



Gli strumenti di controllo sul rispetto dei diritti fondamentali nelle attività operative di Frontex*

Ivan Ingravallo**

SOMMARIO: 1. L'evoluzione di Frontex. – 2. La tutela dei diritti fondamentali nel regolamento 2019/1896. – 3. Gli strumenti di controllo interni all'Agenzia. – 4. *Segue*: ed esterni ad essa. Quelli a carattere non-giudiziario. – 5. *Segue*: e a carattere giudiziario. – 6. Osservazioni conclusive e di prospettiva.

1. *L'evoluzione di Frontex*

Frontex è la denominazione comune con cui si indica l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera. Essa, in collaborazione con le guardie di frontiera e costiere nazionali degli Stati UE, costituisce la guardia di frontiera e costiera europea e ha il compito della gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione europea, ritenuta indispensabile al fine del corretto funzionamento del sistema Schengen,

* L'articolo, aggiornato al 29 febbraio 2024, rappresenta una versione rielaborata ed ampliata della relazione tenuta nel corso del seminario "I flussi migratori via mare e il diritto dell'Unione europea", organizzato il 13 ottobre 2023 presso l'Università di Roma "La Sapienza", nell'ambito del Forum "Immigrazione, Frontiere e Asilo" di AISDUE.

** Professore ordinario di Diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

in particolare per l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne. La competenza dell'Unione europea in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia non è esclusiva, ma concorrente con quella degli Stati membri (art. 4, par. 2, lett. j, TFUE). La specifica base giuridica di Frontex è data dagli attuali articoli 77, par. 2, lett. b) e lett. d)¹, e 79, par. 2, lett. c), TFUE².

Questa Agenzia rappresenta una delle “storie di successo” negli ultimi due decenni della politica dell'immigrazione dell'Unione, forse perché è manifestazione dell'approccio securitario all'immigrazione che caratterizza questa politica comune. Il primo regolamento su Frontex, approvato nel 2004, la istituì con la denominazione di Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, affidandole mere funzioni assistenza, coordinamento, studio e monitoraggio³. Ad esso sono seguiti numerosi altri atti, avvicendatisi in maniera talora

¹ Secondo cui «il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti: [...] b) i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne; [...] d) qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne».

² In virtù del quale «il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure nei seguenti settori: [...] c) immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare».

³ Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004.

disorganica, in particolare i regolamenti 863/2007⁴, 1168/2011⁵, 2016/1624⁶ e, da ultimo, 2019/1896⁷.

Tali atti hanno profondamente modificato l’Agenzia, attribuendole rilevanti funzioni operative e aumentando notevolmente il suo personale (si prevede di raggiungere, nel 2027, un corpo permanente di 10.000 effettivi a disposizione di Frontex) e le sue risorse finanziarie e strumentali⁸.

⁴ Regolamento (CE) n. 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 (CE) n. 2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati.

⁵ Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, 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.

⁶ Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio (lo stesso ha tacitamente abrogato il regolamento 1168/2011). Sulla rilevanza di questo regolamento v. F. ZORZI GIUSTINIANI, *Da Frontex alla Guardia di costiera e frontiera europea: novità in tema di gestione delle frontiere esterne*, in *DPCE*, n. 2, 2017, pp. 523-539; J. SANTOS VARA, *La transformación de Frontex en la Agencia europea de la guardia de fronteras y costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?*, in *RDCE*, 2018, pp. 143-186; C. INGRATOCI, *La sorveglianza delle frontiere marittime dell’Unione europea: profili giuridici e problematiche applicative*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 886-918.

⁷ Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624.

⁸ Sull’evoluzione dell’Agenzia v. D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell’Unione europea*, Bari, 2020, p. 93 ss.; G. CAMPESI, *Policing Mobility Regimes. Frontex and the Production of the European Borderscape*, Abingdon, 2022, p. 98 ss.; I. INGRAVALLO, *L’evoluzione dell’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera*, in V. FAGGIANI (dir.), *Desafíos y límites de la política migratoria en Europa y América. Perspectivas de derecho comparado*, Cizur Menor, 2022, p. 75 ss.; nonché G. CAGGIANO, *Recenti sviluppi del regime delle frontiere esterne nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in A. DI STASI, L. S. ROSSI (a cura di), *Lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A vent’anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, p. 383 ss., spec. p. 392 ss.; C. MOSER, *A Very Short Introduction to Frontex – Unravelling the Trajectory of One of the EU’s Key Actors*, in *verfassungsblog.de*, 3 February 2020.

2. La tutela dei diritti fondamentali nel regolamento 2019/1896

Il rilevante cambiamento occorso in meno di venti anni ha aumentato la possibilità che, attraverso le sue attività operative, l’Agenzia possa interagire direttamente coi migranti⁹ e, quindi, violare i loro diritti umani¹⁰. Le critiche numerose mosse nei suoi confronti riguardano in particolare il ruolo svolto in alcune vicende occorse al confine tra Grecia e Turchia, nonché nel Mediterraneo centrale (con riferimento a migranti provenienti dalla Libia). In queste situazioni, è accusata, tra l’altro, di aver collaborato con autorità statali (di Stati UE e non-UE) in respingimenti illegali e di complicità nel maltrattamento di migranti.

I diritti fondamentali sono in vario modo ricompresi nelle attività dell’Agenzia e la loro rilevanza è emersa progressivamente, dal regolamento 2007/2004 al regolamento 2019/1896: mentre quello del 2004 includeva pochi e marginali riferimenti ai diritti umani, il regolamento del 2019 è pieno di richiami al rispetto per i diritti umani nelle attività di Frontex, sotto vari profili¹¹. Con specifico riguardo

⁹ I dati aggiornati sulle attività di Frontex sono contenuti nella relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione del regolamento (UE) 2019/1896 sulla guardia di frontiera e costiera europea, compresa una revisione del corpo permanente, COM (2024) 75final, del 2 febbraio 2024.

¹⁰ A. SPAGNOLO, *La tutela dei diritti umani nell’ambito dell’attività di Frontex*, in *DIC*, nn. 3-4, 2014, pp. 32-63; M. FINK, *Frontex and Human Rights. Responsibility in ‘Multi-Actor Situations’ under the ECHR and EU Public Liability Law*, Oxford, 2018; I. ATAC, N. DIEYNABA, *L’Agence Frontex: la police européenne aux frontières au défi du respect des droits humains des migrants*, in *Revue québécoise de droit international*, 2020, pp. 369-393; E. GUILD, *The Frontex Push-Back Controversy: What Oversight for Frontex? (part II)*, in *eumigrationlawblog.eu*, 22 April 2021; B. SCHOTEL, *EU Operational Powers and Legal Protection: A Legal Theory Perspective on the Operational Powers of the European Border and Coast Guard*, in *German Law Journal*, n. 4, 2021, pp. 625-649; I. INGRAVALLO, *Il rispetto dei diritti fondamentali nell’azione dell’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera*, in I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, pp. 111-139; S. F. NICOLOSI, *Frontex e i rischi per la tutela dei diritti fondamentali dei migranti: “Pratiche del passato” o ombre nel futuro?*, in M. SAVINO, D. VITIELLO (a cura di), *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio*, Napoli, 2023, p. 46 ss.; D. VITIELLO, *Poteri operativi, accountability e accesso alla giustizia nella gestione integrata delle frontiere esterne dell’Unione europea. Una prospettiva sistemica*, in *Quaderni AISDUE*, n. 10, 8 febbraio 2023, p. 233 ss.

¹¹ Secondo C. HRUSCHKA, *Frontex and the Duty to Respect and Protect Human Rights*, in *verfassungsblog.de*, 27 February 2020: «This development shows increased

all'impegno dell'Agenzia, in modo nitido il 24° «considerando» dello stesso regolamento rileva come i maggiori poteri che le sono affidati vanno «controbilanciati dal rafforzamento delle garanzie a tutela dei diritti fondamentali»; a tale riguardo essa ha obblighi sia negativi (non violare i diritti fondamentali), sia positivi (monitorare che altri soggetti non violino i diritti fondamentali). Il successivo art. 5, par. 4, afferma che l'Agenzia «contribuisce a un'applicazione continua e uniforme del diritto dell'Unione, compreso l'acquis dell'Unione in materia di diritti fondamentali, [...] alle frontiere esterne».

L'art. 1 del regolamento 2019/1896 incarica la guardia di costiera e frontiera europea, inclusa quindi l'Agenzia, di gestire le frontiere esterne e assicurare un elevato livello di sicurezza interna nell'Unione «nel pieno rispetto dei diritti fondamentali»¹². Il successivo art. 80, par. 1, impegna la guardia di costiera e frontiera europea a garantire «la tutela dei diritti fondamentali nell'esecuzione dei suoi compiti a norma del presente regolamento, ai sensi del pertinente diritto dell'Unione, in particolare la Carta e il diritto internazionale pertinente, compresi la convenzione del 1951 relativa allo status di rifugiati e il suo protocollo del 1967, la convenzione sui diritti del fanciullo e gli obblighi inerenti all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di non respingimento».

In base al regolamento 2019/1896 Frontex monitora il rispetto dei diritti fondamentali nell'ambito delle attività alle frontiere esterne e delle operazioni di rimpatrio¹³; è chiamata a cooperare a tale riguardo con l'Agenzia per i diritti fondamentali dell'UE; li include nell'attività formativa rivolta alle guardie di frontiera nazionali di Stati membri e di

attention for the protection of fundamental rights but also hints to the fact that this protection remains an unsolved issue within the work of Frontex».

¹² Il suo art. 3, par. 2, stabilisce: «I diritti fondamentali [...] sono elementi generali dell'attuazione della gestione europea integrata delle frontiere».

¹³ Art. 31, par. 1: l'Agenzia «svolge un monitoraggio regolare della gestione delle frontiere esterne e dei rimpatri da parte di tutti gli Stati membri tramite i suoi funzionari di collegamento». Il successivo art. 50, par. 3, stabilisce che gli Stati UE partecipanti e l'Agenzia «provvedono affinché il rispetto dei diritti fondamentali, il principio di non respingimento, l'uso proporzionato dei mezzi coercitivi e la dignità del rimpatriando siano garantiti durante l'intera operazione di rimpatrio»; il par. 6 dispone: «Qualora nutra preoccupazioni circa il rispetto dei diritti fondamentali in qualsiasi fase di un'operazione di rimpatrio, l'Agenzia le comunica agli Stati membri partecipanti e alla Commissione».

Paesi terzi; ne garantisce il rispetto, la protezione e la promozione quando è chiamata a gestire in prima persona le frontiere esterne. A riguardo, l'art. 38, par. 3, lett. 1), che si applica a tutte le operazioni dell'Agenzia, inserisce tra gli elementi indispensabili dei piani operativi per le operazioni congiunte alle frontiere esterne anche «istruzioni generali su come garantire la salvaguardia dei diritti fondamentali durante l'attività operativa dell'Agenzia».

La formazione del personale statutario dell'Agenzia impiegato nelle squadre – quelle per la gestione delle frontiere, per il rimpatrio e di sostegno per la gestione della migrazione – comprende la materia dei diritti fondamentali (art. 55, par. 3)¹⁴. L'Agenzia assicura che membri delle squadre «assolvano alle loro funzioni [...] secondo gli standard più elevati e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali» (art. 55, par. 4)¹⁵. Il personale delle squadre, nello svolgimento dei suoi compiti, è tenuto a rispettare pienamente i diritti fondamentali e la dignità umana, specie delle persone vulnerabili, conformemente ai principi di proporzionalità e di non discriminazione, intesi in senso assai ampio¹⁶.

Degne di menzione risultano anche le disposizioni del regolamento 2019/1896 che impegnano l'Agenzia e gli Stati membri a osservare il diritto UE anche quando la cooperazione con un Paese terzo avviene nel suo territorio (art. 71, par. 3; art. 73, par. 1), configurandosi così una applicazione extra-territoriale del diritto UE, tanto più opportuna nei casi in cui l'Unione tende a esternalizzare i controlli alle frontiere,

¹⁴ Il successivo art. 62, par. 2, ribadisce che l'Agenzia garantisce che, «prima del suo impiego iniziale nelle attività operative organizzate dall'Agenzia, tutti i membri del personale statutario che saranno impiegati quali membri delle squadre abbiano ricevuto un'adeguata formazione sul pertinente diritto dell'Unione e internazionale, compresi i diritti fondamentali, l'accesso alla protezione internazionale [...]». V. anche il par. 5, che prevede un obbligo simile per il personale impiegato nelle operazioni di rimpatrio, nonché il par. 6, che affida all'Agenzia il compito di creare e sviluppare un programma comune di base per la formazione del personale in materia di diritti fondamentali.

¹⁵ Cfr. il suo art. 82, par. 3: «Nello svolgimento dei loro compiti e nell'esercizio delle loro competenze, i membri delle squadre assicurano pienamente il rispetto dei diritti fondamentali e osservano il diritto dell'Unione e quello internazionale, e la legislazione nazionale dello Stato membro ospitante».

¹⁶ Art. 31, par. 4, regolamento (UE) 2019/1896, cit.

ovviamente a patto che esso sia effettivamente rispettato¹⁷. L'Agenzia fornisce ai Paesi terzi assistenza tecnica e operativa «anche per quanto riguarda la protezione dei diritti fondamentali», il che trova conferma nelle disposizioni relative agli accordi di cooperazione tra Stati membri e Paesi terzi e a quelli conclusi in prima persona dall'Unione con uno Stato terzo, relativi allo *status* dell'Agenzia e del suo personale¹⁸. A tale ultimo riguardo, il regolamento 2019/1896 impegna l'Agenzia a ragguagliare il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulle attività svolte, fornendo loro informazioni dettagliate sul rispetto dei diritti fondamentali.

3. *Gli strumenti di controllo interni all'Agenzia*

Per quanto riguarda gli strumenti di controllo sul rispetto dei diritti fondamentali nelle attività operative di Frontex, rilevano anzitutto quelli interni all'Agenzia, a partire dalla strategia e dal piano d'azione in materia di diritti fondamentali, che prevede anche un meccanismo per monitorarne il rispetto. Esso fu previsto per la prima volta in occasione dell'adozione del regolamento 1168/2011, ma è stato reso effettivamente operativo solo con i successivi regolamenti 2016/1624 e 2019/1986. L'art. 80 di quest'ultimo dispone che la strategia e il piano siano elaborati, attuati e sviluppati ulteriormente dall'Agenzia, con il contributo e l'approvazione del Responsabile dei diritti fondamentali, previsto per la prima volta con il regolamento 1168/2011¹⁹.

¹⁷ L. MARIN, *The Cooperation between Frontex and Third Countries in Information Sharing: Practices, Law and Challenges in Externalizing Border Control Functions*, in *EPL*, n. 1, 2020, pp. 157-180.

¹⁸ Cfr. rispettivamente gli articoli 71, par. 2, 72, par. 3, e 73, par. 3, regolamento (UE) 2019/1896, cit.

¹⁹ Art. 109, regolamento 2019/1896. Si tratta di un organo a carattere individuale, dotato di indipendenza, che si occupa, tra l'altro, di: promozione del rispetto dei diritti fondamentali da parte dell'Agenzia e monitoraggio in caso di loro violazione; presentazione di consulenze e pareri sui piani operativi e sugli accordi; svolgimento di visite *in loco* nel corso delle attività operative; selezione e gestione degli osservatori dei diritti fondamentali. Questi ultimi valutano costantemente la conformità delle attività operative ai suddetti diritti fondamentali, forniscono consulenza e assistenza a tale riguardo e contribuiscono alla loro promozione nell'ambito della gestione europea integrata delle frontiere. Il Responsabile dei diritti fondamentali e il personale del suo ufficio devono essere messi in condizione di svolgere i loro compiti in maniera autonoma e indipendente. In senso critico v. G. RAIMONDO, *The European Integrated*

La strategia in materia di diritti fondamentali, adottata dal Consiglio di amministrazione dell’Agenzia il 14 febbraio 2021²⁰, afferma, tra l’altro, che essi sono uno degli elementi generali dell’attuazione della gestione europea integrata delle frontiere e che, prima di impegnarsi in qualsivoglia cooperazione formale con uno Stato terzo *ex art. 73* del regolamento 2019/1896, l’Agenzia è tenuta a eseguire una valutazione di diligenza dei rischi per i diritti fondamentali e dell’impatto di tale cooperazione.

Il meccanismo di denuncia, indipendente ed efficace, volto a monitorare e assicurare il rispetto dei diritti fondamentali in tutte le attività dell’Agenzia è disciplinato dall’art. 111 del regolamento 2019/1896, che legittima chiunque ritenga di aver subito una violazione dei suoi diritti fondamentali a presentare una denuncia per iscritto all’Agenzia, o a farla presentare da un proprio rappresentante. La gestione delle denunce, per le quali il Responsabile dei diritti fondamentali ha predisposto (e reso disponibile sul sito *web* di Frontex) uno specifico modulo, è affidata allo stesso Responsabile, che ne esamina la ricevibilità e, una volta registrate le denunce ricevibili, inoltra al Direttore esecutivo di Frontex quelle riguardanti il personale dell’Agenzia, raccomandandogli il seguito appropriato, mentre informa gli Stati membri di appartenenza in merito a quelle relative ai componenti nazionali delle squadre. Gli Stati membri sono tenuti ad assicurare a queste denunce un’adeguata trattazione. Il Responsabile monitora il comportamento dell’Agenzia e degli Stati membri interessati nel dare seguito alla denuncia registrata e nella sua relazione annuale dà conto del funzionamento del meccanismo di denuncia,

Border Management. Frontex, Human Rights, and International Responsibility, Oxford, 2024, p. 43: «The FRO and the FRMs should be independent in the performance of their duties. Yet, they remain Frontex employees and, as such, cannot act with the required impartiality and independence».

²⁰ Cfr. la decisione del Consiglio di amministrazione n. 12/2021, del 14 febbraio 2021, *adopting the Fundamental Rights Strategy*. Essa indica che il piano d’azione, che la integra ed è redatto dall’Agenzia, si occupa degli aspetti operativi dell’attuazione della gestione europea integrata delle frontiere di cui alla strategia, stabilisce i risultati, le attività e gli indicatori specifici concernenti i diritti fondamentali, nonché la relativa tempistica ed è correlato alla programmazione pluriennale dell’Agenzia. Il piano d’azione è stato approvato dal Consiglio di amministrazione di Frontex con la decisione n. 61/2021, del 9 novembre 2021, *adopting the Fundamental Rights Action Plan for the implementation of the Fundamental Rights Strategy*.

anche attraverso «riferimenti specifici ai risultati e al seguito dato alle denunce da parte dell’Agenzia e degli Stati membri»²¹.

Questo meccanismo di denuncia è interno all’Agenzia e ha natura amministrativa e non giudiziaria²². Esso non è, quindi, qualificabile come un mezzo di ricorso effettivo dinanzi a un giudice indipendente e imparziale *ex art. 47* della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea²³.

Il meccanismo per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali nelle attività dell’Agenzia fu previsto per la prima volta in occasione dell’adozione del regolamento di riforma 1168/2011, ma è stato reso effettivamente operativo solo con i successivi regolamenti 2016/1624 e 2019/1986, anche al fine di venire incontro alle osservazioni critiche del Mediatore europeo, che nella sua decisione del 12 novembre 2013 aveva messo in evidenza la mancanza di un meccanismo di valutazione dei reclami individuali e le risorse limitate messe a disposizione del Responsabile dei diritti fondamentali²⁴. Il meccanismo e il ruolo in esso svolto dal Responsabile dei diritti fondamentali sono stati oggetto di una ulteriore indagine avviata di propria iniziativa dal Mediatore europeo il 10 novembre 2020²⁵. Questo, nella decisione approvata il 15 giugno 2021, pur non riscontrando un caso di cattiva amministrazione

²¹ Nella più recente relazione annuale (*Annual Report, 2022*, del 6 luglio 2023, p. 31 ss.), il Responsabile dei diritti fondamentali comunica che nel 2022 sono state presentate 69 denunce, 9 delle quali sono state ritenute ricevibili e, quindi, registrate.

²² In senso critico v. S. MARINAI, *Il controllo delle frontiere e la lotta all’immigrazione irregolare*, in A. M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, 2021, p. 216; M. STEFAN, L. DEN HERTOOG, *Frontex: Great Powers but No Appeals*, in M. CHAMON, A. VOLPATO, M. ELIANTONIO (eds.), *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford, 2022, p. 151 ss.

²³ In tema v., *ex multis*, S. CARRERA, M. STEFAN, *Complaint Mechanisms in Border Management and Expulsion Operations in Europa. Effective Remedies for Victims of Human Rights Violations?*, in CEPS, 2018, reperibile online.

²⁴ Cfr. la decisione del 6 marzo, caso 2012OI/5/2012/BEH-MHZ, *concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex)*. La rilevanza delle indagini del Mediatore per identificare alcuni problemi nell’azione di Frontex prima della riforma del 2019 è messa in luce da D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell’Unione europea*, cit., p. 189 ss.

²⁵ Cfr. la decisione del 15 giugno 2021, caso OI/5/2020/MHZ, *on the functioning of the European Border and Coast Guard Agency’s (Frontex) complaints mechanism for alleged breaches of fundamental rights and the role of the Fundamental Rights Officer*.

e non ritenendo giustificata alcuna ulteriore indagine, alla luce della circostanza che alcune modifiche sono già in fase di realizzazione, ha nondimeno segnalato il permanere di criticità del meccanismo, come l'esiguo numero di denunce presentate (nessuna delle quali nei confronti dell'Agenzia) e la difficoltà per gli individui coinvolti di identificare i presunti responsabili e capire, quindi, a chi denunciare presunte violazioni. Il Mediatore ha inoltre accertato alcune carenze nel meccanismo di denuncia e segnalato scarsa trasparenza e ritardi nel suo funzionamento, formulando alcune raccomandazioni nei confronti dell'Agenzia, al fine di migliorare tanto l'accessibilità del meccanismo, quanto il trattamento e il seguito dato alle denunce. Al fine di dar seguito alle raccomandazioni del Mediatore europeo, il 16 marzo 2022 il Consiglio di amministrazione dell'Agenzia ha approvato la decisione relativa al funzionamento del meccanismo di denuncia, che sostituisce la precedente decisione del 2016 del Direttore esecutivo²⁶.

Il profilo operativo dell'Agenzia attiva un altro meccanismo interno di controllo. I piani per le operazioni congiunte alle frontiere esterne, previsti dal regolamento 2019/1896, devono infatti includere «procedure per la creazione di un meccanismo inteso a ricevere e trasmettere all'Agenzia denunce contro chiunque partecipi a un'attività operativa dell'Agenzia [...] relative a presunte violazioni dei diritti fondamentali nel contesto della loro partecipazione a un'attività operativa dell'Agenzia» (art. 38, par. 3, lett. n). Rileva altresì il *serious incident reporting* – disciplinato da una decisione del Direttore esecutivo dell'Agenzia²⁷ –, ossia un meccanismo relativo a eventi occorsi durante operazioni congiunte, finalizzato a informare le autorità nazionali e il Consiglio di amministrazione di Frontex in merito a possibili rischi per la sicurezza del personale impiegato, così come per le funzioni o la reputazione dell'Agenzia, incluse possibili violazioni dei diritti fondamentali.

²⁶ Cfr. la decisione del Consiglio di amministrazione n. 19/2022, del 16 marzo 2022, *adopting the Agency's rules on the complaints mechanism*.

²⁷ Decisione n. 2014/55 del Direttore esecutivo, *on the adoption of the Frontex Standard Operating Procedure on Serious Incident Reporting*, 28 July 2014. Rileva altresì la decisione n. 2012/87 del Direttore esecutivo, *on the adoption of the Frontex Standard Operating Procedure to ensure respect of Fundamental Rights in Frontex joint operations and pilot projects*, 19 July 2012.

Si segnala che il 26 dicembre 2020 il Consiglio di amministrazione ha istituito un gruppo di lavoro per i diritti fondamentali e gli aspetti giuridici e operativi delle operazioni²⁸, in particolare per indagare sulle accuse di respingimenti nel Mediterraneo orientale nel 2020, integrare gli altri elementi del sistema di monitoraggio indipendente sul rispetto dei diritti fondamentali nel corso delle attività operative dell’Agenzia e valutare il meccanismo di *serious incident reporting*, anche al fine della sua modifica²⁹.

Un ulteriore meccanismo interno all’Agenzia consiste nella facoltà del Direttore esecutivo di revocare il finanziamento di qualsiasi attività dell’Agenzia, così come di sospendere o terminare tale attività «se ritiene che vi siano violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi in materia di protezione internazionale di natura grave o destinate a persistere correlate all’attività in questione»³⁰. Qualora sussistano “gravi motivi”, il Direttore esecutivo può decidere di non avviare alcuna attività dell’Agenzia l’art. 46, paragrafi 4-5)³¹.

4. Segue: *ed esterni ad essa. Quelli a carattere non-giudiziario*

L’Agenzia è sottoposta a numerosi altri meccanismi di controllo sulla tutela dei diritti fondamentali, ad essa esterni, previsti dal regolamento 2019/1896 o da ulteriori norme di diritto dell’Unione. Gli stessi si possono classificare in base al loro carattere giudiziario o extra-giudiziario, a loro volta caratterizzati da un diverso grado di incidenza

²⁸ Cfr. decisione del Consiglio di amministrazione n. 39/2020, del 26 novembre 2020, *on the establishment of the Management Board Working Group on Fundamental Rights and Legal and Operational Aspects of Operations*.

²⁹ Sia il rapporto del gruppo di lavoro (del 1° marzo 2021), sia le conclusioni con cui il Consiglio di amministrazione accoglie i risultati delle indagini del gruppo di lavoro (del 5 marzo 2021) sono reperibili *online*.

³⁰ Il caso più significativo ha riguardato la collaborazione alle attività di rimpatrio dall’Ungheria, nel 2021, a causa della mancata esecuzione della sentenza della Corte giust. 17 dicembre 2020, C-808/18, *Commissione/Ungheria*, che ha ritenuto le decisioni di rimpatrio delle autorità ungheresi in contrasto con il diritto UE. In tema v. F. L. GATTA, *Between Rule of Law and Reputation: Frontex’s withdrawal from Hungary*, in *verfassungsblog.de*, 8 February 2021. Due altri casi rilevanti ai sensi dell’art. 46 del regolamento del 2019 coinvolgono la Lituania e la Grecia.

³¹ Sull’inefficacia di tale meccanismo, v. M. LUNARDINI, F. NASI, *Frontex: sicurezza e respingimenti di migranti ai confini dell’Unione Europea*, in *Osservatorio diritti umani*, n. 1, aprile 2021, p. 11 ss.

in termini di vincolatività per l’Agenzia. La prassi ha mostrato come i meccanismi giudiziari risultino alquanto difficili da utilizzare³², mentre più efficaci sono (e sono stati in passato) quelli di controllo politico-amministrativo, che rientrano nella più ampia nozione di *accountability* e che si affiancano a quelli interni all’Agenzia, poc’anzi esaminati³³.

Il primo strumento di controllo non giudiziario consiste nel Mediatore europeo, che con le sue inchieste ha affrontato numerosi casi di cattiva amministrazione di Frontex, favorendo, come già accennato, il cambiamento di regole e prassi poco trasparenti dell’Agenzia e denunciando le carenze e l’inefficacia dei meccanismi interni all’Agenzia per il controllo sul rispetto dei diritti fondamentali. Oltre a quelle già ricordate si possono ricordare le indagini avviate d’ufficio nel 2021 sulle modalità con cui l’Agenzia europea ottempera ai propri obblighi in materia di diritti fondamentali e garantisce l’obbligo di rendere conto per quanto riguarda le sue maggiori responsabilità³⁴ e quella volta a chiarire il ruolo di Frontex nelle operazioni di ricerca e soccorso nel Mar Mediterraneo a seguito dell’annegamento di centinaia di persone al largo della costa della Grecia il 14 giugno 2023³⁵.

Il Mediatore è stato chiamato a valutare anche altre questioni come le garanzie procedurali a tutela dei diritti fondamentali nelle attività operative congiunte di rimpatrio dei migranti³⁶ e l’accesso ai documenti dell’Agenzia³⁷, in cui alle esigenze di trasparenza si contrappongono

³² V. oltre, par. 5.

³³ Su cui v. I. INGRAVALLO, *Responsabilità e accountability della nuova Frontex nello svolgimento di attività operative*, in M. SAVINO, D. VITIELLO (a cura di), *op. cit.*, p. 59 ss.; D. VITIELLO, *Poteri operativi, accountability e accesso alla giustizia nella gestione integrata delle frontiere esterne dell’Unione europea.*, cit., p. 238 ss.

³⁴ Decisione del 17 gennaio 2022, caso OI/4/2021/MHZ, *on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) complies with its fundamental rights obligations and ensures accountability in relation to its enhanced responsibilities.*

³⁵ Decisione del 26 febbraio 2024, caso OI/3/2023/MHZ, *on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) complies with its fundamental rights obligations with regard to search and rescue in the context of its maritime surveillance activities, in particular the Adriana shipwreck.*

³⁶ Decisione del 4 maggio 2015, caso OI/9/2014/MHZ, *concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex).*

³⁷ Cfr., *ex multis*, la decisione del 20 marzo 2021, caso 233/2021/OAM, *how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) dealt with a request for public access to documents concerning tracking data of vessels used in Frontex maritime operations.*

quelle di sicurezza (si pensi alle informazioni relative all'identificazione e alla localizzazione delle imbarcazioni statali utilizzate nelle operazioni di rimpatrio e di pattugliamento marittimo)³⁸.

Il ruolo del Mediatore è attualmente riconosciuto dall'art. 119 del regolamento 2019/1986, in base al quale tutte le attività dell'Agenzia sono soggette alle sue indagini. È importante che esso possa agire di propria iniziativa, in ragione del limite *ratione personae* alla sua attività nel settore di cui si occupa l'Agenzia. L'art. 228 TFUE, infatti, stabilisce che il Mediatore «è abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro» e preclude quindi tale possibilità a coloro che si trovano alle frontiere esterne dell'Unione o che sono soggetti alle operazioni di rimpatrio che coinvolgono l'Agenzia.

Un controllo non giudiziario sulle attività operative di Frontex è stato esercitato anche dal Parlamento europeo, che ha utilizzato diversi strumenti, come il controllo finanziario e quello politico.

Per quanto riguarda il primo, negli ultimi anni il Parlamento è intervenuto nei confronti di Frontex attraverso la procedura di scarico, che attesta la corretta gestione finanziaria delle somme assegnate a una istituzione o a un organo o organismo UE. Osservazioni critiche sono contenute nella risoluzione approvata nel 2021, che accompagna la decisione di scarico per l'Agenzia riferita al bilancio 2019³⁹, e ancor più in quella del 2022, con cui il Parlamento ha rifiutato il discarico alla Direttrice esecutiva di Frontex per l'esecuzione del bilancio dell'Agenzia per l'esercizio 2020⁴⁰; invece, nella decisione (UE)

³⁸ Su una vicenda simile cfr. la sentenza del Tribunale 27 novembre 2019, T-31/18 DEP, *Izuzquiza e Semsrott/Frontex*, che ha giustificato il diniego di accesso a documenti dell'Agenzia dovuto all'esigenza di evitare rischi per la sicurezza pubblica. V. il commento critico di T. KNÄBE, H. Y. CANIARD, *Public Security Revisited. Janus, Triton and Frontex: Operational Requirements and Freedom of Information in the European Union, Case Note under Case T-31/18 Luisa Izuzquiza and Arne Semsrott v European Border and Coast Guard Agency (Frontex)*, in *European Journal of Migration and Law*, 2021, pp. 332-358.

³⁹ Cfr. la decisione (UE) 2022/296 del Parlamento europeo, del 21 ottobre 2021, sul discarico per l'esecuzione del bilancio dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera per l'esercizio 2019, e la connessa risoluzione 2022/298, approvata in pari data.

⁴⁰ Cfr. la decisione (UE) 2023/325 del Parlamento europeo, del 18 ottobre 2022, sul discarico per l'esecuzione del bilancio dell'Agenzia europea della guardia di frontiera

2023/1940 del 10 maggio 2023, con cui il Parlamento ha concesso il discarico per l'esecuzione del bilancio dell'Agenzia per l'esercizio 2021, e nella connessa risoluzione 2023/1941, approvata in pari data, recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione di scarico, l'organo assembleare motiva la decisione di concedere il discarico con il miglioramento della gestione dell'Agenzia rispetto all'anno precedente, anche sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali e insiste, tra l'altro, «sulla necessità che il coinvolgimento diretto e indiretto dell'Agenzia nelle attività di gestione e sorveglianza delle frontiere vada di pari passo con la prevenzione e il contrasto delle violazioni dei diritti fondamentali e con la garanzia del rispetto del principio di non respingimento, in conformità con l'acquis dell'Unione» (par. 62 della risoluzione).

L'altro strumento di controllo del Parlamento europeo nei confronti delle attività operative condotte da Frontex è quello di tipo politico⁴¹. Degno di menzione è il rapporto del luglio 2021 dal gruppo di lavoro per il controllo di Frontex (*Frontex Scrutiny Working Group*) della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), istituito nel febbraio 2021. Esso ha concluso che, pur non essendoci prove di un'azione diretta dell'Agenzia nei respingimenti o nelle espulsioni collettive, la stessa è stata nondimeno consapevole delle violazioni di diritti fondamentali dei migranti in alcuni Stati membri e ha mancato di prevenirle e di impedire che si ripropongano in futuro⁴². Sulla base dell'indagine condotta dal gruppo di lavoro, il 14 dicembre 2023 il Parlamento in seduta plenaria ha approvato una risoluzione su Frontex⁴³, in cui ha preso nota positivamente dell'impegno dell'Agenzia nell'adempiere a 36 delle 42 raccomandazioni contenute nel rapporto del luglio 2021 (par. 7 della risoluzione) e, considerati i recenti significativi cambiamenti a livello gestionale di Frontex, ha

e costiera per l'esercizio 2020, cui è connessa la risoluzione 2023/326, approvata in pari data e recante le osservazioni del Parlamento.

⁴¹ In senso più dettagliato v. M. DEL MONTE, K. LUYTEN, *European Parliament scrutiny of Frontex*, in *Policy Commons*, November 2023.

⁴² Cfr. LIBE, Working document, 14 July 2021, *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations* (rapporteur Tineke Stirik), sul quale v. M. GKLIATI, *The First Steps of Frontex Accountability: Implications for Its Legal Responsibility for Fundamental Rights Violations*, in *eumigrationlawblog.eu*, 13 August 2021.

⁴³ Cfr. doc. P9_TA(2023)0483.

affermato (par. 3 della risoluzione) che «si attende che il cambiamento a livello gestionale porti al necessario cambiamento culturale per quanto riguarda il rispetto dei principi e dei valori dell'Unione, in particolare i diritti fondamentali».

Il controllo non giudiziario su Frontex è stato svolto anche dalla Corte dei conti, che in una relazione speciale approvata nel 2021 *ex art.* 287, par. 4, co. 2, TFUE⁴⁴, ha criticato la circostanza che, a pochi anni di distanza dall'adozione del regolamento 2016/1624, la Commissione ne abbia proposto la riforma, realizzatasi con il regolamento 2019/1896, senza condurre una valutazione di impatto della nuova legislazione. La Corte dei conti ha altresì riscontrato diverse carenze nelle principali attività dell'Agenzia, come il monitoraggio della situazione, l'analisi dei rischi, la valutazione delle vulnerabilità, le operazioni congiunte e gli interventi rapidi alle frontiere, le operazioni di rimpatrio e le attività di formazione, oltre al mancato svolgimento di valutazioni delle esigenze e di valutazioni di impatto prima di procedere all'aumento esponenziale delle sue risorse finanziarie.

Un ulteriore tipo di controllo non giudiziario sull'Agenzia è stato svolto dall'OLAF, Ufficio europeo antifrode, che nel 2022 ha approvato una relazione critica sul modo con cui Frontex ha esercitato le sue competenze nelle operazioni di respingimento⁴⁵. A distanza di nove mesi dalla chiusura della prima indagine sulle pratiche di gestione dell'Agenzia, l'OLAF ne ha avviata una seconda, confermando la necessità di un cambiamento culturale in seno a Frontex.

5. Segue: *e a carattere giudiziario*

La creazione di un consistente corpo statutario, permanentemente a disposizione dell'Agenzia per lo svolgimento diretto di azioni operative, è suscettibile di far aumentare anche il numero dei casi sottoponibili alla cognizione della Corte di giustizia UE. Essa, infatti, ai sensi dell'art. 276 TFUE, non è «competente a esaminare la validità o la proporzionalità di operazioni condotte dalla polizia o da altri servizi

⁴⁴ Cfr. Corte dei conti UE, Relazione speciale n. 8/2021, 29 aprile 2021, *Il sostegno di Frontex alle frontiere esterne non è stato, finora, abbastanza efficace.*

⁴⁵ V. il rapporto Olaf.03(2021)21088, reso noto da FragDenStaat (un soggetto non-governativo) e reperibile *online*.

incaricati dell'applicazione della legge di uno Stato membro», ma, nel momento in cui le operazioni coinvolgono personale dell'Agenzia, diviene particolarmente opportuna la possibilità di azionare meccanismi giudiziari di controllo su di esse.

L'art. 98 del regolamento 2019/1896 attribuisce agli organi giudiziari dell'Unione alcune competenze nei confronti dell'Agenzia: ricorso di annullamento *ex art. 263 TFUE* avverso i suoi atti produttivi di effetti giuridici nei confronti dei terzi; ricorso in carenza *ex art. 265 TFUE*; responsabilità extracontrattuale per i danni da essa causati⁴⁶. Peraltro, non tutti questi rimedi appaiono efficaci e il controllo finora esercitato, in particolare quello del Tribunale UE, è risultato poco incisivo. Esso è stato chiamato a pronunciarsi in alcune occasioni per la violazione dei diritti fondamentali lamentata dai migranti nei confronti di Frontex, ma non ha finora adottato pronunce significative nei confronti dell'Agenzia.

Per quanto riguarda il ricorso di annullamento previsto dall'art. 263 TFUE, il limite alla sua utilizzabilità risiede nella difficoltà di configurare atti dell'Agenzia produttivi di effetti giuridici nei confronti di terzi, che ne siano destinatari o che comunque li riguardino «direttamente e individualmente». Sembra, infatti, arduo qualificare tali gli atti dell'Agenzia aventi un carattere generale, così come le decisioni del suo Consiglio di amministrazione e del Direttore esecutivo. D'altra parte, quelli compiuti dal personale dell'Agenzia durante le operazioni sono comportamenti che certamente riguardano i singoli, ma non sono configurabili come atti giuridici e non rilevano ai fini del conferimento di competenza alla Corte di giustizia UE *ex art. 263 TFUE*.

Un ricorso più agevole da utilizzare sembra essere quello in carenza di cui all'art. 265 TFUE, come fatto dinanzi al Tribunale UE nella causa *SS e ST c. Frontex*⁴⁷. Nel caso di specie, i ricorrenti, richiedenti asilo, hanno chiesto di dichiarare che l'Agenzia, invitata ad agire, ha omesso di farlo – vuoi revocando il finanziamento, sospendendo o cessando, interamente o parzialmente, le sue attività nella regione del Mar Egeo (art. 46, par. 4, regolamento 2019/1896) – e non ha fornito giustificati

⁴⁶ L'art. 98 del regolamento 2019/1896, cit., prevede anche una possibile responsabilità contrattuale (previa clausola compromissoria), questione non rilevante ai fini del presente contributo.

⁴⁷ Tribunale ord. 7 aprile 2022, T-282/21.

motivi per non aver adottato la pertinente misura ai sensi dell'art. 46, par. 6, o altrimenti definendo la sua posizione riguardo alla richiesta dei ricorrenti. L'Agenzia è accusata di aver violato i suoi obblighi positivi, posti dal regolamento istitutivo e, più in generale, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I ricorrenti hanno denunciato che le attività da essa svolte nel Mar Egeo hanno prodotto serie e persistenti violazioni dei loro diritti fondamentali e degli obblighi di protezione internazionale, previsti dal diritto UE e dal diritto internazionale, attraverso pratiche sistematiche e generalizzate di prelevamento dal territorio UE e di respingimento forzato in mare, di intercettazione in mare, di abbandono su imbarcazioni indegne, di *refoulement* illegittimo, di espulsioni collettive e di ostacolo all'accesso al diritto di asilo. Essi hanno affermato, infine, che la continua omissione da parte dell'Agenzia delle misure appropriate per prevenire queste violazioni – inclusa la sospensione o la cessazione delle sue attività come impone l'art. 46 del regolamento del 2019 – aumenta in modo significativo il rischio di essere nuovamente soggetti alle medesime violazioni.

Il 7 aprile 2022 il Tribunale ha, con ordinanza, dichiarato irricevibile il ricorso, poiché ha ritenuto – in conformità con la precedente giurisprudenza della Corte di giustizia – che la risposta negativa dell'Agenzia alle richieste dei ricorrenti non potesse essere configurata come una carenza *ex art. 265 TFUE*, la quale si realizza solo quando l'istituzione, organo o organismo richiesto di agire rimanga inoperoso e non adotti alcuna posizione⁴⁸. Qualora invece, come nel caso di specie, la posizione sia negativa, chi la ritenga illegittima potrà utilizzare il ricorso di annullamento di cui al già richiamato art. 263 TFUE.

Con una diversa ordinanza, resa il 28 novembre 2023 nella causa T-600/22, *ST c. Frontex*, il Tribunale ha dichiarato irricevibile un altro ricorso presentato *ex art. 265 TFUE*, con il quale si chiedeva di

⁴⁸ V. il punto 31 dell'ordinanza del 7 aprile 2022 (non disponibile in Italiano), ove il Tribunale rileva: «It must be stated that, in its reply of 23 March 2021 to the letter of 15 February 2021, Frontex defined its position, within the meaning of Article 265 TFEU, on the invitation to act from Front-Lex and Legal Centre Lesvos. As is apparent from paragraphs 26 to 30 above, in that letter, Frontex explained in clear terms why it did not intend to suspend or to terminate its activities in the Aegean Sea region in accordance with Article 46(4) of Regulation 2019/1896. The applicants cannot therefore validly maintain that Frontex did not adopt a position on the invitation to act» (corsivo aggiunto).

dichiarare che l’Agenzia avesse omesso illegittimamente di adottare, in applicazione dell’art. 46, par. 4, del regolamento 2019/1896 una decisione per la sospensione o la cessazione delle sue attività nella regione del mar Egeo e, in via subordinata, sulla base dell’art. 263 TFUE, l’annullamento della decisione del 27 luglio 2022 con la quale Frontex ha rifiutato di dare seguito all’invito ad agire in applicazione dello stesso art. 46, par. 4.

Un altro meccanismo giudiziario di controllo utilizzabile nei confronti dell’Agenzia è il ricorso per il risarcimento dei danni «cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell’esercizio delle loro funzioni» dovuti a responsabilità extracontrattuale *ex art. 340, par. 2, TFUE*⁴⁹. Anche a tale riguardo sono stati proposti dei ricorsi nei confronti di Frontex, ma il Tribunale non li ha accolti. Nella causa T-600/21, *WS e a. c. Frontex*, i ricorrenti hanno chiesto di dichiarare l’Agenzia responsabile dei danni loro arrecati durante un’operazione di rimpatrio⁵⁰. A sostegno del ricorso hanno avanzato diversi motivi a carico dell’Agenzia, tra cui la mancata valutazione del rischio e dell’adozione di misure ragionevolmente esigibili al fine di ridurre i gravi rischi per i diritti fondamentali, la mancanza di un piano operativo sufficientemente dettagliato, lo svolgimento dell’operazione congiunta di rimpatrio senza che le violazioni dei diritti fondamentali potessero essere rilevate o segnalate e senza un efficace monitoraggio, nonché di una valutazione dell’operazione medesima. I ricorrenti hanno criticato altresì la circostanza che Frontex non abbia tenuto debitamente conto del loro reclamo, presentato in base al (già esaminato) meccanismo di denuncia individuale.

Il 6 settembre 2023 il Tribunale ha respinto il ricorso, poiché, sulla base di una consolidata giurisprudenza, ai fini di applicare la disciplina sul risarcimento del danno occorre verificare l’esistenza di tre criteri cumulativi: una condotta illecita imputabile all’istituzione, organo o organismo UE; un danno effettivo conseguente alla violazione in capo

⁴⁹ D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell’Unione europea*, cit., p. 286 ss.; M. FINK, *The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable*, in *German Law Journal*, n. 3, 2020, pp. 532-548.

⁵⁰ I ricorrenti hanno denunciato una serie di violazioni di disposizioni da parte dell’Agenzia, tra cui quelle del regolamento (UE) 2016/1624, cit., (articoli 16, 22, 26, 28, 34 e 72) e quelle della Carta dei diritti fondamentali (articoli 1, 4, 18, 19, 24, 41 e 47).

al ricorrente; un nesso di causalità tra condotta illecita e danno sofferto⁵¹, la cui dimostrazione deve essere fornita dal ricorrente⁵². La mancanza della dimostrazione del nesso di causalità porta il Tribunale a respingere il ricorso, affermando, tra l'altro, che Frontex ha solo un ruolo di supporto tecnico operativo, mentre la responsabilità della scelta di rimpatrio è dello Stato greco e non dell'Agenzia⁵³. La pronuncia del Tribunale lascia perplessi⁵⁴, considerato che Frontex non è più quella del 2004, ma ha acquisito un rilevante ruolo operativo⁵⁵.

L'approccio restrittivo del Tribunale è confermato da una sua pronuncia di poco successiva, resa non con riferimento al regolamento del 2016, ma a quello del 2019. Si tratta della causa T-136/22, *Alaa Ahmoudi c. Frontex*, in cui il ricorrente, cittadino siriano, lamentava il coinvolgimento dell'Agenzia in un respingimento dalla Grecia in Turchia occorso nell'aprile 2020, quindi dopo l'entrata in vigore del regolamento 2019/1896, accusandola della violazione dei suoi diritti umani, nonché degli articoli 38, 46 e 80 di questo regolamento, e chiedendo il risarcimento del danno per responsabilità extracontrattuale ai sensi degli articoli 268 TFUE e 340 TFUE. Con ordinanza del 13 dicembre 2023, il Tribunale, dopo aver ricordato i tre richiamati criteri che devono concorrere al fine di ritenere esistente siffatta

⁵¹ Tribunale 6 settembre 2023, T-600/21, *WS e a./Frontex*, punto 35.

⁵² *Ibidem*, punto 56.

⁵³ *Ibidem*, punto 64.

⁵⁴ Tra i commenti critici pubblicati a pochi giorni di distanza dalla sentenza v. J. DE CONINCK, *Shielding Frontex. On the Eu General Court's "WS and Others v. Frontex"*, in *verfassungsblog.de*, 9 September 2023; G. DAVIES, *The General Court Finds Frontex not Liable for Helping with Illegal Pushbacks: It Was just Following Orders*, in *europeanlawblog.eu*, 11 September 2023; T. PAREJA SÁNCHEZ, *Frontex: ¿La agencia impune?*, in *ibericonnect.blog*, 25 septiembre 2023. In senso parzialmente diverso v. invece C. ZIEBRITZKI, *Why the EU General Court's Frontex Judgment is Better Than it Seems*, in *verfassungsblog.de*, 13 October 2023; F. PASSARINI, *Un (possibile) rimedio giurisdizionale contro Frontex: l'azione per danni nel caso WS e altri c. Frontex*, in *EJ*, n. 4, 2024, p. 71 ss.; E. COLOMBO, *Un passo avanti e due indietro: brevi riflessioni circa gli strumenti di accertamento della responsabilità di Frontex per violazioni dei diritti umani alla luce della sentenza WS e altri c. Frontex*, in *Quaderni AISDUE*, 11 gennaio 2024. La sentenza del Tribunale è stata impugnata dinanzi alla Corte, causa C-679/23 P.

⁵⁵ Come efficacemente rilevato da G. RAIMONDO, *op. cit.*, p. 260: «By focusing on Frontex competences over the return decisions, the Court disregarded the agency's monitoring and supervisory obligations (and its competence) in the execution of those decisions».

responsabilità⁵⁶ e dopo aver ribadito che l'onere della prova ricade sul ricorrente⁵⁷, ha concluso che, nel caso di specie, lo stesso non fosse stato in grado di dimostrare in modo specifico e manifesto l'esistenza del nesso di causalità e ha rigettato il suo ricorso⁵⁸.

6. Osservazioni conclusive e di prospettiva

Alla luce di quanto osservato, si può concludere che, nel corso degli anni, l'esistenza e il funzionamento dei numerosi meccanismi di controllo nei confronti di Frontex abbiano dato buoni risultati⁵⁹. L'Agenzia è certamente perfettibile e le osservazioni critiche contenute nei documenti approvati da tante istituzioni e organi europei, spesso accompagnate e affiancate dai mezzi di informazione e dalle organizzazioni non governative – secondo un modello virtuoso di collaborazione tra soggetti istituzionali e gruppi della società civile – sono state utili per orientare Frontex verso una maggiore attenzione al rispetto dei diritti fondamentali e nel rendere più trasparente il suo funzionamento. Esse hanno altresì favorito l'emergere di una consapevolezza nell'opinione pubblica riguardo alle carenze dell'Agenzia e alla sua insufficiente attenzione ai profili di tutela di quei diritti, sia nell'elaborazione dei mandati delle sue operazioni, sia nello svolgimento delle stesse.

Il quadro normativo delineato da ultimo dal regolamento 2019/1896 lascia irrisolti alcuni nodi problematici, che hanno sollecitato i recenti interventi richiamati nella presente indagine (in particolare, quelli del Parlamento europeo, della Corte dei conti, del Mediatore europeo, dell'Ufficio europeo antifrode, nonché di numerose organizzazioni non governative), finalizzati a sollecitare, da una parte, una maggiore efficacia e trasparenza nell'utilizzazione dei meccanismi esistenti e,

⁵⁶ Tribunale ord. 13 dicembre 2023, T-136/22, *Ahmoudi/Frontex*, punti 20-21.

⁵⁷ *Ibidem*, punto 29.

⁵⁸ L'ordinanza del Tribunale è stata impugnata dinanzi alla Corte, causa C-136/24 P.

⁵⁹ Un giudizio diverso è in G. RAIMONDO, *op. cit.*, p. 59, secondo la quale «in practice, Frontex's human rights compliance remains questionable, and its subsequent accountability is limited».

dall'altra, ulteriori riforme dei meccanismi medesimi, volte al loro rafforzamento⁶⁰.

L'analisi fin qui condotta, nel valutare prospetticamente l'azione dell'Agenzia in relazione alla tutela dei diritti fondamentali, a cinque anni dalla riforma occorsa con il regolamento 2019/1886 e considerata la difficoltà di proporre ricorsi giurisdizionali nei confronti della stessa per eventuali violazioni commesse durante le attività operative, induce a ritenere preferibile continuare a migliorare il funzionamento di quello che c'è, attraverso una più efficace applicazione delle regole e dei molteplici strumenti e meccanismi di controllo già esistenti – secondo un approccio reputazionale ispirato all'esigenza di assicurarne l'*accountability*⁶¹ –, invece di auspicare ulteriori modifiche del regolamento istitutivo. Le norme ci sono e sono tante, il problema è la qualità della loro attuazione, per cui, piuttosto che attendere una sentenza del Tribunale o della Corte di giustizia, è preferibile impegnarsi per far funzionare quello che c'è, auspicando che le norme vengano effettivamente rispettate e che i meccanismi di controllo interni, oltre che quelli esterni all'Agenzia, funzionino efficacemente.

Il futuro potrà fornire indicazioni decisive a tale riguardo; ciò che occorre perseguire, come è stato acutamente osservato, è un cambiamento di mentalità nell'approccio dell'Agenzia al rispetto dei diritti fondamentali⁶². L'aumento – quantitativo e qualitativo – delle sue competenze non può non portare con sé un corrispondente aumento delle sue responsabilità, in una Unione europea che, ora più che mai, deve continuare a esistere come "Unione di diritto".

Risulta allora condivisibile quanto affermato dalla Commissione europea nella sua recente relazione di valutazione del regolamento 2019/1896 a cinque anni dalla sua adozione: pur riconoscendo che

⁶⁰ Per un quadro di sintesi v. I. AVERSA, M. GKLIATI, *Frontex Investigations: What Changes in the EU Border Agency's Accountability?*, in *statewatch.org*, 30 March 2021. I vari tipi di *accountability* dell'Agenzia sono efficacemente messi in luce dall'ECRE, *Holding Frontex to Account, ECRE's Proposals for Strengthening Non-Judicial Mechanisms for Scrutiny of Frontex*, in *Policy paper 7*, May 2021.

⁶¹ D. VITIELLO, *Poteri operativi accountability e accesso alla giustizia nella gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione europea.*, cit., p. 253 ss., parla, a tale riguardo, di «*accountability* "by design"».

⁶² C. HRUSCHKA, *op. cit.*, p. 6: «So although structural changes remain key to the (future) protection of fundamental rights, a mentality shift within Frontex will make all the difference».

«alcune disposizioni del regolamento avrebbero potuto fornire maggiore chiarezza (ad esempio in materia di diritti fondamentali)» (p. 4), la Commissione conclude rilevando che «nel complesso, non vi è alcuna necessità immediata di un riesame del regolamento» (p. 12) e che «per il momento la maggior parte delle carenze individuate nella valutazione e nella revisione possano ancora essere affrontate nel periodo di attuazione rimanente» (p. 13)⁶³.

⁶³ Per quanto concerne i controlli, è significativo che, nell'allegato alla già citata relazione del 2 febbraio 2024, tra le azioni che l'Agenzia è chiamata a svolgere vi è: «Riesaminare il meccanismo di denuncia e il meccanismo di segnalazione di incidente grave; individuare e adottare miglioramenti che facilitino l'accesso da parte dei potenziali denunciatori, compresi i minori e le persone vulnerabili; ed eliminare gli ostacoli rimanenti alla segnalazione» (p. 13).

ABSTRACT (ITA)

Il contributo si occupa dell’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex). Creata nel 2004, essa aveva inizialmente un ruolo limitato di assistenza e coordinamento, ma nel corso degli anni, ha acquisito importanti funzioni operative e sono state aumentate le sue risorse umane e finanziarie. Tuttavia, l’esercizio di queste funzioni ha sollevato preoccupazioni sul rispetto dei diritti umani durante le operazioni, soprattutto nei respingimenti e nei salvataggi nel Mediterraneo. Sono esaminati i meccanismi di controllo interni all’Agenzia progressivamente introdotti attraverso i numerosi regolamenti di riforma, che integrano quelli esterni alla medesima, come il Mediatore europeo, il Parlamento europeo, la Corte dei conti e l’OLAF. Viene anche considerato il ruolo della Corte di giustizia dell’UE, anche se i ricorsi proposti hanno incontrato un’interpretazione restrittiva da parte del Tribunale. Nel complesso, questi meccanismi di controllo hanno migliorato la trasparenza di Frontex e il suo atteggiamento nei confronti della tutela dei diritti fondamentali.

ABSTRACT (ENG)

This essay concerns the European Border and Coastguard Agency (Frontex). Created in 2004, it initially had a limited assistance and coordination role, but over the years it has acquired important operational functions and its human and financial resources have been increased. The exercise of these functions has raised concerns about the respect of human rights during operations, especially in refoulements and rescues in the Mediterranean. The Agency’s internal control mechanisms, progressively introduced through the numerous reform regulations, are examined, complementing those outside the Agency, such as the European Ombudsman, the European Parliament, the Court of Auditors and OLAF. The role of the Court of Justice of the EU is also taken into account, although the case law so far shows a restrictive interpretation by the General Court. Overall, these control mechanisms have improved the transparency of Frontex and its attitude towards the protection of fundamental rights.