

BlogDUE

La responsabilità condivisa di Frontex e degli Stati membri: alcune questioni procedurali alla luce della causa *WS e altri* *c. Frontex*

Alessandra Favi (RTT in diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Firenze) – 23 novembre 2025

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. All'origine delle questioni: il caso *WS e altri c. Frontex*. – 3. La responsabilità condivisa di Frontex e degli Stati membri: una questione di giurisdizione competente. – 4. La responsabilità condivisa di Frontex e degli Stati membri: una questione sostanziale. – 5. La responsabilità condivisa di Frontex e degli Stati membri: una questione di riparazione dei danni. – 6. Conclusioni.

1. La causa [*WS e altri c. Frontex*](#) (causa C-679/23 P), attualmente pendente davanti alla Corte di giustizia, offre lo spunto per una riflessione più ampia su alcuni aspetti procedurali relativi all'azione per responsabilità extracontrattuale dell'Unione, ai sensi degli artt. 268 e 340, par. 2, TFUE, in casi in cui siano coinvolti per un medesimo danno sia istituzioni, organi o organismi dell'Unione, sia gli Stati membri.

Infatti, se riguardo alla causa *WS*, una delle questioni principali verte sulla possibilità di delineare una responsabilità condivisa dell'attuale Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (di seguito, "Frontex" o "Agenzia") e dello Stato membro coinvolto (la Grecia) nell'ambito di un'operazione congiunta di rimpatrio (si vedano, tra gli altri, A. KUNST, [*Advocate General Ćapeta's Opinion in WS and Others v Frontex before the Grand Chamber: The End of Frontex's Shielding? Joint Liability of Frontex and Member States in Return Operations*](#), in *EU Law Analysis*, 17 June 2025; G. CARDENIO, [*Se Frontex vigilerà sulle nostre frontiere, chi vigilerà su Frontex? Una lettura combinata delle conclusioni degli Avvocati Generali della Corte di Giustizia dell'Unione europea nei casi Hamoudi contro Frontex e WS e altri contro Frontex*](#), in *rivista.eurojus.it*, 2025, p. 165 ss.), altrettanto importanti appaiono le ricadute di tale possibile ricostruzione, in particolare, sulla determinazione della giurisdizione competente a conoscere del ricorso, sulla valutazione delle condizioni sostanziali per ritenere integrata tale

responsabilità, nonché sulla riparazione (e quantificazione) del danno subito dai ricorrenti.

Senza una chiara ricostruzione delle condizioni e modalità procedurali attraverso le quali agire, l'effettività del diritto del ricorrente a ottenere il risarcimento da parte dell'Unione dei danni cagionati dalle sue istituzioni, organi o organismi in questi casi rischia di essere compromessa. Questa esigenza appare peraltro di particolare importanza quando, come nel caso di Frontex, tale rimedio risulta l'unico in concreto esperibile dal singolo contro l'istituzione, organo o organismo dell'Unione (si vedano, rispetto alla possibilità di agire in carenza o in annullamento contro Frontex, le ordinanze della Corte dell'11 ottobre 2024, causa C-62/24 P, [ST c. Frontex](#), e del Tribunale del 7 aprile 2022, causa T-282/21, [SS e ST c. Frontex](#); a questo proposito, cfr. S. MARINAI, [I mezzi di tutela giurisdizionale esperibili di fronte alla Corte di giustizia per violazioni dei diritti fondamentali nell'azione di Frontex](#), in A. DEL GUERCIO, F. RONDINE (a cura di), *Frontiere, solidarietà, diritti. Il governo delle migrazioni in Europa e in Italia*, Napoli, 2025, p. 125 ss.; S. NICOLOSI, *The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the limits to effective judicial protection in European Union law*, in *ELJ*, 2024, p. 149 ss.).

Nel presente contributo verrà quindi preso in esame, innanzitutto, il caso *WS* attualmente pendente (paragrafo 2), per poi soffermarsi sul ruolo e gli obblighi di Frontex nell'ambito di operazioni congiunte di rimpatrio quale premessa per stabilire il giudice – nazionale o dell'Unione – competente a conoscere di un'azione per il risarcimento dei danni (paragrafo 3). Saranno in seguito analizzate le ricadute della responsabilità condivisa degli Stati membri e di Frontex sulla valutazione delle condizioni sostanziali relative alla responsabilità extracontrattuale dell'Unione (paragrafo 4). Infine, sarà considerato l'aspetto della riparazione del danno, dal punto di vista sia della giurisdizione competente, sia della sua quantificazione (paragrafo 5). Al termine del contributo, alcune riflessioni conclusive saranno tratte circa la possibilità di prevedere una vera e propria responsabilità in solido tra gli Stati membri e Frontex (paragrafo 6).

2. I fatti all'origine della causa *WS* riguardavano una famiglia di cittadini siriani i quali, poco dopo essere arrivati in Grecia e aver espresso interesse a chiedere protezione internazionale, erano stati espulsi in Turchia nell'ambito di un'operazione congiunta di rimpatrio delle autorità greche e di Frontex. Dopo aver trascorso un periodo in Turchia, la famiglia si era trasferita in Iraq a causa del timore di essere rimpatriata in Siria da parte delle autorità turche.

Ritenendo una violazione dei loro diritti fondamentali, in particolare del principio di *non-refoulement*, in ragione dell'assistenza prestata da Frontex nell'ambito dell'operazione, il gruppo di cittadini siriani presentava denuncia al responsabile dei diritti fondamentali di Frontex, ai sensi dell'art. 72 del [regolamento \(UE\) 2016/1624](#) (d'ora in avanti, "regolamento Frontex") applicabile all'epoca dei fatti (ora sostituito dal [regolamento \(UE\) 2019/1896](#)). La denuncia veniva tuttavia chiusa senza alcun riferimento a una

possibile responsabilità dell’Agenzia. Al contempo, la famiglia presentava ricorso contro la Grecia davanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo (“Corte EDU”) con riferimento alla medesima operazione, ricorso poi cancellato dal ruolo per il raggiungimento di un accordo consensuale tra le parti e il pagamento ai ricorrenti, da parte della Grecia, di una somma a titolo di risarcimento di danni morali e materiali.

In seguito, il gruppo presentava ricorso al Tribunale, ai sensi degli artt. 268 e 340, par. 2, TFUE, per ottenere il risarcimento dei danni morali e materiali subiti a causa del comportamento tenuto da Frontex in violazione, in particolare, di obblighi previsti dal regolamento Frontex volti ad assicurare il rispetto di una serie di diritti fondamentali dei ricorrenti, tra cui il principio di *non-refoulement* (art. 19), come sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (d’ora in avanti, “Carta”).

Con sentenza del 6 settembre 2023 ([causa T-600/21](#)), il Tribunale, dopo aver ritenuto il ricorso ricevibile, lo rigettava nel merito per assenza di una delle condizioni che integrano la responsabilità extracontrattuale dell’Unione, segnatamente il nesso causale tra l’asserito comportamento illecito di Frontex e il danno subito dai ricorrenti. In particolare, il Tribunale riteneva che Frontex, avendo come compito quello di fornire assistenza tecnica e operativa agli Stati membri, non avesse alcuna competenza né quanto alla valutazione del merito delle decisioni di rimpatrio, né quanto alle domande di protezione internazionale, le quali spettano all’esclusiva competenza degli Stati membri. Pertanto, secondo il Tribunale, alcun nesso di causalità diretto poteva essere riconosciuto tra il comportamento di Frontex e il danno, il quale ricadeva in linea di principio nella esclusiva responsabilità dello Stato membro in questione (la Grecia). Inoltre, il Tribunale rilevava che i danni materiali e morali lamentati dai ricorrenti non potessero essere considerati imputabili a Frontex, in quanto erano il risultato delle scelte operate dai ricorrenti stessi a seguito dell’operazione di rimpatrio. La sentenza del Tribunale veniva in seguito impugnata dai ricorrenti davanti alla Corte di giustizia.

In data 12 giugno 2025, l’Avvocata generale Čapeta ha reso le sue [conclusioni](#) nelle quali, innanzitutto, invita la Corte di giustizia a respingere le eccezioni sollevate da Frontex riguardo la ricevibilità del ricorso, in base alle quali i ricorrenti avrebbero messo in discussione le valutazioni del Tribunale in punto di fatto, avrebbero sollevato un nuovo motivo non dedotto in primo grado, non avrebbero indicato in maniera sufficientemente precisa gli argomenti contestati della sentenza impugnata e, infine, non avrebbero più interesse ad agire avendo già ottenuto il risarcimento dei danni dalla Grecia nell’ambito della loro azione davanti alla Corte EDU. In secondo luogo, l’Avvocata generale prospetta due letture della sentenza di primo grado. In entrambi i casi, essa ritiene che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto, sia ove la sentenza di primo grado sia letta nel senso di un’applicazione impropria delle nozioni di imputazione (a chi è attribuibile il comportamento illecito) e di causalità, sia ove la pronuncia sia interpretata nel senso di escludere che su Frontex gravino obblighi tali per cui la loro violazione possa comportare la sua responsabilità extracontrattuale. In quest’ultima ipotesi, in

particolare, l'Avvocata generale si sofferma sugli obblighi di Frontex nell'ambito di operazioni congiunte di rimpatrio e sulla possibilità di configurare una "responsabilità solidale" (conclusioni rese nella causa *WS*, cit., par. 2) con gli Stati membri, per poi analizzare la correttezza del ragionamento del Tribunale circa l'esistenza di un nesso causale tra i danni materiali e morali subiti dai ricorrenti e la condotta illecita di Frontex.

3. Definire il ruolo di Frontex nell'ambito di un'operazione congiunta di rimpatrio con gli Stati membri rileva innanzitutto per l'ammissibilità del ricorso per la responsabilità extracontrattuale dell'Unione, in quanto riguarda la questione, rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio, di quale sia la giurisdizione – nazionale o dell'Unione – competente a conoscere della causa. Come noto, infatti, la Corte di giustizia dell'Unione europea (o "Corte") è competente a pronunciarsi in via esclusiva sulle controversie relative alla responsabilità extracontrattuale dell'Unione e alle relative domande di risarcimento dei danni "cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni", ai sensi degli artt. 268 e 340, par. 2, TFUE.

In un contesto ove agiscono una molteplicità di attori – dell'Unione e nazionali –, si pone la questione di quale incidenza debba avere il comportamento dell'Unione nella realizzazione del danno affinché quest'ultimo possa essere ad essa imputato (più in generale, si veda M. FINK, *EU Liability for Contributions to Member States' Breaches of EU Law*, in *CMLR*, 2019, pp. 1227-1264). Infatti, la Corte ha ritenuto che, "per stabilire se il giudice dell'Unione sia competente, occorre verificare se l'illegittimità fatta valere a sostegno della domanda di risarcimento promani effettivamente da un'istituzione dell'Unione e non possa essere considerata come imputabile ad un'autorità nazionale" (sentenza della Corte del 16 dicembre 2020, cause riunite C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P e C-604/18 P, [Consiglio c. K. Chrysostomides & Co. e altri](#), punto 107). Ciò impone di interrogarsi in via prioritaria su come il diritto dell'Unione provveda alla ripartizione dei compiti e delle competenze fra gli Stati membri e l'Unione stessa nell'ambito di attività che prevedano la loro cooperazione (si veda, ad es., sentenza della Corte del 20 gennaio 1993, cause riunite C-106/90, C-317/90 e C-129/91, [Emerald Meats c. Commissione](#), punti 36-41). Ove, infatti, il diritto dell'Unione non prevedesse in capo all'istituzione, organo o organismo lo specifico obbligo che si pretende violato, non ci sarebbe alcuna ragione di interrogarsi sull'imputabilità del comportamento illecito (anche) all'Unione.

Sebbene nella causa *WS*, il Tribunale abbia statuito nel merito del ricorso escludendo in particolare l'esistenza del nesso di causalità, sembra che il ragionamento svolto dal giudice di primo grado richiami anche la questione dell'imputabilità di un comportamento illecito a Frontex (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 questa *Rivista*, n. 1, 2024; J. DE CONINCK, [Shielding Frontex On the EU General Court's "WS and others v Frontex"](#), in *VBlog*, 9 September 2023; D. VITIELLO, [Poteri operativi](#),

[accountability e accesso alla giustizia nella gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione europea. Una prospettiva sistemica](#), in questa *Rivista*, 8 febbraio 2023, p. 226 ss., in particolare p. 241). Infatti, ritenendo che l'Agenzia avesse solo il compito di fornire assistenza tecnica e operativa e che il comportamento illecito contestato dai ricorrenti dipendesse dalla sola responsabilità degli Stati membri, il Tribunale sembra aver escluso sia che il diritto dell'Unione preveda un obbligo in capo a Frontex che possa prevenire il rimpatrio dei ricorrenti ove svolto in violazione del diritto dell'Unione, sia l'incidenza del ruolo di Frontex nella realizzazione del danno, in un contesto di operazioni congiunte di rimpatrio (per commenti alla sentenza del Tribunale si vedano, *ex multis*, G. CORNELISSE, *EU Boots on the Ground and Effective Judicial Protection against Frontex's Operational Powers in Return: Lessons from Case T-600/21*, in *European Journal of Migration and Law*, 2024, pp. 356–380; F. R. PARTIPILO, [The EU General Court's judgment in the case of WS and Others v Frontex: human rights violations at EU external borders going unpunished](#), in *EU Law Analysis*, 22 September 2023; M. FINK, J. J. RIJPMAN, [Responsibility in Joint Returns after WS and Others v Frontex: Letting the Active By-Stander Off the Hook](#), in *EU Law Analysis*, 22 September 2023). Anche nelle conclusioni dell'Avvocata generale emerge la questione dell'esistenza di un obbligo in capo a Frontex la cui violazione possa essere imputata all'Unione, sebbene le considerazioni svolte appaiano sovrapporsi con quelle relative al nesso di causalità (conclusioni rese nella causa *WS*, cit., par. 83).

Dagli atti di causa emerge, in particolare, che i ricorrenti contestavano il fatto che essi sarebbero stati rimpatriati nell'ambito di un'operazione congiunta di rimpatrio senza che lo Stato membro competente avesse adottato formalmente una decisione di rimpatrio nei loro confronti, in violazione degli obblighi posti dal diritto dell'Unione e, in particolare, dalla [direttiva 2008/115](#) (si veda l'[impugnazione](#) dei ricorrenti davanti alla Corte di giustizia).

A questo proposito, va rilevato che Frontex è tenuta a garantire, sulla base del suo regolamento, “la tutela dei diritti fondamentali nell'esecuzione dei suoi compiti [...] in conformità del pertinente diritto dell'Unione, in particolare la Carta, il diritto internazionale pertinente, compresi la convenzione del 1951 relativa allo status di rifugiati e il suo protocollo del 1967, così come degli obblighi inerenti all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di non respingimento” (art. 34, par. 1, del regolamento Frontex, ora sostituito dall'art. 80, par. 1, regolamento (UE) 2019/1896).

Una lettura dell'obbligo posto dall'art. 34, par. 1, del regolamento Frontex che assicuri l'effetto utile della disposizione imporrebbe pertanto all'Agenzia di verificare che ciascuna delle persone coinvolte in un'operazione congiunta di rimpatrio sia effettivamente la destinataria di una decisione di rimpatrio, come previsto dalla direttiva 2008/115. L'art. 34, par. 1, del regolamento Frontex sarebbe altrimenti svuotato di significato se, come prospettato dall'Agenzia, tale disposizione si limitasse a imporre a Frontex di verificare che le persone rimpatriate corrispondano all'elenco di nomi indicati dalle

autorità nazionali (conclusioni rese nella causa *WS*, cit., par. 80). La valutazione di Frontex peraltro non includerebbe il merito delle decisioni di rimpatrio, aspetto che rientra nella competenza esclusiva degli Stati membri ex art. 28, par. 1, regolamento Frontex (e riaffermato ora dall'art. 10, par. 1, art. 48, par. 1, e art. 50, par. 1, regolamento (UE) 2019/1896). Pertanto, Frontex, attraverso la sua condotta omissiva in violazione degli obblighi di verifica posti dal suo regolamento istitutivo, avrebbe integrato un comportamento illecito nell'ambito dell'operazione congiunta di rimpatrio.

Ove però il medesimo obbligo incomba anche agli Stati membri, si pone la questione se, nel caso in cui questi ultimi fossero ritenuti ugualmente responsabili del danno, ciò andrebbe ad escludere la responsabilità di Frontex, o se, invece, l'incidenza del comportamento illecito dell'Agenzia rispetto al prodursi del danno sia tale da dare luogo a un'ipotesi di responsabilità condivisa con gli Stati membri.

Nelle sue conclusioni, l'Avvocata generale prospetta in particolare la possibilità di una "responsabilità solidale" di Frontex e della Grecia (conclusioni rese nella causa *WS*, cit., par. 2). Infatti, "in situazioni in cui Frontex e gli Stati membri condividono obblighi nell'ambito di operazioni congiunte di rimpatrio, Frontex [può] essere considerata responsabile del danno cagionato dalla violazione di tali obblighi, anche se uno Stato membro può essere ritenuto responsabile in parallelo per il medesimo danno" (conclusioni rese nella causa *WS*, cit., par. 93).

A tal proposito, nella recente sentenza *Kočner c. Europol* (del 5 marzo 2024, causa C-755/21 P), la Corte ha preso in esame l'ipotesi in cui un comportamento – un trattamento illecito di dati – sia inscindibile e debba quindi essere attribuito sia allo Stato membro sia all'Agenzia dell'Unione per la cooperazione nell'attività di contrasto ("Europol"). Sarebbe infatti eccessivamente difficile (se non impossibile) per il ricorrente stabilire "se il danno subito a causa di un trattamento illecito di dati verificatosi nell'ambito di una tale cooperazione sia la conseguenza di un'azione di Europol oppure dello Stato membro interessato" (sentenza *Kočner c. Europol*, cit., punto 75). Senza soffermarsi sull'elemento relativo alla riparazione del danno, che sarà affrontato in prosieguo, la sentenza *Kočner c. Europol*, sebbene appaia rilevante ai fini della possibilità di imputare il comportamento illecito ad entrambi gli attori coinvolti, non sembrerebbe essere pienamente trasponibile alla cooperazione tra Frontex e gli Stati membri nell'ambito di un'operazione congiunta di rimpatrio. In quest'ultimo caso, infatti, non vi è un comportamento unico e inscindibile, ma piuttosto la violazione di obblighi imposti dal diritto dell'Unione che, come nel caso di specie, potrebbero essere i medesimi per i vari attori coinvolti.

Tuttavia, l'(in)attività di Frontex in violazione del suo regolamento, sembra comunque integrare un comportamento illecito ulteriore ma connesso con quello delle autorità nazionali, tale da poter dare luogo a un'ipotesi di responsabilità extracontrattuale dell'Unione e determinare, di conseguenza, la competenza della Corte a conoscere del relativo ricorso.

Ciò emerge in particolare da quanto affermato dalla Corte nella sentenza [*Ledra Advertising*](#) (del 20 settembre 2016, cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P). In tale pronuncia, la Corte ha infatti ritenuto che sebbene delle misure adottate nell'ambito del Trattato istitutivo del meccanismo europeo di stabilità (MES) non siano imputabili alle istituzioni dell'Unione in quanto estranee all'ordinamento giuridico di quest'ultima, questo non vieta che “si possano contestare [alle istituzioni dell'Unione] *comportamenti illegittimi connessi* [...] nel contesto di un ricorso per risarcimento danni ai sensi dell'art. 268 e dell'art. 340, paragrafi 2 e 3, TFUE” (sentenza *Ledra Advertising*, cit., punto 55, corsivo aggiunto). Tale orientamento sembra peraltro confermato anche dalla già citata sentenza *Chrysostomides*, nella quale la Corte ha ritenuto che il ruolo della Commissione di “promuovere l'interesse generale dell'Unione” e “vigila[re] sull'applicazione del diritto dell'Unione”, ai sensi dell'art. 17, par. 1, TUE, comporti che la stessa conservi il proprio ruolo di guardiana dei Trattati, nell'ambito della sua partecipazione alle attività dell'Eurogruppo, il quale non rientra nel quadro istituzionale dell'Unione. Pertanto, secondo la Corte, l'“eventuale inerzia [della Commissione] nel controllare la conformità al diritto dell'Unione degli accordi politici conclusi in seno all'Eurogruppo può portare ad una chiamata in causa della responsabilità extracontrattuale dell'Unione ai sensi dell'art. 340, secondo comma, TFUE” (sentenza *Chrysostomides*, cit., punto 96).

Il comportamento omissivo di Frontex in violazione dei suoi obblighi di vigilanza sembra pertanto sufficientemente caratterizzato da incidere sulla determinazione del danno insieme agli Stati membri. Ciò non esclude tuttavia che le condizioni sostanziali per poter ritenere la responsabilità extracontrattuale di Frontex debbano comunque essere integrate.

4. La possibilità di configurare una responsabilità condivisa non fa venire meno l'esigenza che l'istituzione, organo o organismo dell'Unione integri in maniera autonoma le condizioni sostanziali relative alla responsabilità extracontrattuale, segnatamente l'illiceità del comportamento contestato, l'esistenza di un danno effettivo ed un nesso di causalità tra il danno e il comportamento dell'Unione (sulla responsabilità extracontrattuale dell'Unione si veda, *ex multis*, A. BIONDI, M. FARLEY, *Damages in EU Law*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles Of European Union Law: The European Union Legal Order (Volume I)*, Oxford, 2018, p. 1040 ss.). A differenza però di una situazione in cui il danno derivi esclusivamente dal comportamento illecito dell'Unione, nel caso della responsabilità condivisa, l'azione (o omissione) di una sua istituzione, organo o organismo dovrà essere contestualizzata nell'ambito di un'attività svolta in cooperazione con gli Stati membri. Siffatta circostanza potrebbe pertanto avere un'incidenza sulla valutazione delle condizioni sostanziali per ritenere integrata la responsabilità extracontrattuale dell'Unione.

A tale riguardo, rispetto al comportamento illecito, esso può costituire sia un'azione che un'omissione. In quest'ultimo caso, la responsabilità dell'Unione sorge quando l'istituzione, organo o organismo abbia violato un

obbligo di agire risultante da una disposizione di diritto dell'Unione (ad es., sentenza della Corte del 15 settembre 1994, causa C-146/91, [KYDEP c. Consiglio e Commissione](#), punto 58). Inoltre, il comportamento illecito deve costituire una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica intesa a conferire diritti ai singoli (si veda, ad es., sentenza della Corte del 25 febbraio 2021, causa C-615/19 P, [Dalli c. Commissione](#), punto 55).

Nel caso di Frontex, l'Agenzia avrebbe omesso di adempiere al suo obbligo di verificare che ciascuna delle persone coinvolte in un'operazione congiunta di rimpatrio sia destinataria di una decisione di rimpatrio, così assicurando il rispetto dei diritti fondamentali, incluso il principio di *non-refoulement*, ai sensi dell'art. 34, par. 1, del suo regolamento istitutivo. Siffatta valutazione non riguarda peraltro il merito delle decisioni di rimpatrio (ove adottate), aspetto che rientra nella competenza esclusiva degli Stati membri. Da tale ricostruzione ne deriverebbe che Frontex non avrebbe margine discrezionale riguardo al contenuto delle decisioni di rimpatrio, i suoi compiti limitandosi al controllo dell'*esistenza* di tali decisioni.

Ciò appare di particolare importanza al fine di valutare se la violazione di Frontex possa essere considerata sufficientemente qualificata. Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, qualora l'istituzione, organo o organismo dell'Unione disponga di un margine discrezionale considerevolmente ridotto o addirittura inesistente, "la semplice trasgressione del diritto [dell'Unione] può essere sufficiente per affermare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica intesa a conferire diritti ai singoli" (si veda, *ex multis*, sentenza del 16 luglio 2009, causa C-440/07 P, [Commissione c. Schneider Electric](#), punto 143).

Chiaramente, se fosse dimostrato che Frontex "[avesse] fatto quanto possibile e sufficiente per verificare che i ricorrenti erano in effetti rimpatriandi, non vi sarebbe alcuna violazione dell'obbligo a essa incombente o una siffatta violazione non sarebbe sufficientemente grave" (conclusioni rese nella causa *WS*, cit., par. 82). Tale aspetto sembra anche riguardare la circostanza se Frontex avesse o avrebbe dovuto avere conoscenza del rischio di comportamenti illeciti da parte degli Stati membri, relativo alla mancata adozione delle decisioni di rimpatrio, in modo tale da "attivare" il relativo obbligo di verifica (si vedano, a tal proposito A. PIRRELLO, M. AVIAT, [Op-Ed: "Frontex Before the Court of Justice: Division of Competences Hampering Liability"](#), in *EU Law Live*, 2 July 2025; G. DAVIS, [Frontex not liable for helping with illegal pushbacks: it was just following orders](#), in *European Law Blog*, 11 September 2023). Infatti, emerge che Frontex, avendo ricevuto l'elenco delle persone soggette al rimpatrio da parte delle autorità greche, sosteneva di non essere a conoscenza di circostanze di fatto indicanti la possibilità che detto documento fosse errato (conclusioni rese nella causa *WS*, cit., par. 80). Tuttavia, in mancanza di tutti gli elementi necessari per valutare la condotta dell'Agenzia, la Corte di giustizia dovrebbe rimettere all'esame del Tribunale sia l'effettiva esistenza della violazione del diritto dell'Unione da parte dello Stato membro, consistente nella non adozione di una decisione

di rimpatrio nei confronti dei ricorrenti, da cui la violazione di Frontex dipende, sia il comportamento dell'Agazia in tale circostanza.

L'insorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione è inoltre subordinato all'effettiva esistenza del danno e alla sussistenza di un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo che incombe all'autore dell'atto (o omissione) e il danno subito dalle persone lese.

Riguardo in particolare al nesso di causalità, nella sentenza di primo grado il Tribunale aveva ritenuto in sostanza che, sulla base dei poteri e del ruolo attribuiti dal diritto dell'Unione europea a Frontex, la condotta di quest'ultima non avrebbe di fatto mai potuto interrompere il nesso causale tra il danno subito dai ricorrenti e la sua origine, individuata nella competenza esclusiva degli Stati membri nella valutazione delle domande di protezione internazionale e nell'adozione di decisioni di rimpatrio.

Sebbene, come già rilevato, tale ricostruzione impone di interrogarsi innanzitutto sull'imputabilità di una condotta illecita anche a Frontex, la valutazione del nesso causale in un contesto di operazioni congiunte di rimpatrio tra l'Unione e gli Stati membri, ove la responsabilità primaria ricade su questi ultimi, solleva la questione di come valutare se il pregiudizio derivi "in maniera sufficientemente diretta" dalla violazione di una norma giuridica dell'Unione da parte di una sua istituzione, organo o organismo (si veda, ad es., sentenza del Tribunale del 24 ottobre 2000, causa T-178/98, [Fresh Marine c. Commissione](#), punto 118). Ciò esclude, di conseguenza, che la suddetta responsabilità copra i danni che siano solo una conseguenza remota di tale comportamento (ordinanza del Tribunale del 12 dicembre 2007, causa T-113/04 [Atlantic Container Line e altri c. Commissione](#), punti 39-40).

A questo riguardo, l'Avvocata generale invita la Corte di giustizia a ritenere che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto nel non considerare integrato tale nesso in quanto, in base al diritto dell'Unione, sia Frontex che la Grecia erano tenute a non consentire il rimpatrio di una persona che non è destinataria di una decisione di rimpatrio. Pertanto, "se Frontex o la Grecia avessero effettuato detta verifica e a condizione che non vi fosse effettivamente una decisione di rimpatrio [i ricorrenti] sarebbero stati esclusi dall'operazione congiunta di rimpatrio" (conclusioni rese nella causa *WS*, cit., par. 91). Secondo l'Avvocata generale entrambi gli attori infatti "avrebbero potuto prevenire l'insorgenza del danno" (*ibidem*).

Tale ricostruzione appare condivisibile in quanto la Corte ha già riconosciuto nella sua giurisprudenza che, quando il comportamento illegittimo "consiste in un inadempimento di un obbligo di protezione che ha contribuito a causare il danno specifico che il suddetto obbligo aveva l'oggetto di prevenire, anche se l'istituzione non poteva essere dichiarata la responsabile principale del danno, essa doveva essere considerata coautrice del danno" (sentenza del Tribunale del 7 dicembre 2017, causa T-401/11 P-RENV-RX, [Missir Mamachi di Lusignano e altri c. Commissione](#), punto 84). In linea di principio, quindi, l'illegittimità contestata all'Unione non deve essere necessariamente l'unica causa del danno affinché il nesso causale possa essere ritenuto "sufficientemente diretto". Spetterà in ogni caso al Tribunale

eventualmente verificare se invece alcuni dei danni invocati dai ricorrenti siano da ritenere una conseguenza troppo remota rispetto alla condotta illecita contestata.

Al contempo, il Tribunale, nella sentenza di primo grado, aveva ritenuto che il nesso di causalità rispetto ad alcuni dei danni invocati dai ricorrenti fosse stato interrotto dalle scelte operate dai ricorrenti stessi. In base alla giurisprudenza consolidata della Corte, però, “[i]l nesso di causalità può essere interrotto da un comportamento negligente del soggetto leso, qualora tale comportamento risulti essere la causa determinante del danno” (sentenza della Corte del 18 marzo 2010, causa C-419/08 P, [Trubowest Handel e Makarov c. Consiglio e Commissione](#), punto 61). Nel caso di specie, il prodursi del danno non sembra potersi imputare a un comportamento negligente dei ricorrenti, ove esistente, né si può ritenere che una eventuale loro negligenza possa essere ritenuta la causa determinante del danno.

5. Qualora le condizioni della responsabilità di Frontex e degli Stati membri fossero ritenute integrate, appare rilevante interrogarsi anche sulla questione di quali siano le modalità procedurali attraverso le quali ottenere il risarcimento del danno (si vedano, a questo proposito, M. GKLIATI, [Shaping the Joint Liability Landscape? The Broader Consequences of WS v Frontex for EU Law](#), in *EP*, 2024, pp. 69-86, in particolare p. 82 ss.; M. DE VISSER, *The Concept of Concurrent Liability and its Relationship with the Principle of Effectiveness: A One-way Ticket into Oblivion?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2004, pp.71-96).

Secondo la Corte, qualora una persona abbia intentato due azioni volte al risarcimento di un solo ed unico danno, l’una diretta contro un’autorità nazionale, dinanzi ad un giudice nazionale, l’altra diretta contro un’istituzione o un organo dell’Unione, dinanzi al giudice dell’Unione, prima di stabilire quale sia il danno che quest’ultima deve risarcire, è “necessario che il giudice nazionale abbia potuto pronunciarsi sull’eventuale responsabilità [dello Stato membro]” (sentenza della Corte del 14 luglio 1967, cause riunite 5, 7 e 13 a 24/66, [Kampffmeyer e altri c. Commissione](#), punto 312).

La *ratio* sottesa a tale scelta risiede, da un lato, nella volontà di evitare che il termine di prescrizione di 5 anni per introdurre l’azione per la responsabilità extracontrattuale dell’Unione sia superato in attesa della pronuncia del giudice nazionale; dall’altro lato, si vuole evitare che la diversa valutazione dello stesso danno, da parte di due giudici che applicano norme diverse, si risolva per i ricorrenti in un risarcimento insufficiente o eccessivo. Pertanto, “il giudice dell’Unione in linea di principio deve, prima di deliberare sul danno, attendere che il giudice nazionale si sia pronunciato sull’azione esperita dinanzi ad esso con una decisione che definisce il giudizio” (si veda, ad es., sentenza del Tribunale del 18 settembre 2014, causa T-317/12, [Holcim \(Romania\) c. Commissione](#), punto 79). In caso di accoglimento dell’azione, il giudice dell’Unione dovrà quindi attendere che il giudice nazionale abbia deliberato, prima di pronunciarsi sulla sussistenza e sull’entità del danno. Ciò dovrebbe comportare inoltre che, “in tale attesa, la Corte non potrà deliberare

neppure sul nesso di causalità tra il comportamento addebitato all'Unione e il danno invocato ma gli sarà solo possibile, prima che il giudice nazionale si pronunci, determinare se il comportamento addebitato sia tale da far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione" (sentenza *Holcim (Romania) c. Commissione*, cit., punto 80).

È vero che attendere la pronuncia del giudice nazionale in un contesto di responsabilità condivisa di Frontex e degli Stati membri consentirebbe, in particolare, una ricostruzione dei fatti in linea di principio più accurata, grazie ai mezzi probatori di cui possono normalmente disporre i giudici degli Stati membri. Ciò potrebbe sicuramente andare a beneficio anche del procedimento intentato davanti al giudice dell'Unione.

Al contempo, una siffatta ricostruzione dei rapporti tra le due azioni appare criticabile sotto molteplici aspetti. Innanzitutto, la Corte dovrebbe attendere la pronuncia del giudice nazionale qualora ritenga sussistere una prevedibile responsabilità extracontrattuale dell'Unione, cosa che però potrebbe risultare difficile determinare ove il giudice dell'Unione non possa deliberare sul nesso di causalità e sulla sussistenza del danno. Inoltre, non è chiaro dalla giurisprudenza della Corte quando la pronuncia del giudice dello Stato membro debba essere considerata "definitiva" in quanto, ove impugnata a livello nazionale, rischia di rendere eccessivamente lunghi i tempi di attesa per i ricorrenti.

Si potrebbe allora ipotizzare un'inversione dell'ordine dei giudizi, assicurando prima la pronuncia della Corte sulla responsabilità extracontrattuale di un'istituzione, organo o organismo dell'Unione e solo successivamente quella del giudice nazionale sulla responsabilità extracontrattuale dello Stato membro. In questo caso, richiamando quanto avviene nell'ambito della concorrenza tra autorità garanti della concorrenza degli Stati membri e la Commissione, i giudici nazionali manterrebbero la possibilità di pronunciarsi posteriormente alla Corte, ma nel rispetto di quanto già statuito da quest'ultima, anche in relazione all'entità dei danni purché diversi da quelli già oggetto di pronuncia della Corte (sentenza della Corte del 14 febbraio 2012, causa C-17/10, *Toshiba*, punti 84-85).

In maniera analoga, si potrebbe porre il problema del rapporto con altri ricorsi intentati davanti a giudici diversi, segnatamente la Corte EDU, in relazione al medesimo fatto, consistente in un'operazione congiunta di rimpatrio. Infatti, Frontex aveva sollevato un'eccezione di ricevibilità dell'impugnazione sostenendo che i ricorrenti avessero perso interesse a contestare la sentenza impugnata davanti alla Corte una volta ottenuto il risarcimento da parte della Grecia a seguito del loro ricorso presentato dinanzi alla Corte EDU (conclusioni rese nella causa *WS*, cit., par. 46). Siffatta eccezione lascia aperta la questione degli effetti del risarcimento ottenuto in tale contesto qualora sia corrisposto per i medesimi danni.

6. Se, alla luce di quanto detto, una responsabilità condivisa di Frontex e degli Stati membri sembra configurabile, le difficoltà procedurali da ultimo menzionate potrebbero compromettere il diritto dei ricorrenti ad ottenere

l'effettivo risarcimento dei danni da parte dell'Unione per la violazione commessa dall'Agenzia. Tale circostanza solleva pertanto la questione se sia possibile prevedere una vera e propria responsabilità in solido degli Stati membri e di Frontex, nel senso che il ricorrente possa adire indifferentemente entrambi i giudici – dell'Unione e nazionale – per ottenere il risarcimento dell'intero danno.

Nella sentenza *Kočner c. Europol*, la Corte ha ritenuto che il [regolamento \(UE\) 2016/794](#) prevedesse un regime di responsabilità in solido di Europol e dello Stato membro per quanto riguarda i danni subiti dalle persone fisiche a causa di un trattamento illecito di dati. Secondo la Corte, tale regolamento “istituisce un regime derogatorio rispetto alle regole generali di responsabilità extracontrattuale dell'Unione”, il quale prevede un meccanismo in due fasi, dove al ricorso davanti alla Corte o al giudice nazionale, fa seguito l'accertamento della “responsabilità finale” di Europol e/o dello Stato membro interessato riguardo al risarcimento da corrispondere alla persona fisica, con la possibilità comunque che il consiglio di amministrazione di Europol possa essere investito di qualsiasi controversia tra Europol e gli Stati membri in proposito (sentenza *Kočner c. Europol*, cit., punti 66 e 69). Il ragionamento della Corte in tale sentenza sembra, in particolare, fare leva sulla disciplina contenuta nel regolamento (UE) 2016/794 affinché la responsabilità condivisa tra Europol e Stati membri comporti anche una responsabilità in solido dei due attori (sentenza *Kočner c. Europol*, cit., punto 90).

A tal proposito va rilevato che, nella sua giurisprudenza, la Corte ha già riconosciuto che “dagli ordinamenti degli Stati membri risulta un *principio generale comune* secondo il quale [...] il giudice nazionale riconosce la *responsabilità in solido* dei coautori del medesimo danno, considerando equo il fatto che la persona lesa non debba, da un lato, determinare la quota del danno di cui ciascuno dei coautori è responsabile e, dall'altro sopportare il rischio che quello di loro che essa persegue si riveli insolubile” (sentenza *Missir Mamachi di Lusignano e altri c. Commissione*, cit., punto 118, corsivo aggiunto). La Corte ha quindi identificato l'esistenza di un principio generale di diritto dell'Unione relativo alla responsabilità in solido di coautori di un medesimo danno in un caso come quello in questione, in cui un'istituzione (la Commissione) aveva concorso con un terzo all'insorgere di un danno subito da un funzionario *al di fuori* dell'esercizio delle sue funzioni.

Tuttavia, anche in questo caso, esisteva una disposizione all'interno dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea che prevedeva la responsabilità in solido di quest'ultima per i danni subiti dai suoi funzionari *a motivo* delle loro qualità e delle loro funzioni. Un siffatto principio generale andava quindi, di fatto, ad integrare la disciplina già contenuta nello Statuto il cui silenzio, secondo la Corte, “non comporta[va] l'esclusione di tutto ciò che non vi [era] espressamente previsto” (sentenza *Missir Mamachi di Lusignano e altri c. Commissione*, cit., punto 107). La Corte ha quindi sottolineato la distinzione tra il caso di specie e le situazioni “riguardant[i] i casi di amministrazione mista tra l'Unione e uno Stato membro”, rispetto ai quali rimaneva ferma la giurisprudenza precedentemente ricordata in base alla quale “i singoli

asseritamente lesi [devono] anzitutto adire i giudici nazionali competenti qualora le autorità degli Stati membri fossero state principalmente o essenzialmente responsabili delle violazioni fatte valere (sentenza *Missir Mamachi di Lusignano e altri c. Commissione*, cit., punto 115).

Alla luce della sentenza *Kočner c. Europol*, la maggiore distinzione tra responsabilità condivisa e solidale sembra comunque risiedere nel fatto che quest'ultima debba essere in qualche modo prevista da una disposizione di diritto derivato dell'Unione. Trattandosi di un principio generale non dovrebbe però essere escluso che esso possa andare ad integrare una normativa gerarchicamente subordinata, in casi in cui il danno sia il frutto dell'azione (o inazione) congiunta degli Stati membri e di un'istituzione, organo o organismo dell'Unione. Ove tuttavia una siffatta responsabilità fosse riconosciuta, in assenza di una disposizione di diritto dell'Unione sul punto, resterebbe comunque aperta la questione di come e chi dovrebbe procedere a quantificare l'ammontare del danno e come esso dovrebbe essere ripartito internamente tra i diversi attori coinvolti.

ABSTRACT (ITA)

La causa *WS e altri c. Frontex* (causa C-679/23 P), attualmente pendente davanti alla Corte di giustizia, offre l'opportunità per approfondire le implicazioni procedurali e sostanziali dell'azione per responsabilità extracontrattuale dell'Unione ex artt. 268 e 340, par. 2, TFUE, nei casi in cui un medesimo danno sia ascrivibile congiuntamente a un'agenzia dell'Unione, come Frontex, e a uno Stato membro. Il contributo analizza, in primo luogo, le modalità con cui può configurarsi una responsabilità condivisa nell'ambito di operazioni congiunte di rimpatrio e, conseguentemente, le ricadute in termini di individuazione del giudice competente, accertamento delle condizioni sostanziali della responsabilità e riparazione del danno. Particolare attenzione è dedicata a quest'ultimo aspetto, con riguardo sia alla giurisdizione competente sia alla quantificazione del danno. A tal proposito, in assenza di un'espressa previsione nel diritto derivato, si valuta se un principio generale del diritto dell'Unione possa giustificare il riconoscimento di una responsabilità in solido dei due attori coinvolti, al fine di garantire l'effettiva riparazione del danno ai ricorrenti.

ABSTRACT (ENG)

The *WS and Others v. Frontex* case (C-679/23 P), currently pending before the Court of Justice, provides an opportunity to examine the procedural and substantive implications of the European Union's non-contractual liability under Articles 268 and 340 (2) TFEU, in situations where a single harm may be attributed jointly to an EU agency, such as Frontex, and a Member State. The article first analyses how shared liability may be established in the context of joint return operations and, consequently, considers the implications in terms of determining the competent court, assessing the substantive conditions for liability, and compensating the harm suffered. Particular attention is given to the latter aspect, considering both the competent court and the quantification of damages. In this respect, and in the absence of an explicit provision in EU secondary law, the article explores whether a general principle of EU law could justify recognising joint and several liability between the two actors involved, in order to ensure effective compensation for the applicants.