi mesi (un esempio per tutti è il caso italiano; l'operazione Hermes organizzata da Frontex per la difesa delle coste di Lampedusa è stata pressoché un fallimento; ora con questa modifica si cercherà, in futuro, di aumentare la capacità di apporto dell'agenzia in queste situazioni di particolare drammaticità). La più grande novità certamente è la possibilità di dotazione autonoma del necessario equipaggiamento tecnico, che in questi anni ha limitato non poco le attività di coordinamento dell'agenzia; e in questo senso assume un maggiore significato l'aumento del budget annuale a 88 milioni, perché, contestualmente, la locazione di materiale ed apparecchiature permetterà di abbattere di molto i costi marginali. Altro aspetto interessante è il principio del "non respingimento": la sua affermazione crea all'interno del testo di Busuttil una sorte di tensione tra vecchie questioni e nuove esigenze nello sviluppo di Frontex, ovvero, se nel passato si è cercati di limitare lo spazio di autonomia funzionale dell'agenzia, negli ultimi mesi, invece, più volte Stati Membri come l'Italia o la Francia hanno richiamato la sua azione all'interno di un'ottica di eccezionalità giustificata dall'enorme pressione migratoria; dunque, questo principio potenzialmente può ridurre, in determinati casi di forte emergenza, di molto l'operatività di Frontex e dovrà vedersi quanto sarà conciliabile con le esigenze contingenti degli stati. Da ultimo, la futura istituzione di una "Guardia di Frontiera Europea" rappresenta un grande passo in avanti verso un sistema di IBM, che nel passato stentava ad affermarsi a causa della mancanza di una squadra di supporto unica che operasse al di sotto di unico sistema giuridico che fosse quello europeo e non quello nazionale. In questo senso, le missioni potranno essere organizzate con una importante indipendenza, almeno logistica, da parte di Frontex.

Con uno sguardo maggiormente comprensivo, il futuro dell'agenzia dipenderà dalle volontà dei vari governi di definirne, gradualmente, sempre più importanti spazi di autonomia, ricordando, però, che eventuali paragoni, che pur erano sorti alla vigilia della sua istituzione, con gli omonimi sistemi americani, risultano impropri, poiché nel primo caso ci si trova all'interno di uno schema tipicamente intergovernativo, nel secondo in uno di tipo federale; dunque, è chiaro che le capacità di Frontex potranno essere spinte sin dove lo permetteranno i principi normativi europei e il contestuale riparto di competenze tra l'Unione e gli Stati Membri. Certo è che questa riforma rappresenta un primo importante step, almeno nella garanzia di operatività all'agenzia stessa e nella possibilità degli Stati Membri di poter, in futuro, far fronte a situazioni di

forte calamità, attraverso un modus operandi davvero “comunitario”, limitando le espressioni maggiormente nazionalistiche, che sono sempre minacce mortali nei confronti del Codice Schengen.

Conclusioni

La riforma del Settembre 2011 ha manifestato la volontà congiunta delle istituzioni europee e degli Stati Membri di porre, finalmente, le basi per una piena operatività dell'agenzia Frontex. Di fatto, questa questione è stata una delle problematiche che si è cercato di porre in luce in questo lavoro: come più volte ha affermato Ikka Laitinen, Frontex era un'agenzia strutturalmente efficace, ma con scarse, se non nulle, capacità d'azione. Sembra anche essersi ovviato ad un altro dei problemi chiave sollevati: la tensione tra la crescita dello staff e l'indisponibilità di risorse finanziarie, ora, infatti, Frontex dovrebbe essere capace di gestire in modo più efficace il proprio bilancio.

Probabilmente, dunque, questa modifica rappresenta la decisione più importante nella breve storia dell'agenzia, anzi, potremmo dire che a partire da questa si potranno realmente valutare le potenzialità di Frontex, che fino ad oggi era rimasta al servizio esclusivo di determinati Stati Membri. Quello che potrebbe farci rimanere perplessi è la ratio che domina questa modifica del regolamento: la Commissione e gli Stati Membri solo dopo 5 lunghi anni e a fronte di determinanti avvenimenti non prevedibili hanno accettato di puntare sul ruolo di Frontex. In fondo, anche la stessa istituzione delle squadre RABITs aveva risposto a questa logica. Questo aspetto è particolarmente preoccupante per il futuro della politica europea nella gestione delle frontiere esterne: sembra, infatti, evidenziarsi, molto spesso, in questo campo, la mancanza di una volontà politica di programmazione di lungo periodo. Ovvero, il policy-making è totalmente attratto da fattori esogeni e solo in minima parte da quelli endogeni, cioè da scelte o da progetti che nascono all'interno delle istituzioni europee. **Quindi, al di là delle dispute accademiche sul ruolo dell'agenzia, ci sembra che questo collegamento tra evoluzione della situazione politica o sociale alle frontiere esterne e il futuro di Frontex sia determinante: gli sviluppi successivi saranno proporzionali, soprattutto, all'andamento dei flussi migratori e della clandestinità.**

Inoltre, rimangono da definire le relazioni tra l'Europol e Frontex e il loro ruolo all'interno dello spazio Schengen; infatti, seppur con competenze diverse e aspetti

legali divergenti, essi potrebbero diventare veri e propri “Cani da guardia” del Codice Schengen e ciò sicuramente darebbe maggior senso alle attività dell’agenzia al di là delle situazioni di emergenza, anche se, come si dirà tra breve, essa vive un rapporto ambivalente con il principio del libero movimento delle persone.

Un altro punto di fondamentale criticità è la giustificazione delle operazioni di Frontex alla luce del diritto internazionale e della stessa normativa europea. In questo ambito permane una grande incertezza: che cosa legittima Frontex a operare presso il mare territoriale degli Stati terzi? E chi è responsabile indiscusso nel trattamento dei migranti e nelle fasi di pre-sorveglianza e di controllo dei confini? Queste domande al momento non trovano un’unica risposta, ma ciò che possiamo affermare è che eventuali, seppur impropri, paragoni tra il modello statunitense di controllo alle frontiere (The Department for Homeland Security) e il modello europeo potranno svilupparsi in questo campo, laddove Frontex diventi davvero quell’agenzia “eccezionale” capace di derogare alle regole comuni e che sia legittimata alla luce di una logica “sicurizzante”. Ma come afferma Huysmans questo tipo di legittimazione deriva solo e soltanto dall’unità politica (Huysmans, 2006) e, dunque, ancora una volta torniamo alla problematica della fiducia e del livello reale di “comunitarizzazione” del processo politico all’interno degli Stati Membri.

Ad ogni modo, nel bene o nel male, l’agenzia rappresenta il perfetto riflesso dell’atteggiamento delle istituzioni europee verso la problematica migratoria; **infatti, Frontex più di una volta, recentemente, diventa una sorta di valvola di sfogo degli attriti all’interno dello spazio Schengen, nel senso che eventuali risentimenti verso il sistema di libero movimento delle persone corrispondono alla scelta di rafforzare i controlli alle frontiere esterne, potenziando, di conseguenza, le competenze dell’agenzia. E questo è uno dei profili maggiormente controversi: Frontex nasce perfettamente imperniata nel Codice Schengen per poi svilupparsi in antitesi con i suoi principi fondamentali, attivandosi per tappare le falle del suo sistema.** È normale, quindi, che il ruolo futuro dell’agenzia dipenderà anche in maniera indissolubile dal destino dello spazio Schengen.

Inoltre, la proposta della creazione di una “Guardia di Frontiera Europea” è sicuramente intrigante e altrettanto sicuramente faciliterebbe la creazione di un sistema di IBM, ma la domanda che ci poniamo è: quanto gli Stati Membri saranno disposti a

rinunciare al controllo assoluto dei propri confini? È possibile effettivamente integrare sistemi di controllo nazionali così differenti tra di loro? E inoltre, il controllo di questa guardia comune sarà un controllo permanente e indipendente o si limiterà a intervenire sulle singole richieste nazionali?

Per concludere, Frontex certamente rappresenta un'agenzia più che discutibile sotto vari punti di vista, come si è analizzato in questo lavoro, ma racchiude il cuore pulsante della politica europea in questo campo, anzi potremmo osare dicendo che rappresenta la perfetta declinazione di un atteggiamento decennale della Commissione Europea verso il problema della sicurezza.

Bibliografia

Pubblicazioni

Artoni Cristina, “Frontex: l’immigrazione secondo Bruxelles”, 2007

Bernejo Rut, “Migration and Security in the EU: Back to Fortress Europe?”, 2009

Bertozzi Stefano, “Europe takes up the mantle in the fight against human trafficking”, 2009

Bertozzi Stefano, “Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Encompassing 3.6 million km²”, 2008

Carrera Sergio, “The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Island”, 2008

Carrera Sergio, “Towards a Common European Border Service?”, 2010

Cross Hannan M., “The EU Migration Regime and West African Clandestine Migrants”, 2009

Ekelund Helena, “Tracing the establishment of European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders (FRONTEX)”, 2008

Guild Elspeth e Carrera Sergio, “Joint Operation RABIT 2010 – Frontex Assistance to Greece’s Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe’s Dublin Asylum System”, 2010

Helmes Irene, “Migration to the European Union”, 2009

Hobbing Peter, “Integrated Border Management at the EU level”, 2005

Jeandesboz Julien, “Reinforcing the Surveillance of EU Borders: The Future Development of Frontex and EUROSUR”, 2008

Jorry H el ene, “Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU’s External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?”, 2007

Klepp Silja, “A Contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea”, 2010

Leonard Sarah, “The Creation of Frontex and the politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy”, 2009

Leonard Sarah, “FRONTEX and the Securitization of Migrants through Practises”, 2011

Neal Andrew W., “Securitization and Risk at EU Border: The Origins of Frontex”, 2009

Papastavridis Efthymios, “Fortress Europe and Frontex: Within or Without International Law?”, 2010

Pollak Johannes e Slominski Peter, “Experimental but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU’s External Borders”, 2009

Rizzi Franco, “Mediterraneo in rivolta”, 2011

Trevisanut Seline, “L’Europa e l’immigrazione clandestina via mare: FRONTEX e diritto internazionale”, 2008

Wolff Sarah, “Border management in the Mediterranean: internal, external and ethical challenges”, 2008

Documenti ufficiali

Regolamento (CE) N.2007/2004 del Consiglio che istituisce un’Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati Membri dell’Unione Europea, 26 Ottobre 2004

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

Regolamento (CE) N.863/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere e modifica il regolamento (CE) n.2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati, 11 Luglio 2007

Risoluzione del Parlamento Europeo sulla valutazione e sullo sviluppo futuro di dell’Agenzia Frontex e del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR) (2008/2157(INI)), 18 Dicembre 2008

Relazione sui conti annuali dell’Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati Membri per l’esercizio 2009, corredata delle risposte dell’Agenzia (2010/C 338/08)

Directorate General Internal Policies of the Union, “The tools called to support the “delivery” of freedom, security and justice: a comparison of border security systems in the EU and in the US”, Febbraio 2009

COWI, “ External Evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Gennaio 2009

Centre of the Study of Global Ethics, University of Birmingham, “Ethics of Border Security”, Frontex/64/2010

House of Lords, European Union Committee, “Frontex: the Eu external borders agency”, 9th Report of the Session 2007-2008

Consiglio dell’Unione Europea, “Integrated Border Management: Strategy Deliberations”, 13926/06, FRONT 207/COMIX 826, Bruxelles, 2006

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale delle Regioni sulla politica d’immigrazione comune per l’Europa: principi, azioni, strumenti (COM(2008) 359 finale), 17 Giugno 2006

Comunicazione della Commissione sulle priorità politiche nella lotta contro l’immigrazione clandestina di cittadini di paesi terzi (COM(2006) 402 finale), 19 Luglio 2006

Comunicazione della Commissione al Consiglio sul rafforzamento della gestione delle frontiere marittime meridionali dell’Unione Europea (COM(2006) 733 finale), 30 Novembre 2006

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull’approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica migratoria europea globale (COM(2006) 735 finale), 30 Novembre 2006

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale delle Regioni sull’applicazione dell’approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all’Unione Europea (COM (2007) 247 finale), 16 Maggio 2007

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale delle Regioni sulla preparazione delle prossime fasi della gestione delle frontiere nell’Unione Europea (COM(2008) 69 finale), 13 Febbraio 2008

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale delle Regioni sulla relazione sulla valutazione e sullo sviluppo futuro dell’Agenzia Frontex (COM(2008) 67 finale), 13 Febbraio 2008

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulla relazione sull’attuazione del programma “Hague” per il 2007 (COM(2008) 373 finale), 2 Luglio 2008

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale delle Regioni sul rafforzamento di un approccio globale

all'immigrazione: maggiore coordinamento, coerenza e sinergie (COM(2008) 611 finale), 8 Ottobre 2008

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale delle Regioni, Giustizia, Libertà e Sicurezza in Europa dal 2005: la valutazione del programma "Hague" e del "Piano d'azione" (COM(2009) 263 finale), 10 Giugno 2009

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sul metodo di monitoraggio per il controllo dell'attuazione del "Patto Europeo sull'immigrazione e l'asilo" (COM(2009) 266 finale), 10 Giugno 2009

Consiglio dell'Unione Europea, Nota della Presidenza sul "Programma di Stoccolma", un'Europa aperta e sicura al servizio dei cittadini, 16 Ottobre 2009

Conclusioni del Consiglio Europeo, "Programma di Stoccolma", 10 e 11 Dicembre 2009

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale delle Regioni sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei, "Piano d'azione" per l'attuazione del "Programma di Stoccolma" (COM(2010) 171 finale), 20 Aprile 2010

Conclusioni del Consiglio sull'agevolazione dell'ingresso per i cittadini dell'Unione Europea alle frontiere esterne, 3 Giugno 2010

Consiglio dell'Unione Europea, Comunicato Stampa "Giustizia e Affari Interni", 3018th incontro del Consiglio, Lussemburgo, 3-4 Giugno 2010

Consiglio Europeo, Nota di trasmissione (parte seconda su "migrazione" e "frontiere esterne"), 23-24 Giugno 2011

Commissione Europea, Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n.2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia Europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati Membri dell'Unione Europea (FRONTEX) (COM(2010) 61 definitivo), 24 Febbraio 2010

Commissione Europea, Valutazioni d'impatto SEC(2010) 149 e SEC(2010) 159 sulla proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n.2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia Europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati Membri dell'Unione Europea (FRONTEX), 24 Febbraio 2010

Comitato Economico e Sociale, parere sulla Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n.2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia Europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati Membri dell'Unione Europea (FRONTEX) (CE S0974/2010), 15 Luglio 2010

Relazione della commissione libertà civili, giustizia e affari interni sulla Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n.2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia Europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati Membri dell'Unione Europea (FRONTEX) (A7-0278/2011), 15 Luglio 2011

Consiglio dell'Unione Europea, Comunicato stampa "Giustizia e Affari Interni" 3096th sessione del Consiglio, Lussemburgo, 9 e 10 Giugno 2011

Camera dei deputati italiani, Modifica alla disciplina dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati Membri dell'Ue (FRONTEX), 26 Marzo 2010

Frontex, Relazioni Generali dal 2005 al 2010, Frontex WebSite

Frontex, Budget dal 2009 al 2011, Frontex WebSite

Frontex, Programmi di Lavoro dal 2005 al 2011, Frontex WebSite

Frontex, Annual Risk Analysis 2010 e 2011, Frontex WebSite

Frontex, Western Annual Risk Analysis 2011, Frontex WebSite

Frontex, FRAN Quarterly Update 2010, Frontex WebSite

Frontex, Presentazione Laitinen dell'Agenzia (in formato power point), Novembre 2006, Frontex WebSite

Frontex, Frontex Press-Pack 2010-2011, Frontex WebSite

Frontex, "Fundamental Rights Strategy", 31 Marzo 2011, Frontex WebSite

Frontex, "The impact of the global economic crisis on illegal migration to the Eu", 2009, Frontex WebSite

Frontex, "Unaccompanied Minors in the Migration Process", Dicembre 2010, Frontex WebSite

Frontex Press Release, RABIT 2010, Poseidon e Hermes 2011, Frontex WebSite

Agence Europe (dal Febbraio 2010 al Settembre 2011), Riforma di Frontex del 13 Settembre 2011

Sitografia

<http://www.frontex.europa.eu/>

<http://www.consilium.europa.eu/>

<http://www.europarl.europa.eu/>

http://ec.europa.eu/index_it.htm

<http://www.ceps.be/>

<http://www.iehei.org/>

<http://www.brill.nl/about/imprints/martinus-nijhoff-publishers>

<http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/index>

<http://cria.polis.cam.ac.uk/>

<http://www.tandf.co.uk/journals/titles/01402382.asp>

<http://www.tandf.co.uk/journals/CSPP>

<http://www.wiley.com/bw/society.asp?ref=0021-9886>