



UNIVERSITÀ DI PISA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE
Corso di Laurea in Studi Internazionali (LM-52)
Curriculum in Governance delle migrazioni

TESI DI LAUREA

*L'azione esterna di Frontex nei Balcani Occidentali e
le garanzie per il rispetto dei diritti fondamentali*

CANDIDATA

Irina Iordache

RELATRICE

Prof.ssa Sara Poli

ANNO ACCADEMICO 2024-2025

A chi mi ha accompagnato nel viaggio

INDICE

<i>Abstract</i> _____	5
<i>Introduzione</i> _____	7
<i>Capitolo I – Le funzioni di Frontex nell’ambito della gestione europea integrata delle frontiere e la sua attività esterna</i> _____	9
I.1 La gestione europea integrata delle frontiere e l’Agenzia Frontex _____	9
I.1.1 Il sistema europeo integrato di gestione delle frontiere: uno strumento di controllo “diffuso” _____	9
I.1.2 Il mandato evolutivo dell’Agenzia: l’assistenza agli stati membri, l’espansione del mandato operativo di Frontex e la cooperazione con gli stati terzi _____	16
I.2 L’azione esterna dell’Agenzia fra rafforzamento dei poteri e persistenza dell’informalità _____	24
I.2.1 Gli accordi sullo <i>status</i> tra l’Unione europea e taluni Paesi terzi per il dispiegamento di squadre con poteri esecutivi _____	24
I.2.1.1 L’esercizio extraterritoriale dei poteri esecutivi da parte di Frontex sotto il comando dei paesi terzi _____	28
I.2.2 Gli accordi di lavoro conclusi da Frontex con le autorità dei paesi terzi _____	33
I.2.2.1 Intese tecniche ma politiche: l’incerta natura giuridica e la flessibilità dell’iter di conclusione _____	35
I.2.2.2 La vasta portata della cooperazione e la centralità dello scambio di informazioni e dati personali _____	39
I.2.2.3 L’incidenza sui diritti fondamentali dell’attuazione della cooperazione c.d. “tecnica” _____	44
I.2.3 Modalità (non) residuali di cooperazione fra Frontex e paesi terzi _____	47
<i>Capitolo II – L’azione di Frontex e il rispetto dei diritti fondamentali nei paesi terzi</i> _____	52
II.1 Gli organi interni e i meccanismi deputati al monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali e alla prevenzione delle violazioni di tali diritti da parte dei paesi terzi _____	52
II.1.1 L’attuazione dell’obbligo di <i>due diligence</i> nei documenti di orientamento dell’Agenzia _____	55

II.1.2 Le procedure e i meccanismi intesi a prevenire e monitorare le violazioni dei diritti da parte dei paesi terzi _____	57
II.2 I limiti con riguardo alla capacità di Frontex di prevenire le violazioni dei diritti fondamentali commesse dai paesi terzi _____	64
II.2.1 La procedura di <i>due diligence</i> condotta dal Responsabile dei diritti fondamentali _____	66
II.2.2 Le decisioni del direttore esecutivo ex art. 46 del Reg. 2019/1896: un meccanismo soltanto di “ultima istanza” _____	68
II.2.3 Il <i>Serious Incident Reporting</i> : un meccanismo sotto-utilizzato _____	71
II.2.4 La limitata influenza esercitata degli organi individuali interni all’Agenzia _____	74
II.2.5 La valutazione preventiva della Commissione prevista per gli accordi sullo <i>status</i> _____	77
II.2.6 La dipendenza dai paesi terzi quanto al corretto funzionamento dei meccanismi a tutela dei diritti _____	78
 <i>Capitolo III – La responsabilità di Frontex per le violazioni dei diritti commesse nella cooperazione con gli stati terzi</i> _____	 82
III.1 Il difficile accertamento di una responsabilità dell’Agenzia _____	82
III.1.1 L’assenza di regole uniformi per l’accertamento della responsabilità dei partecipanti alle operazioni congiunte _____	82
III.1.2 La responsabilità internazionale dell’Unione per le condotte dell’Agenzia _____	84
III.1.3 La responsabilità dell’Unione per i danni causati da Frontex _____	89
III.1.4 Il complicato accertamento della responsabilità in contesti operativi multi-attoriali e pluri-ordinamentali _____	94
III.2 I ricorsi a disposizione contro gli atti o le omissioni di Frontex _____	98
III.3 Il meccanismo di denuncia interno e le sue carenze _____	101
 <i>Capitolo IV – La gestione integrata delle frontiere con i paesi dei Balcani occidentali ed il rispetto dei diritti fondamentali</i> _____	 105
IV.1 La cooperazione UE-Paesi dei Balcani occidentali in materia di gestione della migrazione e il ruolo dell’azione esterna di Frontex _____	105
IV.1.1 La promozione dell’EIBM agli inizi degli anni 2000: fra processo di stabilizzazione e strategia di esternalizzazione _____	105

IV.1.1.1 La gestione efficiente delle frontiere come strumento per stabilizzare e integrare i paesi della regione balcanica _____	106
IV.1.1.2 L'importanza delle frontiere esterne per contenere i flussi migratori e rafforzare la sicurezza interna dell'UE nel rapporto con i Paesi dei Balcani occidentali _____	109
IV.1.1.3 Le previsioni degli Accordi di stabilizzazione e associazione in materia di visti, controlli alle frontiere, asilo e immigrazione _____	111
IV.1.1.4 La "diffusione" del controllo di frontiera: gli accordi di riammissione e facilitazione dei visti _____	112
IV.1.1.5 La cooperazione instaurata dall'Agenzia Frontex _____	115
IV.1.2 La gestione della "crisi dei migranti" del 2015 e la mancata attuazione del principio di solidarietà con i paesi dei Balcani occidentali _____	116
IV.1.2.1 La gestione della crisi tramite la chiusura della c.d. Rotta balcanica_	116
IV.1.2.2 La crisi del principio di solidarietà fra gli stati membri dell'UE... _	118
IV.1.2.3 ...ed il profilo della solidarietà nel rapporto fra UE e paesi dei Balcani occidentali _____	120
IV.1.2.4 La gestione integrata delle frontiere nella regione balcanica: l'ultima difesa per il controllo e la prevenzione dell'immigrazione non autorizzata verso l'UE _____	122
IV.1.2.5 Il conflitto fra la concezione securitaria della gestione delle frontiere ed i valori dell'UE _____	124
IV.2 La valutazione del rispetto dei diritti fondamentali nei Balcani occidentali _____	126
IV.2.1 Il mancato rilievo del rispetto dei diritti fondamentali nella valutazione della gestione delle migrazione da parte della Commissione _____	126
IV.2.2 La difficile situazione umanitaria documentata dalle ONG _____	128
<i>Conclusioni</i> _____	132
<i>Bibliografia</i> _____	134

Abstract

L’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) sempre più contribuisce ad assolvere agli obiettivi della gestione integrata delle frontiere esterne dell’Unione europea tramite le sue relazioni con i paesi terzi. La Tesi esamina la dimensione esterna del mandato operativo dell’Agenzia sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali, segnatamente per quanto concerne la gestione integrata delle frontiere condivisa fra l’UE e i paesi con “prospettiva europea” dei Balcani Occidentali. Dopo un’esposizione delle origini e del profilo del modello europeo di gestione delle frontiere, progressivamente attirato verso il livello sovranazionale e imperniato sull’Agenzia, segue l’analisi degli strumenti specifici della sua cooperazione con i paesi terzi: spiccano gli accordi sullo status, conclusi dall’Unione europea con i paesi terzi, a norma dell’art. 218 TFUE, e gli accordi di lavoro, conclusi direttamente dall’Agenzia con le autorità competenti per la gestione delle frontiere dei paesi terzi, di carattere non vincolante. A fronte degli obblighi incombenti sull’Agenzia quanto al rispetto dei diritti fondamentali, moltiplicati e rafforzati da ultimo con il Regolamento (UE) 2019/1896, si analizzano i meccanismi di tutela dei diritti umani, evidenziandone i limiti strutturali nonché quelli derivanti dall’attuazione – in particolare quanto alla capacità dell’Agenzia di assolvere all’obbligo di monitorare e prevenire le possibili violazioni dei diritti commesse dai paesi partner nel corso della cooperazione. Si espongono altresì i limiti per la tutela dei diritti discendenti dal difficile accertamento di una responsabilità giuridica dell’Agenzia per le possibili violazioni commesse nel corso di composite operazioni congiunte *multi-actors* sul territorio di Paesi terzi. L’ultimo capitolo richiama lo sviluppo dell’estesa cooperazione fra Unione europea e paesi dei Balcani Occidentali in materia di gestione della migrazione a partire dagli anni duemila, descrivendo l’ampliamento della piattaforma di cooperazione operativa fra Frontex e Balcani occidentali dopo la c.d. “crisi dei migranti” del 2015. Tale cooperazione ha proceduto nell’alveo degli obiettivi della politica di allargamento e del più ampio processo di stabilizzazione e associazione di tali paesi ma si è anche conformata all’orientamento strategico consistente nell’esternalizzazione della gestione della migrazione. La gestione delle frontiere condivisa tra i paesi dei Balcani occidentali e Frontex riflette un bilanciamento tra la protezione dei diritti e le necessità di sicurezza, con una maggiore attenzione a quest’ultima. Tale rilievo sembra suffragato dalla modalità di valutazione dei diritti all’interno dei Rapporti annuali della Commissione europea e relativi ai progressi di ciascun paese partner. L’analisi si conclude quindi con il richiamo alle preoccupazioni sollevate dalla società civile sulla situazione dei diritti fondamentali dei migranti, come documentata dalle organizzazioni non governative attive nella c.d. rotta balcanica.

The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) is playing an increasingly central role in fulfilling the purposes of the European Integrated Border Management (EIBM) by means of its relations with third countries. This work examines the external dimension of the Agency's operational mandate in light of fundamental rights, with a focus on the shared border management with the Western Balkan countries holding a “European perspective.” The study begins by outlining the evolution of the EU’s border management model, which has progressively shifted toward a supranational framework centered on Frontex. It then turns to the specific tools governing the Agency’s cooperation with third countries – most notably, status agreements concluded by the EU under Article 218 TFEU, and non-binding working arrangements established directly by Frontex with third-country authorities. Given the reinforced legal obligations incumbent upon Frontex as regards fundamental rights— most recently after Regulation (EU) 2019/1896— attention is drawn upon the functioning and implementation of the monitoring and prevention mechanisms currently in place, together with the shortcomings affecting the Agency’s ability to fulfill its due diligence obligations *vis-à-vis* human rights violations committed by third countries. Subsequently, the question of Frontex’s liability is investigated in light of the complex, multi-actor cooperation structure that features joint operations conducted on the territory of third states. The final chapter traces the development of the extensive cooperation between the European Union and the Western Balkan countries in the field of migration management since the early 2000s. The chapter highlights the expansion of the operational cooperation platform between Frontex and the Western Balkans following the so-called 2015 “migration crisis.” This cooperation has evolved within the framework of the EU enlargement policy and the broader Stabilisation and Association Process. At the same time, it has adhered to the strategic approach of externalizing migration management. The resulting framework of shared responsibility established between the Western Balkan countries and Frontex for the purpose of border management reflects a delicate balance between the protection of fundamental rights and security imperatives, with the latter often prevailing. This remark is supported by the European Commission’s evaluative approach to fundamental rights adopted within the annual Reports assessing the progress of each partner country. Finally, attention is drawn to civil society concerns over migrants’ rights violations along the so-called Balkan route, as documented by NGOs active in the region.

Introduzione

L'**oggetto** della Tesi è lo sviluppo della gestione delle frontiere esterne dell'Unione condivisa fra l'Agenzia Frontex ed i "paesi dei Balcani occidentali", avendo riguardo alle preoccupazioni che questa solleva per il rispetto dei diritti fondamentali. Con questa espressione si intendono Albania, Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia, Bosnia-Erzegovina e Kosovo.

I paesi della regione sono un'area di "sperimentazione" della dimensione esterna della gestione europea integrata delle frontiere (**EIBM**), il cui sviluppo progressivo è stato previsto dall'art. 77, par. 1, lett. c) del TFUE. Tali paesi sono inoltre i principali *partner* internazionali dell'Agenzia Frontex. Il tema affrontato nella tesi rileva alla luce dello *status* di candidati all'adesione all'Unione europea di cui godono ormai quasi tutti i Paesi della regione.

Il percorso verso l'adesione dei paesi dei balcani occidentali appare ancora lungo: nonostante molteplici sforzi e cospicue risorse economiche investite, le strategie attuate dall'UE non hanno portato al cambiamento atteso in termini di democratizzazione e convergenza socio-economica della regione. I paesi della regione devono ancora attuare una serie di importanti riforme per allineare i propri *standards* a quelli dell'UE, in particolare per quanto riguarda lo stato di diritto e lo sviluppo dell'economia di mercato. In aggiunta a ciò, l'atteggiamento contraddittorio di alcuni stati membri ed un'impostazione spesso formalistica e rigida del metodologia di adesione sembrano aver rallentato il processo. Nel complesso si è registrata una perdita di fiducia da parte dei cittadini dei paesi balcanici e una minor motivazione ad attuare le necessarie riforme da parte dei rappresentanti politici. Tuttavia, lo stallo del processo di allargamento non ha impedito l'attuazione dell'*acquis communautaire* e delle politiche dell'Unione connesse all'EIBM.

Il primo capitolo è dedicato allo sviluppo della gestione integrata delle frontiere e agli strumenti di attuazione della dimensione esterna del mandato di Frontex.

Il concetto di EIBM prevede l'impiego di tutti gli strumenti a disposizione dell'Unione e degli stati membri al fine di prevenire la migrazione irregolare, compresa la cooperazione con i paesi terzi di origine e transito dei flussi migratori (c.d. "modello di accesso a quattro livelli"). La gestione integrata delle frontiere è stata interessata poi da un processo di "verticalizzazione", ovvero di assunzione da parte dell'Agenzia di rilevanti compiti di esecuzione dei controlli di frontiera, tipici di uno Stato sovrano. In parallelo, anche l'attività esterna dell'Agenzia è stata significativamente rafforzata. L'Agenzia ha stabilito con i paesi dei balcani occidentali una cooperazione intensa. Frontex ha concluso direttamente sin nei primi anni del proprio mandato i primi **accordi di lavoro** con le

autorità competenti per la gestione delle frontiere di tali paesi. La regione è stata interessata da numerosi **progetti di assistenza tecnica**, finanziati dall'Unione ed attuati da Frontex. Grande priorità è stata data allo sviluppo di reti regionali per la condivisione di informazioni, all'allineamento agli *standards* di sorveglianza di frontiera propri del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (**Eurosur**), alla creazione dell'infrastruttura digitale necessaria per l'identificazione e la registrazione dei migranti in linea con il sistema Eurodac. Infine, la cooperazione si è intensificata con la previsione di veri e propri **accordi internazionali sullo status**, conclusi dall'Unione attualmente soltanto con i paesi dei balcani occidentali, tranne il Kosovo. Tali accordi permettono di condurre azioni operative congiunte analoghe a quelle fra Frontex e stati membri.

Il **secondo e terzo capitolo** sono dedicati ai limiti **della protezione dei diritti degli individui** che sorgono dalla gestione delle frontiere con i paesi terzi. Vengono in particolare analizzati i meccanismi a disposizione dell'Agenzia per prevenire le violazioni e monitorare il rispetto dei diritti. Si passa poi ad esaminare la questione dell'accertamento della responsabilità per gli atti o le omissioni dell'Agenzia. Evidenti già dall'attuazione "interna" dell'EIBM, i limiti sembrano accentuarsi nell'attività esterna di Frontex.

Nel **quarto capitolo** viene inquadrata la più ampia cooperazione fra Unione e paesi dei Balcani occidentali in materia di migrazione, asilo e frontiere, richiamando in particolare la gestione della "crisi dei migranti" del 2015. Si esamina quindi l'orientamento strategico adottato dall'Unione nel promuovere la gestione delle frontiere, in particolare la connessione fra politica di allargamento e strategia di esternalizzazione dei controlli di frontiera. Infine, alcuni cenni sono dedicati alla situazione dei diritti fondamentali nella regione, sia alla luce delle valutazioni della Commissione europea che secondo quanto documentato dalle ONG.

Il lavoro si basa sull'analisi delle disposizioni degli accordi sullo *status* e degli accordi di lavoro, degli atti e dei documenti ufficiali adottati dalle istituzioni dell'UE (in particolare la Commissione europea, il Consiglio dell'UE e la Corte di Giustizia), nonché degli atti interni dell'Agenzia Frontex, quali i Rapporti redatti dal Responsabile dei diritti fondamentali. Oltre a fare riferimento alla dottrina, si è valorizzato il contributo critico delle ONG.

Capitolo I – Le funzioni di Frontex nell’ambito della gestione europea integrata delle frontiere e la sua attività esterna

I.1 La gestione europea integrata delle frontiere e l’Agenzia Frontex

I.1.1 Il sistema europeo integrato di gestione delle frontiere: uno strumento di controllo “diffuso”

La gestione europea integrata delle frontiere (European Integrated Border Management – EIBM) è emersa nei primi anni 2000 negli orientamenti delle istituzioni UE, e può essere considerata la strategia dell’Unione volta al rafforzamento della governance delle migrazioni, in risposta all’istituzione dello **Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG)**.¹ La garanzia dell’assenza di controlli alle frontiere interne è stata infatti consolidata tramite un approccio securitario, di controllo e sorveglianza efficaci di ogni flusso di persone e merci alle frontiere esterne. La gestione delle frontiere esterne è apparsa sempre più come una questione trasversale alla dimensione interna ed esterna dell’azione dell’UE.² Il **consolidamento istituzionale** di tale strategia è stato inoltre parallelo alla nascita e al rafforzamento dell’**Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)**.³

Manca una definizione univoca dell’EIBM da parte delle istituzioni dell’UE, configurandosi come un concetto flessibile;⁴ essa è stata definita come un importante prerequisito per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne “pienamente funzionante e resiliente”,⁵ una componente essenziale di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia;⁶ il coordinamento e la cooperazione tra tutte le autorità e le agenzie competenti

¹ In occasione del Trattato di Amsterdam (1997), lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia è stato istituito al fine di garantire l’assenza di controlli alle frontiere interne, offrendo al contempo un livello elevato di protezione ai cittadini.

² Garcia Andrade (2024).

³ Anche se la trattazione si concentra sul ruolo dell’Agenzia Frontex, nella gestione integrata delle frontiere essa è affiancata dall’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo (EUAA), dall’Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione nell’attività di contrasto (Europol) e dall’Agenzia dell’Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA).

⁴ Coman-Kund (2022).

⁵ Commissione Europea (2022), Documento di orientamento contenente una politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere in conformità dell’articolo 8, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2019/1896, COM/2022/303 final, p. 1.

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

coinvolte nella sicurezza delle frontiere e nell'agevolazione degli scambi commerciali al fine di istituire sistemi di gestione delle frontiere efficaci e raggiungere l'obiettivo comune di frontiere aperte, ma controllate e sicure.⁷ Manca **una definizione** univoca della gestione integrata delle frontiere anche da parte della dottrina.⁸

In chiave critica, l'EIBM può essere considerato come uno strumento flessibile che articola i controlli alle frontiere su diversi regimi di mobilità, al fine di facilitare la circolazione di alcune persone, ridurre o bloccare quella di altre.⁹ A tal fine i controlli vengono diffusi e moltiplicati, a partire da controlli nella zona pre-frontiera, tramite cioè la cooperazione formale e informale con i paesi terzi di origine e transito. I controlli di frontiera sono altresì delegati ad attori privati e condotti tramite l'uso di avanzate tecnologie digitali o militari.¹⁰ Gli strumenti impiegati per esercitare un controllo delle frontiere "a distanza" sono molteplici, fra cui la politica dei visti, le sanzioni ai vettori privati, il dispiegamento di funzionari di collegamento nei paesi terzi, la creazione dell'Agenzia Frontex per la gestione delle frontiere esterne.¹¹ L'effetto è di "dislocare" le frontiere esterne nel tentativo di gestire la migrazione "in tutte le fasi", rilevando i movimenti delle persone e prevedendo future traiettorie migratorie.¹² In questo quadro l'Agenzia Frontex interagisce con le autorità competenti per le frontiere degli stati membri e dei paesi terzi, in una gestione ibrida, subordinata a una molteplicità di quadri giuridici.¹³ Il **Consiglio Europeo di Laeken** del Dicembre 2001 è stato il primo passo verso l'istituzione dell'EIBM, con la richiesta alla Commissione e al Consiglio di "definire i meccanismi di cooperazione tra i servizi incaricati dei controlli alle frontiere esterne".¹⁴ Il "modello integrato di sicurezza delle frontiere", precursore dell'EIBM e contenuto nel "**Catalogo Schengen** dell'UE sul controllo delle frontiere esterne e sul ritorno e la riammissione",¹⁵ anticipava l'idea di articolare i controlli alle frontiere secondo un

europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, considerando n. 2.

⁷ Commissione Europea (2007), Commission decision of 20/11/2007 adopting a Regional programme to support the update, implementation and monitoring of the Integrated Border Management strategies and related Action Plans and to develop regional and cross border initiatives under the IPA-Transition Assistance and Institution Building component for 2007, C(2007)5523, p. 2.

⁸ Mohamed e Alegria (2022), p. 47; Hokovský (2016), p. 72.

⁹ Raimondo (2024), p. 27.

¹⁰ Raimondo (2024), p. 28.

¹¹ Heijer (2011), p. 182 e ss.

¹² Raimondo (2024), p. 24.

¹³ Coman-Kund (2022).

¹⁴ Consiglio Europeo (2001), Conclusioni della Presidenza Consiglio Europeo di Laeken, 14 e 15 dicembre 2001, punto 42.

¹⁵ Consiglio dell'Unione Europea (2002), *EU Schengen catalogue: external borders control, removal and readmission: recommendations and best practices*. General Secretariat, Brussels.

modello a cerchi concentrici, ponendo l'accento su una logica di "controllo diffuso" a tutela della sicurezza interna. La Commissione ha poi distinto ulteriori elementi alla base della **gestione integrata delle frontiere esterne**: un corpus legislativo comune; un meccanismo comune di concertazione e di cooperazione operativa; una valutazione comune e integrata dei rischi; personale formato alla dimensione europea e attrezzature inter-operative; una ripartizione degli oneri fra gli Stati membri nella prospettiva di un Corpo europeo di guardie di frontiera.¹⁶ All'inizio degli anni 2000 l'*acquis* in materia di gestione delle frontiere esterne era costituito essenzialmente **dall'*acquis* di Schengen**.¹⁷ Tale gestione intersecava competenze comunitarie e degli Stati membri; a causa della divisione dei pilastri introdotta dal Trattato di Maastricht (1992), la complessità delle procedure e il numero di attori coinvolti nei processi decisionali e di attuazione, le norme funzionali all'EIBM erano presenti in vari strumenti legislativi e amministrativi, con conseguente mancanza di coordinamento e coerenza.¹⁸

Nel 2006 il Consiglio Giustizia e Affari Interni (GAI) ha stabilito per la prima volta una definizione di EIBM,¹⁹ elencandone le dimensioni costitutive: controllo delle frontiere (controlli e sorveglianza); rilevamento e indagini sui crimini transfrontalieri; **modello di controllo dell'accesso a quattro livelli** (misure nei paesi terzi, cooperazione con i paesi vicini, controlli alle frontiere esterne, misure di controllo all'interno dell'area di libera circolazione, compreso il ritorno); cooperazione interagenzia per la gestione delle frontiere (guardie di frontiera, dogane, polizia, sicurezza nazionale e altre autorità competenti) e cooperazione internazionale; coordinamento e coerenza delle attività degli Stati membri e delle istituzioni e altri organi della Comunità e dell'Unione.²⁰ Tale definizione è stata espansa nel Catalogo Schengen aggiornato nel 2009, in cui il **modello di controllo dell'accesso a quattro livelli** è stato descritto come il cuore della gestione integrata, comprensivo di misure nei paesi di origine e transito grazie alla cooperazione

¹⁶ Commissione Europea (2002), Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli stati membri dell'unione europea, COM/2002/233 def, p. 12 e ss.

¹⁷ L'*acquis* di Schengen comprende norme che consentono il corretto funzionamento dell'area Schengen, ora codificato nel Regolamento (UE) 2016/399 del 9 marzo 2016; quest'ultimo ha rafforzato la politica EIBM definendo le norme per gli standard minimi di controllo delle frontiere per le persone che attraversano le frontiere esterne dell'UE e per la reintroduzione temporanea dei controlli alle frontiere interne.

¹⁸ Berg e Ehin (2006), p. 56; Collantes-Celadora e Juncos (2012), p. 12.

¹⁹ Mohamed e Alegria (2022), p. 49.

²⁰ Consiglio dell'Unione Europea (2006), Press release 2768th Justice and Home 58 Cooperation as an Essential Component of European Integrated Border Management (EIBM) Affairs Council meeting in Brussels, 4-5 December 2006, p. 27

bilaterale e internazionale, per proseguire con misure alle frontiere esterne e concludersi con misure alle frontiere interne degli stati Schengen.²¹

Nella sua comunicazione sulla "Gestione integrata delle frontiere esterne" del 2002, la Commissione prendeva atto del fatto che l'*acquis* in materia di attraversamento delle frontiere esterne mancava di coordinamento operativo e complementarità delle azioni; riconosceva inoltre che le differenze fra le legislazioni nazionali e le prassi amministrative causavano disomogeneità negli standard di sicurezza fra segmenti di frontiere esterne controllati da Stati membri diversi.²² Dunque, proponeva l'istituzione del **corpo europeo delle guardie di frontiera**.²³ Il primo documento vincolante rilevante in fatto di EIBM è stato infatti il **regolamento (CE) 2007/2004 del 26 ottobre 2004**, di istituzione dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.²⁴ **Frontex** è stata concepita in risposta alla frammentazione del panorama delle frontiere esterne dell'area Schengen, una composizione di segmenti di frontiera nazionali controllati da un gran numero di attori: pubblici, privati,²⁵ nazionali²⁶ e sovranazionali,²⁷ con poteri e mandati diversi.²⁸ L'istituzione dell'Agenzia è stata motivata inoltre dalle preoccupazioni sulla sicurezza delle frontiere esterne in vista dell'imminente allargamento dell'Unione, con rischi connessi a potenziali carenze da parte dei nuovi Stati membri.²⁹ La successiva serie di riforme subita dall'Agenzia è stata parallela a sviluppi incrementali della gestione integrata delle frontiere.³⁰

²¹ Consiglio dell'Unione Europea (2009), Updated EU Schengen Catalogue on External borders control Return and readmission. Recommendations and best practices. 19 March 2009, p. 13.

²² COM/2002/233 def, p. 24 e ss.

²³ A tale comunicazione ha fatto seguito la proposta di regolamento dell'11 novembre 2003 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne, COM(2003)687. Vedi: Brouwer (2008), pp. 32, 33.

²⁴ Regolamento (CE) 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.

²⁵ Come i vettori o le società di sicurezza private a cui sono esternalizzati determinati servizi di controllo delle frontiere.

²⁶ Ad esempio le autorità doganali e di contrasto, e le autorità sanitarie.

²⁷ L'art. 68, par. 2 del Regolamento (UE) 2019/1896 include ad esempio un elenco delle organizzazioni internazionali che cooperano con Frontex. Esse collaborano regolarmente con Frontex e contribuiscono a plasmare la gestione integrata attraverso anche attività di lobbying o contestazione.

²⁸ Raimondo (2024), p. 20.

²⁹ Raimondo (2024), p. 21.

³⁰ Regolamento (CE) 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) 2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati; Regolamento (UE) 1168/2011 del Parlamento

Ai sensi **dell'art. 77, par. 1, lett. c) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)**,³¹ l'Unione sviluppa una politica volta a "instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne". Sebbene l'EIBM venisse infine codificato, le sue caratteristiche ancora una volta rimanevano vaghe;³² il quadro giuridico e politico per la gestione europea integrata delle frontiere è stato definito successivamente da vari documenti strategici adottati dalle istituzioni dell'UE. **L'art. 79 TFUE** ha d'altra parte codificato la logica del "controllo diffuso" dell'EIBM, nell'ambito di una "una politica comune in materia di immigrazione volta a garantire, in tutte le fasi, una gestione efficiente dei flussi migratori (...) la prevenzione di, e misure rafforzate per, combattere l'immigrazione illegale e il traffico di esseri umani".

Il primo documento vincolante a stabilire le componenti dell'EIBM è stato il **regolamento (UE) 2016/1624 del 14 settembre 2016**, che ha conferito "veste giuridica" al concetto di gestione integrata, al fine di facilitare il controllo dell'Unione sulle modalità di attuazione della politica da parte degli stati membri.³³ Il cons. 2 del regolamento stabiliva l'obiettivo di "gestire efficacemente l'attraversamento delle frontiere esterne e affrontare le sfide migratorie e le potenziali minacce future a tali frontiere, contribuendo così ad affrontare la criminalità grave con una dimensione transfrontaliera e garantendo un livello elevato di sicurezza nell'Unione" insieme alla necessità di "agire nel pieno rispetto dei **diritti fondamentali**". Il suo **art. 4** dedicato alla "Gestione europea integrata delle frontiere" ha istituito quindi una base giuridica per l'EIBM, i principi e gli attori coinvolti. Quindici componenti vi sono elencate; fra queste, le lettere da d) a g) codificano il **modello di controllo dell'accesso a quattro livelli**, comprensivo di misure alle frontiere esterne, misure nell'ambito dello spazio Schengen e relative al rimpatrio, misure nei Paesi terzi e misure con i Paesi terzi limitrofi.³⁴

europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, recante modifica del regolamento (CE) 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea; 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; 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) 1052/2013 e (UE) 2016/1624.

³¹ Il Trattato di Lisbona (2009) ha ultimato la transizione dello spazio di libertà, sicurezza, giustizia verso la procedura legislativa ordinaria, raggruppando le relative previsioni nell'architettura sovranazionale comunitaria all'interno del Titolo V del TFUE.

³² Bertolino (2020), p. 366.

³³ Vitiello (2020), p. 66.

³⁴ La cooperazione con i paesi terzi limitrofi è in particolare inserita nel quadro delle relazioni dell'Unione con i paesi candidati e potenziali tali, ovvero i paesi oggetto della politica di vicinato.

Il riferimento legislativo più recente rilevante per l'EIBM è il **regolamento (UE) 2019/1896 del 13 novembre 2019**, la quarta revisione legislativa del mandato dell'Agenzia, in cui il mandato di Frontex è stato esteso fino a coprire ogni dimensione del modello di controllo dell'accesso a quattro livelli. Fra le componenti dell'EIBM vengono inseriti inoltre espressamente fra gli elementi generali “i **diritti fondamentali**, l'istruzione e la formazione, nonché la ricerca e l'innovazione”.³⁵ Tale regolamento ha introdotto anche una **programmazione strutturata** per l'EIBM, tramite il suo art. 8. Si stabilisce che la Commissione e la Guardia di frontiera e costiera europea (composta dall'Agenzia e dalle autorità competenti degli stati membri) garantiscono l'efficacia della gestione europea integrata delle frontiere attraverso un **Ciclo politico strategico pluriennale**. Esso fissa le priorità politiche e gli orientamenti strategici per un periodo di cinque anni, fornendo a livello operativo “un quadro comune che guidi il lavoro quotidiano degli oltre 120 000 agenti della guardia di frontiera e costiera europea delle autorità nazionali e di Frontex”.³⁶

Il ciclo strategico coinvolge la Commissione, il Parlamento europeo, il Consiglio e l'Agenzia. Frontex viene innanzitutto in rilievo come fornitore di informazioni; monitora i flussi migratori verso e all'interno dell'Unione, in termini di tendenze, di volumi e rotte, così come altre tendenze o possibili sfide alle frontiere esterne.³⁷ Ai fini del ciclo strategico, l'Agenzia, in stretta consultazione con gli Stati membri, elabora un'**Analisi strategica dei rischi** che individua una serie di tendenze e copre un periodo di 10 anni; essa viene sottoposta al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione.³⁸ È sulla base di tale analisi strategica che la Commissione elabora un **Documento di orientamento**, contenente la **Strategia politica pluriennale**, presentato al Parlamento europeo e al Consiglio per essere discusso. In seguito a tale discussione, la Commissione adotta una Comunicazione che definisce la **Politica strategica pluriennale** per la gestione europea integrata delle frontiere.³⁹ La Commissione ha adottato per la prima volta la **Strategia politica pluriennale (2023-2027)** per la gestione europea integrata delle frontiere il 14 marzo 2023, sulla base dell'Analisi strategica dei rischi del 2020.⁴⁰

³⁵ Art. 3, par. 2 del Reg. 2019/1896.

³⁶ COM/2022/303 def, p. 1.

³⁷ Art. 29 del Reg. 2019/1896.

³⁸ Per la più recente finora prodotta: Frontex (2022), *Strategic Risk Analysis 2022*, Risk Analysis Unit, 10.2819/618977.

³⁹ Art. 8, par. 4 del Reg. 2019/1896.

⁴⁰ Commissione Europea (2023), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio che definisce la politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere, COM/2023/146 final; Frontex, Risk Analysis Unit (2020), *Strategic Risk Analysis 2020*, disponibile online.

L'attuazione della politica è affidata a Frontex e agli Stati membri. L'Agenzia definisce una **Strategia tecnica e operativa** per la gestione europea integrata delle frontiere,⁴¹ al fine di promuovere e sostenere l'attuazione della gestione integrata, accompagnata da un **Piano d'azione** che definisce le misure principali, i termini, i traguardi, le risorse necessarie e le modalità di monitoraggio.⁴² L'attuazione della strategia da parte di Frontex può essere sottoposta allo scrutinio del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, nell'ambito delle funzioni di controllo da essi esercitate come da art. 9 del protocollo 1, allegato al Trattato di Lisbona.⁴³ Ciascuno stato membro definisce le rispettive **Strategie nazionali**, in stretta cooperazione con le autorità nazionali responsabili della gestione delle frontiere esterne.⁴⁴ A conclusione del ciclo e a distanza di quattro anni, la Commissione effettua una **Valutazione della sua attuazione**, i cui risultati sono comunicati al Parlamento europeo e al Consiglio e presi in considerazione nella preparazione del ciclo successivo.

La politica descritta è imperniata sull'idea di una gestione delle frontiere progettata in seno all'Unione ma ancora nelle mani dagli Stati membri, basata sull'uso flessibile e "integrato" delle informazioni, delle capacità, dei sistemi e degli strumenti interoperabili a livello Unionale e nazionale. L'Agenzia è coinvolta sia nell'elaborazione della Strategia pluriennale, tramite l'apporto di informazione della Commissione dato con l'Analisi strategica dei rischi, sia nell'attuazione della Strategia stessa. Coordinazione, comunicazione e pianificazione tra le componenti europee (Frontex e la Commissione) e quelle nazionali (responsabili o coinvolte nella gestione integrata delle frontiere) sono al cuore di tale gestione integrata e condivisa,⁴⁵ che si evolve come codificazione delle iniziative adottate dall'Unione europea e dagli Stati membri in relazione a circostanze contingenti o di carattere eccezionale,⁴⁶ con iniziative sempre più orientate all'azione esterna tramite l'operatività dell'Agenzia, ovvero la terza e quarta componente del modello di accesso a quattro livelli.

⁴¹ Come da art. 8, par. 5 del Reg. 2019/1896, è adottata con decisione del consiglio di amministrazione dell'Agenzia, sulla base di una proposta del direttore esecutivo; è elaborata in stretta collaborazione con gli Stati membri e la Commissione.

⁴² COM/2022/303 def, p. 4.

⁴³ Artt. 6 e 112 del Reg. 2019/1896.

⁴⁴ Art. 8, par. 6 del Reg. 2019/1896.

⁴⁵ COM/2022/303 def, p. 9 e ss.

⁴⁶ Nascimbene e Di Pascale (2022), p. 99.

I.1.2 Il mandato evolutivo dell’Agenzia: l’assistenza agli stati membri, l’espansione del mandato operativo di Frontex e la cooperazione con gli stati terzi

In questo paragrafo verranno analizzate le competenze dell’Agenzia in ambito di gestione delle frontiere, così come stabilite dall’ultimo **Reg. 2019/1896**, con riferimento al rapporto con gli stati membri e i paesi terzi, dando conto delle capacità rafforzate dell’Agenzia nel corso delle varie riforme.⁴⁷

Il primo **Reg. 2007/2004** affidava all’Agenzia mere funzioni di assistenza, coordinamento, studio e monitoraggio.⁴⁸ Con il **reg. 863/2007** è stato introdotto un meccanismo di risposta rapida, tramite l’impiego di squadre di intervento rapido alle frontiere c.d. RABITs, al fine di fornire assistenza operativa *ad hoc* a uno stato membro in situazione di pressione eccezionale alle frontiere.⁴⁹ Con il **Reg. 1168/2011** si è poi prevista la possibilità di distaccare presso l’Agenzia guardie di frontiera provenienti dagli stati membri su base semi-permanente, per interventi rapidi e operazioni congiunte; si è inoltre introdotta la possibilità per l’Agenzia di coordinare e organizzare operazioni congiunte di rimpatrio.⁵⁰ Il **Reg. 2016/1624** ha determinato una revisione significativa, istituendo l’attuale Guardia di frontiera e costiera europea, come organismo composto dalle autorità di frontiera nazionali e Frontex. Fra l’altro, si è istituito un contingente di reazione rapida, corpo permanente a disposizione immediata dell’Agenzia; si è introdotta la possibilità di concludere accordi sullo *status* per condurre operazioni negli stati terzi; il ruolo di supervisione dell’Agenzia è stato rafforzato, intestando un maggiore ruolo di coordinamento a livello europeo delle autorità degli stati membri;⁵¹ si è dato inoltre considerevole spazio alle previsioni a tutela dei diritti fondamentali.

L’ultimo **Regolamento 2019/1896** non ha esteso in misura significativa l’ambito del mandato operativo dell’Agenzia, ad eccezione dei rimpatri e della cooperazione con paesi terzi,⁵² ma ha attuato una revisione delle capacità dell’Agenzia in direzione di una

⁴⁷ Calamia *et alia* (2021), p. 213 e ss.

⁴⁸ Ingravallo (2023a), p. 2.

⁴⁹ Regolamento (CE) 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) 2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati.

⁵⁰ Regolamento (UE) 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, recante modifica del regolamento (CE) 2007/2004 del Consiglio che istituisce un’Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione europea.

⁵¹ Rijpma e Fink (2020), p. 12; Fernandez-Rojo (2020); Nicolosi (2023).

⁵² Consiglio dell’Unione Europea (2024), Annex to the Presidency discussion paper: Evaluation of the European Border and Coast Guard Regulation – Cooperation with third countries, Brussels, 11 March 2024 (OR. en) 6565/24, disponibile online, p. 2 e ss.

maggiore autonomia, al fine di rafforzare e coordinare le azioni degli Stati membri, istituendo “capacità europee”.⁵³ La riforma ha tentato di rimediare alla forte dipendenza dell'Agenzia dai contributi volontari degli Stati membri in termini di personale e attrezzature, causa di lacune a detrimento dell'efficacia dell'Agenzia e della sua flessibilità nell'inviare squadre in tempi brevi.⁵⁴ L'ampliamento del corpo permanente alla capacità massima di 10.000 unità ha rappresentato un passo importante verso la creazione di una struttura centralizzata, in superamento del ruolo “orizzontale” di coordinamento e supporto inizialmente attribuito all'Agenzia.⁵⁵ Il rafforzamento dei poteri operativi diretti dell'Agenzia è da inquadrare nel **processo di integrazione amministrativa dell'UE**, con organi e agenzie dell'UE sempre più centrali nell'applicazione diretta del diritto Unionale.⁵⁶ Questo rafforzamento non supera peraltro l'assetto composito in cui opera l'Agenzia, nel quadro di ordinamenti giuridici diversi e autonomi - di provenienza degli stati membri, dell'Unione e dei paesi terzi.⁵⁷

L'Agenzia contribuisce ad un'applicazione continua e uniforme del diritto dell'Unione, compreso l'*acquis* in materia di **diritti fondamentali**, in particolare la Carta dei diritti fondamentali.⁵⁸ L'art. 7 del Reg. 2019/1896 dispone che “la guardia di frontiera e costiera europea attua la gestione europea integrata delle frontiere come responsabilità condivisa tra l'Agenzia e le autorità nazionali preposte alla gestione delle frontiere”; tale **responsabilità condivisa**, espressione del **dovere di leale collaborazione**,⁵⁹ è il “caposaldo dell'architettura della guardia di frontiera e costiera europea”.⁶⁰

La responsabilità primaria nella gestione delle frontiere esterne rimane in capo ai singoli stati membri, ma l'esercizio delle prerogative statali è meticolosamente regolato:⁶¹ sono fatte salve la facoltà degli Stati membri di invocare l'eccezionalità della situazione interna per non contribuire, o contribuire parzialmente in termini di personale alle operazioni

⁵³ COM/2022/303 def, p. 5.

⁵⁴ Gkliati (2019).

⁵⁵ Coman-Kund (2022).

⁵⁶ Più ampiamente, le agenzie dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia hanno visto l'espansione dei propri poteri di *enforcement*, tramite l'esercizio di attività operative, in discontinuità con le tradizionali attività amministrative. Vedi: Marin (2024b), pp. 619-620.

⁵⁷ Coman-Kund (2024), p. 315.

⁵⁸ Art. 3 del Reg. 2019/1896.

⁵⁹ Art. 11 del Reg. 2019/1896.

⁶⁰ COM/2022/303 def, p. 9.

⁶¹ L'interazione fra il livello sovranazionale e nazionale è inquadrato dalle disposizioni sulla pianificazione integrata, volte ad assicurare un livello di efficienza comparabile in tutte le sezioni di frontiera (art. 9), nonché dagli artt. 11 e 12, che qualificano lo scambio tempestivo e completo di informazioni tra gli Stati membri e l'Agenzia come espressione del dovere di cooperazione leale. Vedi: Vitiello e De Capitani (2019).

congiunte sul territorio di altri Stati membri, e la facoltà di non partecipare alle attività operative dispiegate da Frontex nel territorio dei Paesi terzi.⁶²

Tre ruoli principali possono essere distinti con riferimento al mandato.⁶³ Innanzitutto un ruolo di **fornitore di conoscenza e consulenza**, in quanto detentore di *expertise* e capacità tecniche in materia di raccolta dati, sorveglianza, gestione di sistemi informativi.⁶⁴ In secondo luogo rileva il ruolo di **monitoraggio** della gestione delle frontiere da parte degli stati membri. La valutazione **della vulnerabilità delle frontiere** valuta la prontezza di ciascuno Stato membro nell'affrontare le sfide alle frontiere esterne, e individua potenziali carenze del sistema. E' significativo che l'Agenzia identifichi con la condizione di vulnerabilità sia talune categorie di persone meritevoli di protezione⁶⁵ che le frontiere, come se fossero dotate di personalità e di un "diritto di non essere violate."⁶⁶ Tale terminologia riflette una retorica securitaria che suggerisce la presenza di minacce "vitali" alle frontiere, quali la migrazione irregolare e il crimine transfrontaliero.

Tale supervisione comprende le informazioni sui flussi migratori e l'analisi dei rischi, ma anche il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli stati membri; il monitoraggio è svolto anche dai **funzionari di collegamento** dell'Agenzia negli stati membri, che comunicano con il direttore esecutivo.⁶⁷ A seguito della valutazione, il direttore esecutivo raccomanda le misure da attuare entro un certo termine al fine di eliminare le vulnerabilità.⁶⁸ In caso di non rispetto delle raccomandazioni del direttore esecutivo, l'Agenzia non potrebbe tuttavia imporre l'applicazione delle misure.⁶⁹ Come è stato sottolineato dalla dottrina, vi è una tensione fra il ruolo di supervisione e il ruolo operativo dell'Agenzia, chiamata sia a implementare che monitorare le politiche.⁷⁰

Nel quadro del mandato ampliato di Frontex, il **ruolo operativo** è intimamente legato alla funzione della sicurezza, di prevenzione delle "minacce ibride" che richiedono la "militarizzazione" della gestione delle frontiere esterne e la formazione di una cultura comune del rischio. L'assetto preventivo-militare del dispositivo di frontiera, basato dapprima sul rafforzamento dell'infrastruttura informativa e di intelligence connessa alla gestione dei c.d. "confini intelligenti", è stato così dotato di un braccio operativo: il **corpo permanente dotato di poteri esecutivi**.⁷¹ Il **corpo permanente** comprende **quattro**

⁶² Art. 74, par. 5 del Reg. 2019/1896. Vedi: Vitiello e De Capitani (2019).

⁶³ Rijpma e Fink (2020), p. 13.

⁶⁴ Marin (2020), p. 161.

⁶⁵ Art. 3, par. 1, lett a) del Reg. 2019/1896.

⁶⁶ Hruschka (2020).

⁶⁷ Art. 31 del Reg. 2019/1896.

⁶⁸ Art. 32 del Reg. 2019/1896. Vedi: Fernandez-Rojo (2020), p. 302.

⁶⁹ Santos Vara (2023), p. 992.

⁷⁰ Santos Vara (2023), p. 993.

⁷¹ Vitiello (2023), p. 244.

categorie di personale operativo:⁷² i) personale statutario dell'Agenzia; ii) personale distaccato a lungo termine presso l'Agenzia dagli Stati membri; iii) personale degli Stati membri pronto per essere messo a disposizione dell'Agenzia per un impiego di breve durata; e iv) personale degli Stati membri pronto per essere impiegato per interventi rapidi alle frontiere;⁷³ sul lungo termine si prevede l'aumento in proporzione del personale statutario dell'Agenzia e dei distaccamenti a lungo termine all'interno del corpo permanente.⁷⁴

L'Agenzia invia il corpo permanente nell'ambito di varie tipologie di azioni operative.⁷⁵ Esso esercita **poteri esecutivi** simili alle guardie di frontiera degli stati membri, incluso il potere di detenere armi,⁷⁶ sotto il comando e il controllo dello Stato membro ospitante. Il **personale statutario** è abilitato a svolgere compiti per i quali sono necessari poteri esecutivi⁷⁷ previa autorizzazione dello Stato membro ospitante e il rispetto di un Piano Operativo.⁷⁸ Il personale statutario può essere autorizzato dallo Stato membro ospitante **all'uso della forza**, di norma alla presenza delle sue guardie di frontiera, ma anche in assenza delle stesse previa acquisizione del consenso dell'Agenzia. L'Agenzia non dispone quindi di un potere autonomo di *law enforcement*.⁷⁹ Nondimeno, i poteri esecutivi implicano una **capacità di intervento**, compresa la coercizione fisica. Come si vedrà di seguito, la connotazione securitaria di tali capacità richiede particolari cautele dal punto di vista del bilanciamento con la tutela dei diritti fondamentali.⁸⁰

⁷² Artt. 54-59 del Reg. 2019/1896.

⁷³ Vitiello (2020), p. 107 e ss.

⁷⁴ Gkliati (2019).

⁷⁵ In particolare squadre per la gestione delle frontiere, squadre di sostegno per la gestione della migrazione e squadre per il rimpatrio, durante operazioni congiunte, nonché in interventi rapidi alle frontiere, operazioni di rimpatrio e interventi di rimpatrio. Vedi: Art. 10, lett. j) del Reg. 2019/1896.

⁷⁶ Gkliati (2019).

⁷⁷ Art. 55, par. 7 del Reg. 2019/1896. Tra i compiti che richiedono l'esercizio di poteri esecutivi da parte del personale statutario di Frontex rientra: la verifica dell'identità delle persone, compresa la consultazione delle pertinenti banche dati; l'autorizzazione all'ingresso, ovvero il respingimento alla frontiera, alle condizioni previste dal codice frontiere Schengen; l'apposizione di timbri sui documenti di viaggio; il rilascio o il rifiuto del visto alla frontiera, in base al codice visti; il pattugliamento dei valichi di frontiera, compresi l'intercettazione e il fermo delle persone entrate senza autorizzazione; la registrazione delle impronte digitali dei richiedenti asilo nella banca dati Eurodac; l'acquisizione dei documenti di viaggio dei rimpatriandi dai Paesi terzi e la scorta di coloro ai quali si applicano le procedure di rimpatrio forzato.

⁷⁸ Il Piano Operativo, vincolante per l'Agenzia, lo Stato membro ospitante e gli Stati membri partecipanti, copre gli aspetti considerati necessari per la realizzazione dell'operazione congiunta, elencati all'art. 38 del Reg. 2019/1896.

⁷⁹ Rijpma (2017), pp. 588, 589.

⁸⁰ Vitiello (2023), p. 245; Santos Vara (2023), p. 996.

L'EIBM comprende anche il trasferimento di pratiche e conoscenze in materia di gestione delle frontiere dall'UE verso i **paesi terzi**.⁸¹ Le istituzioni europee hanno posto particolare rilievo all'azione esterna sin dai primi anni di sviluppo della gestione integrata delle frontiere. Nel 2007 sono state sviluppate le "Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation"⁸² per supportare la Commissione nella formulazione e attuazione di politiche EIBM rivolte ai paesi terzi, ispirate alle "Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans" rivolte ai paesi dell'area balcanica con l'obiettivo di favorire l'attuazione dell'EIBM in tali paesi.⁸³ Come da Reg. 2019, la gestione europea integrata delle frontiere prevede anche misure nei paesi terzi, come quelle previste nell'ambito della politica comune dei visti, misure con i paesi terzi vicini, misure per il controllo di frontiera alle frontiere esterne, analisi dei rischi, misure nell'ambito dello spazio Schengen e misure di rimpatrio.⁸⁴ Le misure "proattive" nei paesi terzi sono implementate grazie **all'azione esterna dell'Agenzia**.⁸⁵ Nelle sue conclusioni del 28 giugno 2018, il Consiglio europeo ha invitato a intensificare la cooperazione fra Frontex e paesi terzi, attraverso maggiori risorse e un mandato rafforzato.⁸⁶ Nella **Strategia politica pluriennale (2023-2027)** la Commissione ha ulteriormente messo in rilievo l'intensificazione della cooperazione e inserendola nell'approccio globale dell'UE in materia migrazione, in particolare evidenziando la funzione degli accordi sullo *status* e degli accordi di lavoro.⁸⁷ Negli ultimi anni si è osservato un aumento delle risorse finanziarie destinate all'azione esterna, a discapito della dimensione interna; in questo contesto, è stato evidenziato come il rafforzamento della cooperazione con i paesi terzi sia un elemento saliente nel Patto sulla

⁸¹ L'instaurazione di una cooperazione con i paesi terzi mira a "promuovere le norme in materia di gestione europea integrata delle frontiere", come da Art. 71 del Reg. 2019/1896; tale previsione è prevista sin dal Reg. 1168/2011, nel suo art. 14, par. 1.

⁸² EuropeAid Cooperation Office e International Centre for Migration Policy Development (2010), Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation, Novembre 2010, p. 13.

⁸³ Commissione Europea (2004), Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans, Ottobre 2004.

⁸⁴ Considerando 11 del Reg. 2019/1896.

⁸⁵ L'azione esterna di Frontex comprende la cooperazione con i paesi terzi instaurata in via autonoma dall'Agenzia con i paesi terzi e di tipo prevalentemente informale, ovvero condotta nell'ambito di accordi internazionali conclusi dall'Unione. Vedi: Mohamed e Alegria (2022), p. 51; Lunardini e Nasi (2021), p. 3.

⁸⁶ Consiglio Europeo (2018), Conclusioni della Riunione del Consiglio europeo, 28 giugno 2018, EUCO 9/18, punto 10.

⁸⁷ COM/2023/146 final, p. 7.

migrazione e l'asilo,⁸⁸ in conseguenza del focus sul rafforzamento delle frontiere e sul contrasto degli arrivi irregolari.⁸⁹

Frontex è fra le agenzie dell'UE ad aver sperimentato la più grande crescita delle competenze nel rapporto con gli stati terzi, che risale ai suoi primi anni di attività;⁹⁰ nella prassi si sono sperimentate varie forme di cooperazione,⁹¹ progressivamente codificate nei regolamenti a partire dal **Reg. 1168/2011**, che ha introdotto una base giuridica per le attività.⁹² Trasversale all'azione dell'Agenzia era l'obiettivo di agevolare la cooperazione operativa tra Stati membri e paesi terzi, al contempo osservando norme e standard almeno equivalenti a quelli stabiliti dalla normativa dell'Unione "anche quando la cooperazione con i paesi terzi avviene nel territorio di detti paesi".⁹³

L'art. 73 del Reg. 2019 stabilisce che l'Agenzia coopera con i paesi terzi per le questioni contemplate dal regolamento, compreso il rispetto dei diritti fondamentali. La cooperazione ha l'obiettivo di promuovere le norme europee in materia di gestione delle frontiere e di rimpatrio, scambiare informazioni e analisi dei rischi, facilitare l'attuazione dei rimpatri, sostenere i paesi terzi nel settore della gestione delle frontiere e della migrazione.⁹⁴ La **cooperazione** si basa inoltre su obiettivi strategici, principi e valori delineati nella **Strategia di cooperazione internazionale** di Frontex ed è in linea con **l'azione esterna dell'UE**,⁹⁵ a cui contribuisce attivamente promuovendo la gestione integrata delle frontiere.⁹⁶ All'interno della Strategia più recente riferita al periodo 2024-2026, l'Agenzia specifica le aree e i paesi terzi prioritari di intervento, classificati in base

⁸⁸ Commissione Europea (2020), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020) 609 final.

⁸⁹ Lang (2022), pp 1, 2.

⁹⁰ Lo sviluppo nella prassi dell'attività esterna dell'Agenzia ha coinvolto la Commissione, con un ruolo minore del Parlamento e degli stati membri. La Corte di Giustizia ha inoltre avallato l'azione internazionale delle agenzie dell'UE tramite la sua pronuncia nel caso C-363/14, Parlamento c. Consiglio, nella misura in cui sia necessaria ad adempiere al proprio mandato e condotta nel quadro dell'azione esterna dell'UE. Vedi: Zhong e Carrapico (2024), p. 6.

⁹¹ Coman-Kund (2019), p. 41.

⁹² Art. 14 del Reg. 1168/2011; con tale regolamento è stata prevista la possibilità per Frontex di concludere accordi di lavoro, avviare e finanziare progetti di assistenza tecnica, inviare funzionari di collegamento, ricevere funzionari di collegamento distaccati da tali paesi terzi e invitare osservatori di paesi terzi a partecipare alle sue attività. Vedi: Santos Vara (2023), p. 993.

⁹³ Art. 14 del Reg. 2007/2004 come modificato dal Reg. 1168/2011.

⁹⁴ Considerando 87 del Reg. 2019/1896.

⁹⁵ Commissione Europea (2024), Commission staff working document, Evaluation Accompanying the document Report from the Commission to the European parliament and the Council on the evaluation of Regulation (EU) 2019/1896 on the European Border and Coast Guard, including a review of the Standing Corps, SWD/2024/75 final, p. 41.

⁹⁶ Frontex (2021), *Frontex International Cooperation Strategy 2021-2023*, Varsavia, p. 36; Frontex (2024), *Frontex International Cooperation Strategy 2024-2026*, Varsavia, p. 8.

al grado di intensità della cooperazione;⁹⁷ descrive gli obiettivi strategici delle attività inerenti alla conoscenza situazionale ed al monitoraggio,⁹⁸ le attività operative di controllo dei confini, la cooperazione in materia di rimpatri;⁹⁹ elenca poi una serie di obiettivi orizzontali, tra cui stabilire quadri strutturati di cooperazione e dialogo, rafforzare le capacità dei paesi terzi tramite l'assistenza tecnica e lo scambio di buone pratiche, agire in coerenza con gli stati membri e usare un "common leverage" per aumentare l'impatto della cooperazione.¹⁰⁰ L'Agenzia si propone quindi di sviluppare una comunità di gestione globale delle frontiere sempre più connessa, affrontando le irregolarità legate alle migrazioni e alla criminalità transnazionale e al contempo garantendo la protezione dei diritti fondamentali.¹⁰¹

Di pari passo con l'espansione del mandato dell'Agenzia, la funzione **operativa-esecutiva** dell'Agenzia si è espressa anche sul piano internazionale,¹⁰² con il dispiegamento di squadre dell'Agenzia direttamente nel territorio degli stati terzi, in particolare nel quadro di accordi di lavoro (**senza la possibilità di esercitare poteri esecutivi**) e successivamente nell'ambito di accordi sullo *status*.¹⁰³

Lo **scambio di informazioni** con i paesi terzi, anche per quanto riguarda il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere esterne (**Eurosur**)¹⁰⁴ avviene nell'ambito di accordi sullo *status*, di accordi di lavoro ovvero è compresa nella cooperazione fra stati membri e paesi terzi; l'Agenzia sviluppa le capacità dei paesi terzi anche in maniera informale, per preparare il campo alla cooperazione strutturata e istituire o sviluppare centri di coordinamento Eurosur nei paesi terzi.¹⁰⁵ Numerosi **punti di coordinamento** (Joint Operation Coordination Points) sono inoltre istituiti ai valichi di frontiera tra paesi terzi, attivati per un periodo definito su richiesta di tali paesi. I membri delle squadre dell'Agenzia vengono impiegati in tali punti di coordinamento per facilitare la

⁹⁷ Frontex (2024), *Frontex International Cooperation Strategy 2024-2026*, Varsavia, p 11 e ss.

⁹⁸ Queste si riferiscono alla capacità di individuare, localizzare e comprendere le attività transfrontaliere illegali, combinando nuove informazioni alle conoscenze già acquisite – segnatamente tramite l'impiego di sistemi informativi quali Eurosur – al fine di garantire un'adeguata capacità di reazione a tutti gli eventi alle frontiere. Vedi: art. 2, par. 7) del Reg. 2019/1896; Commissione europea (2023), COM(2023) 146 final, Allegato 1, p. 3.

⁹⁹ Frontex (2024), *Frontex International Cooperation Strategy 2024-2026*, Varsavia, p. 16 e ss.

¹⁰⁰ Ivi, p. 23 e ss.

¹⁰¹ Ranaldi (2020), p. 299.

¹⁰² Fink e Idriz (2022), p. 133.

¹⁰³ Mohamed e Alegria (2022), p. 56.

¹⁰⁴ Art. 75 del Reg. 2019/1896. Eurosur è disciplinato dal Regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur).

¹⁰⁵ SWD/2024/75 final, p. 168; Frontex (2024), *Frontex International Cooperation Strategy 2024-2026*, Varsavia, p. 16.

cooperazione e lo scambio di informazioni, al fine di una “early detection” dei flussi irregolari.¹⁰⁶ La condivisione di informazioni avviene anche nell’ambito delle reti comunitarie regionali di condivisione di informazioni (**regional intelligence-sharing communities**), al fine di produrre analisi dei rischi congiunte e assicurare la conoscenza situazionale alle frontiere esterne dell’UE e nei paesi di partenza dei migranti.¹⁰⁷ L’agenzia può inoltre ricevere finanziamenti dalla Commissione per **progetti di assistenza tecnica**¹⁰⁸ mirati a esigenze specifiche dei paesi beneficiari, integrando e potenziando il lavoro di cooperazione esterna dell’Agenzia;¹⁰⁹ finanziare e coordinare progetti di assistenza tecnica in maniera autonoma.¹¹⁰ Essi vengono condotti anche al di fuori di accordi formali, sulla base di relazioni stabilite tra l’Agenzia e le autorità nazionali dei paesi interessati.¹¹¹

L’Agenzia coopera con i paesi terzi anche nell’ambito dei **rimpatri**, con un ruolo non operativo finalizzato principalmente allo scambio di informazioni, per facilitare l’effettuazione dei rimpatri, coordinare e fornire supporto specializzato anche nell’ambito degli accordi formali e informali di riammissione dell’Unione.¹¹² L’Agenzia invia **funzionari di collegamento in paesi terzi** su base reciproca che contribuiscono alla prevenzione e alla lotta dell’immigrazione irregolare e al rimpatrio dei migranti, ad esempio fornendo assistenza tecnica nell’identificazione dei cittadini dei paesi terzi.¹¹³ Frontex invia inoltre **esperti** a supporto delle missioni e operazioni nell’ambito della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), con l’obiettivo di promuovere la gestione integrata delle frontiere attraverso attività di analisi dei rischi e sviluppo della conoscenza

¹⁰⁶ Ranaldi (2020), p. 301; Frontex (2024), *Frontex International Cooperation Strategy 2024-2026*, Varsavia, p. 18.

¹⁰⁷ L’analisi dei rischi è in particolare ritenuta “the starting point for all Frontex activities, from high level strategic decision-making to planning and implementation of operational activities” oltre che formare la base per il meccanismo di pre-allarme, di cui all’art. 29, par. 3 del Reg. 2019/1896, allo scopo di “increase preparedness to face future challenges related to irregular migration and cross-border crime throughout the four tiers of the EIBM, identifying and assessing possible threats, producing both predictive and forecasting analytics plus early warnings to support both operational and strategic planning.” Vedi: Frontex, “Risk analysis”, sito web dell’Agenzia.

¹⁰⁸ Alcuni esempi di tali progetti sono: “EU4BorderSecurity” i cui Paesi beneficiari sono i Paesi del vicinato meridionale; “Eastern Partnership Integrated Border Management Capacity Building Project” (EaP) i cui Paesi beneficiari sono Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina; nell’ambito dell’assistenza pre-adesione il “Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey (IPA II), Phase II” i cui beneficiari sono Albania, Bosnia ed Erzegovina, Macedonia del Nord, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia.

¹⁰⁹ Santos Vara (2023), p. 995.

¹¹⁰ Frontex (2024), *Frontex International Cooperation Strategy 2024-2026*, Varsavia, 2024, p. 26.

¹¹¹ Ranaldi (2020), p. 302.

¹¹² Gkliati (2022a), p. 554; Frontex (2024), *Frontex International Cooperation Strategy 2024-2026*, Varsavia, 2024, p. 21.

¹¹³ Art. 77 par. 3 del Reg. 2019/1896.

situazionale.¹¹⁴ L’Agenzia invita anche **osservatori provenienti dai paesi terzi** nell’ambito delle sue attività alle frontiere esterne, nelle operazioni di rimpatrio e durante gli addestramenti, al fine di scambiare buone pratiche.¹¹⁵ L’attività esterna dell’Agenzia sostiene infine la cooperazione tra gli Stati membri e i paesi terzi,¹¹⁶ in particolare nell’ambito delle operazioni congiunte attuate sul territorio dei secondi, tramite previsioni incluse negli accordi fra essi stabiliti.¹¹⁷ In merito alle attività espletate in cooperazione con le autorità di paesi terzi l’Agenzia è tenuta a informare il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione e a fornire informazioni dettagliate riguardo alla conformità di tali attività ai diritti fondamentali; è inoltre obbligata a includere nelle sue relazioni annuali una **valutazione della cooperazione con i paesi terzi** nonché a rendere pubblici i suoi accordi, accordi di lavoro, progetti pilota e progetti di assistenza tecnica con i paesi terzi.¹¹⁸

I.2 L’azione esterna dell’Agenzia fra rafforzamento dei poteri e persistenza dell’informalità

I.2.1 Gli accordi sullo *status* tra l’Unione europea e taluni Paesi terzi per il dispiegamento di squadre con poteri esecutivi

L’**art. 54 del Reg. del 2016**, ora abrogato, autorizzava per la prima volta Frontex a **dispiegare squadre con poteri esecutivi nei paesi terzi vicini** dell’Unione europea. Precedentemente, con l’eccezione dell’Operazione Hera,¹¹⁹ Frontex non aveva una tale possibilità.¹²⁰ Si tratta di uno sviluppo da inquadrare nel trend della extra-territorializzazione del controllo delle frontiere,¹²¹ termine che indica le modalità con cui l’Unione e gli stati membri effettuano controlli di frontiera sempre più lontano dalle frontiere esterne dell’Unione (nella zona pre-frontiera), in particolare nei territori dei paesi di origine e transito, con l’effetto di dilatare la portata del sistema integrato di gestione delle frontiere esterne.¹²² Il controllo viene assicurato dalla presenza fisica del personale

¹¹⁴ Santos Vara (2023), p. 994; Frontex, “EU institutions”, sito web dell’Agenzia.

¹¹⁵ Frontex (2024), *Frontex International Cooperation Strategy 2024-2026*, Varsavia, 2024, p. 18.

¹¹⁶ Coman-Kund (2020).

¹¹⁷ Art. 73, par. 6 del Reg. 2019/1896.

¹¹⁸ Art. 73, par. 7 del Reg. 2019/1896.

¹¹⁹ Vedi *infra*, paragrafo 1.2.3.

¹²⁰ Letourneux (2022), p. 336.

¹²¹ Tale termine è associato al concetto di “policing at a distance” o “remote policing”, introdotti da Didier Bigo ed Elspeth Guild con riferimento sia alle tecnologie e ai dispositivi di rilevamento dei flussi migratori, sia al dispiegamento di personale dell’UE sul territorio degli stati di origine e transito, al fine di prevenire le partenze. Vedi: Bigo e Guild (2005a).

¹²² Previatello (2022), p. 9.

della guardia di frontiera e costiera europea, a stretto contatto con le autorità dei paesi terzi.¹²³ Sulla base del Reg. del 2016 e del relativo modello di accordo sullo *status* redatto dalla Commissione nel 2016,¹²⁴ il primo accordo firmato è stato con **l’Albania nell’ottobre 2018**,¹²⁵ con il **Montenegro nell’ottobre 2019**¹²⁶ e con la **Serbia nel novembre 2019**;¹²⁷ sono stati negoziati ma non conclusi accordi con la **Bosnia-Erzegovina nel gennaio 2019 e la Macedonia del Nord nel luglio 2018**, per via della concomitante adozione del Reg. 2019/1896 che ha portato a rinegoziare gli accordi.¹²⁸ Il **Reg. 2019/1896** ha introdotto alcune novità. Innanzitutto è venuto meno il limite geografico alla conclusione degli accordi solo con stati adiacenti alle frontiere esterne dell’UE; accordi sullo *status* possono essere ora stipulati con tutti gli stati terzi, in tutti i casi in cui il dispiegamento di squadre Frontex dotate di poteri esecutivi sul territorio del Paese partner possa contribuire all’attuazione del sistema integrato di gestione delle frontiere esterne;¹²⁹ le operazioni possono essere condotte lungo tutta la frontiera del paese terzo, e non solo lungo il confine fra il paese terzo e gli stati membri dell’UE. Nel 2022 è stato autorizzato l’avvio dei negoziati per accordi sullo *status* con Mauritania e Senegal.¹³⁰ Inoltre, le squadre con poteri esecutivi impiegate da Frontex comprendono ora anche il **personale statutario** dell’Agenzia, che precedentemente aveva un ruolo di coordinamento.¹³¹ Nello spirito di migliorare il coordinamento tra Agenzia e le competenti

¹²³ Rijpma e Cremona (2007), p. 12.

¹²⁴ Commissione Europea (2016), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Modello di accordo sullo status di cui all'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, COM(2016) 747 final.

¹²⁵ Accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica d'Albania riguardante le azioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica d'Albania, ST/10290/2018/INIT, GU L 46 del 18.2.2019, pagg. 3–10. Tale accordo è stato sostituito con un nuovo accordo concluso nel 2023.

¹²⁶ Accordo sullo status tra l’Unione europea e il Montenegro riguardante le azioni dell’agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Montenegro, ST/6846/2019/INIT, GU L 173 del 3.6.2020, pagg. 3–11. Tale accordo è stato sostituito con un nuovo accordo concluso nel 2023.

¹²⁷ Accordo sullo status tra l’Unione europea e la Repubblica di Serbia riguardante le azioni dell’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica di Serbia, ST/15579/2018/REV/1, GU L 202 del 25.6.2020, p. 3–15. Tale accordo rimane ad oggi in vigore.

¹²⁸ Previatello (2022), p. 2.

¹²⁹ Coman-Kund (2020).

¹³⁰ Decisione (UE) 2022/1168 del Consiglio del 4 luglio 2022 che autorizza l’avvio di negoziati per un accordo sullo status tra l’Unione europea e la Repubblica islamica di Mauritania relativo alle attività operative svolte dall’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica islamica di Mauritania; Decisione (UE) 2022/1169 del Consiglio del 4 luglio 2022 che autorizza l’avvio di negoziati per un accordo sullo status tra l’Unione europea e la Repubblica del Senegal relativo alle attività operative svolte dall’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica del Senegal.

¹³¹ Letourneux (2024), p. 338.

autorità di frontiera del Paese terzo, si è strutturata maggiormente la cooperazione operativa tramite l'istituzione di uffici antenna. E' stato esteso anche il regime relativo all'immunità dei membri delle squadre dalla giurisdizione del paese terzo, comprendendo anche la responsabilità penale. Infine è stato dato maggior spazio alle **previsioni a tutela dei diritti fondamentali**.¹³²

La conclusione di un accordo sullo *status* è prevista **dall'art. 73, par. 3** del Reg. 2019. Si tratta di veri e propri accordi internazionali tra l'Unione europea e il paese terzo, negoziati, firmati e conclusi a norma dell'articolo **218 del TFUE**.¹³³ Dato che la conclusione di tali accordi è prevista in un atto legislativo dell'Unione, in virtù **dell'art. 3, par. 2** TFUE l'Unione possiede una competenza esclusiva.

Gli accordi sono negoziati dalla Commissione e conclusi dal Consiglio, dopo l'approvazione del Parlamento europeo; vi è quindi il controllo democratico da parte di quest'ultimo e sono soggetti al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione europea. La previsione dell'obbligo per l'Unione di concludere un accordo sullo *status* prima dell'avvio di operazioni in stati terzi è da ritenersi un passo avanti rispetto agli strumenti di cooperazione più tipicamente impiegati nel contesto delle attività di Frontex, caratterizzati da flessibilità e informalità (vedi successivi paragrafi).¹³⁴

Un **modello di accordo sullo *status*** è redatto dalla Commissione, previa consultazione degli Stati membri, dell'Agenzia Frontex, dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e del Garante europeo della protezione dei dati.¹³⁵ La Commissione utilizza tale modello come punto di partenza per tutti i negoziati, ma i testi finali di tali accordi sono adattati in base alla realtà specifica di ciascun partner negoziale e ai diversi obiettivi dell'Unione in relazione a tali partner.¹³⁶ Il Garante europeo della protezione dei dati è consultato in merito alle disposizioni dell'accordo sullo *status* relative ai trasferimenti di dati, se esse differiscono sostanzialmente dal modello di accordo sullo *status*. Un nuovo modello di accordo è stato redatto nel 2021.¹³⁷

¹³² Si veda l'introduzione dell'obbligo per la Commissione europea di condurre una valutazione della situazione dei diritti fondamentali prima della conclusione di un accordo sullo *status*, e di informarne il Parlamento europeo (considerando 88 del Reg. 2019/1896). Ulteriori disposizioni saranno analizzate nel Capitolo 2.

¹³³ Commissione Europea (2021), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Modello di accordo sullo status di cui al 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, COM(2021) 829 final.

¹³⁴ Letourneux (2022), p. 336.

¹³⁵ Art. 76 del Reg. 2019/1896.

¹³⁶ Modello di accordo sullo status, COM(2021) 829 final.

¹³⁷ Modello di accordo sullo status, COM(2021) 829 final.

Nel 2022 ed è stato concluso il primo accordo nell'ambito del nuovo mandato con la Moldavia¹³⁸ ed è stata autorizzata la negoziazione di accordi con Mauritania e Senegal.¹³⁹ Nel 2023 sono stati conclusi nuovi accordi con Macedonia del Nord, Montenegro, Albania.¹⁴⁰ Nel giugno 2024 è stato firmato un nuovo accordo con la Serbia¹⁴¹ che ha ricevuto l'approvazione del Parlamento nel gennaio 2025.¹⁴² La firma di un accordo sullo *status* con la Bosnia-Erzegovina è l'ultimo recente sviluppo.¹⁴³

Ogni accordo sullo *status* può fungere da **quadro di riferimento** per lo svolgimento di molteplici attività operative, consentendo all'Agenzia di coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri dell'UE e gli stati terzi nella gestione delle frontiere. Le attività mirano principalmente a combattere la migrazione irregolare, in particolare i cambiamenti improvvisi nei flussi migratori e la criminalità transnazionale. Gli accordi contengono **disposizioni** per l'invio di squadre attinte dal corpo permanente in un paese terzo in cui i membri delle squadre esercitano poteri esecutivi, e in particolare: la portata dell'operazione, le disposizioni sulla responsabilità civile e penale, i compiti e i poteri dei membri delle squadre, le misure relative all'istituzione di un ufficio antenna e le misure pratiche relative al rispetto dei diritti fondamentali.¹⁴⁴

Uffici antenna sono istituiti nel territorio degli stati terzi per agevolare e migliorare il coordinamento delle attività operative e garantire una gestione efficace delle sue risorse

¹³⁸ Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Moldova relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica di Moldova, ST/7204/2022/INIT, GU L 91 del 18.3.2022, pagg. 4–21.

¹³⁹ Decisioni (UE) 2022/1168 e 2022/1169 del Consiglio.

¹⁴⁰ Di seguito verranno prese a modello alcune disposizioni dell'accordo con il Montenegro. Vedi: Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Macedonia del Nord relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia frontiera e costiera nella Repubblica di Macedonia del Nord, ST/12896/2022/INIT, GU L 61 del 27.2.2023, pagg. 3–19; Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Albania relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica d'Albania, ST/11944/2023/INIT, GU L, 2023/2107, 5.10.2023; Accordo tra l'Unione europea e il Montenegro relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Montenegro, ST/8354/2023/INIT, GU L 140 del 30.5.2023, p. 4–21.

¹⁴¹ Consiglio dell'Unione Europea (2024), Decisione (UE) 2024/1639 del Consiglio, del 30 maggio 2024, riguardante la firma, a nome dell'Unione, dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Serbia relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica di Serbia; Consiglio dell'Unione Europea (2024), “Serbia: via libera del Consiglio alla firma dell'accordo di cooperazione Frontex”, Comunicato stampa, 30 maggio 2024.

¹⁴² Parlamento europeo (2025), European Parliament legislative resolution of 21 January 2025 on the draft Council decision on the conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Serbia on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Serbia, P10_TA(2025)0001.

¹⁴³ Consiglio dell'Unione Europea (2025), “Frontex: l'UE firmerà un accordo di cooperazione con la Bosnia-Erzegovina”, Comunicato stampa, 27 gennaio 2025.

¹⁴⁴ Art. 73, par. 3 del Reg. 2019 e art. 1 del Modello di accordo sullo status, COM(2021) 829 final.

umane e tecniche.¹⁴⁵ Tali uffici svolgono attività di supporto logistico e coordinamento, e monitorano le attività delle squadre riferendo periodicamente alla sede centrale dell'Agenzia.¹⁴⁶ Ogni ufficio antenna è gestito da un rappresentante dell'Agenzia nominato dal direttore esecutivo. L'Agenzia e le competenti autorità del partner si dotano di un apposito meccanismo in grado di segnalare episodi di immigrazione clandestina, criminalità transfrontaliera o pericolo per la vita dei migranti, che si verifichino in prossimità delle frontiere esterne dell'Unione o del Paese terzo.¹⁴⁷

Le **attività operative** sono il fulcro degli accordi sullo status.¹⁴⁸ L'avvio di un'attività operativa avviene mediante decisione del direttore esecutivo, su richiesta delle autorità competenti del paese terzo. Tale richiesta comprende una descrizione della situazione, i possibili obiettivi e le esigenze previste nonché i profili del personale necessario, incluso quello che detiene poteri esecutivi.¹⁴⁹ Il direttore esecutivo non avvia l'attività operativa "qualora ritenga che l'attività operativa richiesta possa implicare o comportare gravi e/o persistenti violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi in materia di protezione internazionale".¹⁵⁰ Analogamente alle operazioni condotte con i soli stati membri, è disciplinata anche la **revoca del finanziamento di un'attività operativa, ovvero la sospensione o cessazione dell'attività**.¹⁵¹

1.2.1.1 L'esercizio extraterritoriale dei poteri esecutivi da parte di Frontex sotto il comando dei paesi terzi

Le attività operative svolte sono **operazioni congiunte e interventi rapidi alle frontiere**, come definite dagli stessi accordi. Le operazioni congiunte sono azioni coordinate o organizzate dall'Agenzia a supporto delle autorità nazionali del paese terzo, miranti ad affrontare sfide quali la migrazione irregolare, le minacce presenti o future alle frontiere o la criminalità transfrontaliera, o a fornire una maggiore assistenza tecnica e operativa

¹⁴⁵ Art. 60 del Reg. 2019, e Art. 5 dell'Accordo tra l'Unione europea e il Montenegro relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Montenegro, ST/8354/2023/INIT, GU L 140 del 30.5.2023, p. 4–21.

¹⁴⁶ Art. 6 dell'Accordo sullo status con il Montenegro, ST/8354/2023/INIT.

¹⁴⁷ Art. 5 del Modello di accordo sullo status, COM(2021) 829 final.

¹⁴⁸ Nel 2019 è stata avviata in Albania la prima operazione congiunta con poteri esecutivi sul territorio di un paese terzo. Da allora, Frontex ha avviato operazioni in Montenegro (2020), Serbia (2021) e Macedonia del Nord (2023). Vedi: SWD/2024/75 final, p. 169.

¹⁴⁹ Art. 3 dell'Accordo sullo status con il Montenegro, ST/8354/2023/INIT.

¹⁵⁰ Art. 3 par. 2 Modello di accordo sullo status, COM(2021) 829 final. Si tratta di una novità rispetto al precedente modello di accordo sullo status del 2016. Vedi: Previatello (2023), p. 6.

¹⁵¹ Art. 18 del Modello di accordo sullo status, COM(2021) 829 final, analogo all'art. 46 del Reg. 2019/1896. Di tale meccanismo si dirà nel dettaglio al paragrafo 2.1.1.

per il controllo di dette frontiere.¹⁵² Gli interventi rapidi alle frontiere sono definiti come azioni condotte per far fronte a sfide specifiche e sproporzionate alle frontiere del paese terzo mediante il dispiegamento, per un periodo limitato, di squadre per la gestione delle frontiere nel territorio del paese terzo e incaricate di svolgere il controllo di frontiera insieme alle autorità nazionali responsabili del controllo di frontiera.¹⁵³

Per quanto riguarda le **operazioni di rimpatrio**, tale categoria di azione è stata espunta dal nuovo Modello di accordo sullo *status* del 2021. Nella Comunicazione sul modello di accordo del 2016, la Commissione ricordava che, ai sensi dell'art. 54, par. 6 del Reg. 2016, "l'Agenzia collabora con le autorità competenti dei paesi terzi nei casi di rimpatrio, anche per quanto riguarda l'acquisizione dei documenti di viaggio". A tal fine l'accordo sullo *status* avrebbe potuto "disporre che ai membri delle squadre sia dato accesso alle banche dati del paese terzo caso per caso, qualora serva a facilitare l'identificazione dei migranti irregolari da rimpatriare".¹⁵⁴ Tuttavia, l'Agenzia mancava della competenza a organizzare o coordinare direttamente operazioni di rimpatrio a partire dai paesi terzi, dunque l'esatta portata del mandato dell'Agenzia in riferimento ai rimpatri nell'ambito degli accordi sullo *status* rimaneva poco chiara. Nel nuovo modello del 2021 la Commissione ha valutato, sulla base della prassi degli accordi precedentemente conclusi, che "il regolamento non contempla l'impiego operativo di squadre diverse dalle squadre per la gestione delle frontiere nei paesi terzi, e non prevede l'esercizio di poteri esecutivi in un paese terzo da parte dei membri del corpo permanente nell'ambito dei rimpatri." Il nuovo modello è dunque privo della possibilità di organizzare operazioni di rimpatrio, in quanto non costituirebbe uno strumento "adeguato".¹⁵⁵

Qualsiasi operazione dell'Agenzia nel territorio di un paese terzo è effettuata sulla base di un **Piano Operativo** concordato fra l'Agenzia e le autorità competenti del paese terzo, in consultazione con gli Stati membri partecipanti.¹⁵⁶ Ogni Piano Operativo deve essere

¹⁵² Art. 2 dell'Accordo sullo status con il Montenegro, ST/8354/2023/INIT.

¹⁵³ Art. 2 dell'Accordo sullo status con il Montenegro, ST/8354/2023/INIT.

¹⁵⁴ Modello di accordo sullo status del 2016, COM(2016) 747 final. Nell'accordo concluso con la Serbia secondo tale modello le "operazioni di rimpatrio" sono definite come operazioni coordinate dall'Agenzia che implicano "un rinforzo tecnico e operativo fornito da uno o più Stati membri" nell'ambito delle quali persone rimpatriate da uno o più Stati membri sono rimpatriate in modo forzato o su base volontaria da uno o più Stati membri nella Repubblica di Serbia in conformità dell'accordo di riammissione CE-Serbia. Vedi: Art. 2, lett. d) dell'Accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica di Serbia riguardante le azioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica di Serbia, ST/15579/2018/REV/1, GU L 202 del 25.6.2020, p. 3-15.

¹⁵⁵ Modello di accordo sullo status, COM(2021) 829 final, p. 4.

¹⁵⁶ Art. 74, par. 3 del Reg. 2019/1896 e Modello di accordo sullo status, COM(2021) 829 final.

notificato alla Commissione¹⁵⁷ ed è vincolante per tutti gli attori partecipanti.¹⁵⁸ Esso non è pubblico e non può essere reso tale su richiesta, neanche per le operazioni concluse.¹⁵⁹ Il piano **dettaglia gli aspetti organizzativi** e procedurali dell'attività operativa, vale a dire il periodo di tempo di svolgimento dell'attività, una descrizione dettagliata dei compiti e delle responsabilità rientranti nell'esercizio di funzioni ufficiali, disposizioni in ordine al comando e al controllo, l'indicazione delle attrezzature e le condizioni d'uso da utilizzare durante l'attività, indicazioni generali su come garantire la salvaguardia dei diritti fondamentali durante l'attività operativa;¹⁶⁰ esso è una cornice giuridica che rimanda ad ulteriori atti tecnico-amministrativi, parimenti non accessibili. Il paese terzo può autorizzare i membri della squadra a **consultare le sue banche dati nazionali** se necessario a conseguire gli obiettivi operativi specificati nel Piano Operativo.¹⁶¹ E' inoltre previsto lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa ai fini di **Eurosur**, che avviene in conformità alle norme concernenti l'istituzione e la condivisione dei **quadri situazionali specifici** stabiliti nel Piano Operativo.¹⁶² E' istituito un **funzionario di coordinamento** dell'Agenzia, membro del personale statutario designato dal direttore esecutivo per ciascuna operazione con il compito di assicurarne lo svolgimento in conformità con il **Piano Operativo** e l'incarico di fungere da tramite tra Frontex, le autorità del Paese partner e i membri delle squadre.¹⁶³

I membri della squadra sono tenuti a rispettare le disposizioni legislative e regolamentari del paese partner, nonché il diritto dell'Unione e il diritto internazionale applicabili. Frontex esercita un potere di *enforcement* in forma condivisa,¹⁶⁴ in stretta collaborazione con i paesi terzi per contribuire al controllo delle loro frontiere. Le strutture di comando e controllo sul terreno durante le operazioni congiunte attuate sul territorio dei paesi terzi seguono lo stesso principio di quelle effettuate all'interno dell'UE, in cui è lo stato membro ospitante ad impartire istruzioni alle squadre, conformemente al Piano Operativo:¹⁶⁵ questo trasferimento di autorità è funzionale al rispetto della sovranità dei paesi terzi.¹⁶⁶ Significativamente, le operazioni congiunte di Frontex all'estero costituiscono l'unico

¹⁵⁷ Art. 76 del Reg. 2019/1896.

¹⁵⁸ Art. 4 del Modello di accordo sullo status, COM(2021) 829 final. Il modello di accordo sullo status del 2016 non specificava la natura legale del Piano Operativo, o chi poteva concluderlo. Vedi: Rijpma (2017), p. 592.

¹⁵⁹ Fink e Idriz (2022), p. 135.

¹⁶⁰ Art. 4 dell'Accordo sullo status con il Montenegro, ST/8354/2023/INIT.

¹⁶¹ Art. 10 del Modello di accordo sullo status, COM(2021) 829 final.

¹⁶² Art. 4 dell'Accordo sullo status con il Montenegro, ST/8354/2023/INIT.

¹⁶³ Art. 7 del Modello di accordo sullo status, COM(2021) 829 final.

¹⁶⁴ Vitiello (2020), p. 257.

¹⁶⁵ Art. 43, par. 1 del Reg. 2019/1896.

¹⁶⁶ Letourneux (2022), p. 343.

caso in cui personale dell'UE opera sotto **il comando di un paese terzo**.¹⁶⁷ Quanto all'**esercizio di poteri esecutivi** negli stati terzi, il Modello di accordo del 2021 è privo di una definizione; l'accordo aggiornato concluso con il Montenegro fa riferimento ai "poteri necessari per svolgere i compiti richiesti per il controllo di frontiera (...) nel corso di un'attività operativa come previsto nel Piano Operativo".¹⁶⁸ Il Piano Operativo dovrebbe fornire indicazioni e limiti sulle situazioni in cui esercitare tali poteri.¹⁶⁹ Di norma i membri della squadra svolgono compiti nel territorio del paese terzo esclusivamente **sotto il controllo e in presenza delle sue autorità** competenti per la gestione delle frontiere. Tuttavia, previo consenso dello Stato membro di appartenenza o dell'Agenzia (a seconda della provenienza del personale del corpo permanente), il paese terzo può autorizzare i membri della squadra a svolgere compiti specifici sul suo territorio in assenza delle sue autorità competenti per la gestione delle frontiere.¹⁷⁰

Tutti i membri della squadra possono poi portare **attrezzature, armi d'ordinanza, munizioni** e altri mezzi coercitivi, previo consenso dell'Agenzia o dello Stato membro di appartenenza pertinente. Il paese terzo autorizza i membri della squadra pertinenti a svolgere, durante un'attività operativa, compiti che richiedono **l'uso della forza**, compresi il porto e l'uso di armi d'ordinanza, munizioni e altre attrezzature, conformemente al Piano Operativo. **L'uso della forza** è esercitato ai sensi della legislazione nazionale del paese terzo e di norma in presenza delle sue autorità competenti per la gestione delle frontiere, ma in via eccezionale il paese terzo può **autorizzare i membri della squadra a usare la forza in assenza delle sue autorità** competenti. A seconda dello *status* del membro della squadra, in qualità di personale statuario o distaccato dagli stati membri, tale autorizzazione è subordinata al consenso dell'Agenzia o dello stato membro di appartenenza.¹⁷¹ Il modello di accordo specifica che l'uso della forza da parte dei membri della squadra deve essere necessario e proporzionato, nonché pienamente conforme al diritto dell'Unione, al diritto internazionale e al diritto nazionale applicabili. L'esercizio dei poteri esecutivi è uno degli aspetti più sensibili dal punto di vista dei rischi per il rispetto dei diritti fondamentali negli accordi sullo *status*, anche in ragione della lacunosa

¹⁶⁷ Nell'ambito delle operazioni nell'ambito della PSDC, il comando è sempre affidato all'UE. Vedi: Fink e Idriz (2022), p. 135.

¹⁶⁸ Art. 2 dell'Accordo sullo status con il Montenegro, ST/8354/2023/INIT.

¹⁶⁹ Art. 10 del Modello di accordo sullo status, COM(2021) 829 final. Si specifica che le armi d'ordinanza, le munizioni e le attrezzature possono essere usate per legittima difesa personale o per legittima difesa.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Ibid.

disciplina statutaria in materia di acquisto, noleggio e detenzione da parte dell’Agenzia di armi, munizioni ed equipaggiamento tecnico.¹⁷²

Gli accordi sullo *status* effettuano un bilanciamento di interessi. Da un lato le operazioni vengono avviate su richiesta dei paesi terzi, la cui sovranità deve essere rispettata; nel corso dei negoziati gli stati terzi hanno sostenuto quindi che il personale dispiegato dall’Agenzia dovesse essere parificato a quello del paese terzo sul piano della responsabilità penale.¹⁷³ Dall’altro lato, la partecipazione alle operazioni negli stati terzi da parte del personale degli stati membri rimane su base volontaria¹⁷⁴ ed essi hanno l’interesse a salvaguardare le proprie guardie di frontiera da un ambiente di lavoro ostile;¹⁷⁵ gli stati membri sarebbero riluttanti a partecipare alle operazioni correndo il rischio che il proprio personale venga perseguito nelle corti dei paesi terzi.¹⁷⁶ Di conseguenza, gli accordi includono **disposizioni sulle immunità** dei membri della squadra dalla giurisdizione dello stato terzo.¹⁷⁷ Questo elemento, fulcro degli accordi sullo *status*,¹⁷⁸ riprende gli accordi internazionali c.d. “SOMA” e “SOFA” conclusi dall’Unione con i paesi terzi per disciplinare lo *status* dei membri delle missioni militari o civili nel settore della PSDC.¹⁷⁹ In particolare, i membri della squadra non possono essere sottoposti ad alcuna forma di arresto o detenzione da parte delle autorità di paese terzo; godono dell’immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa del paese terzo per quanto concerne tutti gli atti da essi compiuti “nell’esercizio di funzioni ufficiali”¹⁸⁰ e dell’immunità dalla giurisdizione penale “in ogni circostanza”.¹⁸¹ Il direttore esecutivo certifica se l’atto in questione è stato compiuto nell’esercizio di funzioni ufficiali e a norma del Piano Operativo;¹⁸² la certificazione è vincolante per la giurisdizione del paese

¹⁷² Vitiello (2023), p. 254; Coman-Kund (2020).

¹⁷³ Questo è emerso in particolare nei negoziati con i paesi dei Balcani Occidentali; è inoltre l’assetto vigente per le operazioni condotte da Frontex con gli stati membri, come stabilito dall’Art. 85 del Reg. 2019/1896. Vedi: Nachev e Trauner (2019), p. 5.

¹⁷⁴ Come specificato nell’art. 74, par. 5 del Reg. 2019/1896, a differenza delle operazioni di Frontex con i soli stati membri, in cui sono obbligati a fornire personale.

¹⁷⁵ Letourneux (2022), p. 354.

¹⁷⁶ Ivi, p. 352.

¹⁷⁷ Art. 12 del Modello di accordo sullo status, COM(2021) 829 final.

¹⁷⁸ Vitiello (2020), p. 256.

¹⁷⁹ Santos Vara (2023), p. 1000.

¹⁸⁰ Art. 12, par. 4 del Modello di accordo sullo status, COM(2021) 829 final.

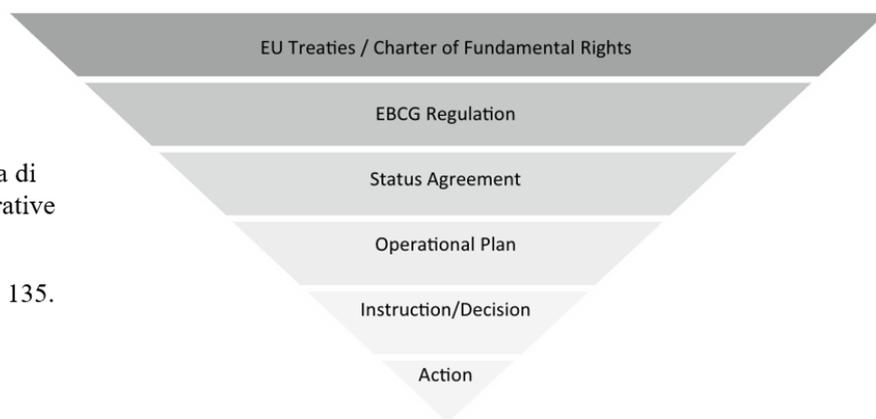
¹⁸¹ Art. 12, par. 3 del Modello di accordo sullo status, COM(2021) 829 final. Il Direttore esecutivo dell’Agenzia può revocare l’immunità dalla giurisdizione penale dei membri della squadra che siano membri del personale statutario (ma i criteri seguiti dal Direttore per configurare tale decisione non sono definiti nell’accordo); analogamente, le autorità competenti degli stati membri revocano l’immunità dei membri della squadra che non siano membri del personale statutario dell’Agenzia.

¹⁸² Art. 12, par. 4 del Modello di accordo sullo status, COM(2021) 829 final.

terzo, che non può contestarla. L'immunità totale dalla giurisdizione penale ha portata più ampia dell'immunità funzionale delle missioni di *peacekeeping*, ma a differenza di quest'ultime è stata considerata non giustificata, in quanto i membri delle squadre di Frontex non agiscono nel contesto di un conflitto armato.¹⁸³ Le negoziazioni hanno spesso temperato la portata dell'immunità penale; gli accordi sullo *status* conclusi con Albania, Montenegro e Serbia secondo il precedente Reg. 2016 hanno tutti previsto che le immunità fossero valide esclusivamente per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni ufficiali.¹⁸⁴ Fra gli accordi conclusi a norma del Reg. 2019, solo l'Accordo con la Moldavia prevede l'immunità penale in ogni circostanza.¹⁸⁵

Figura 1: La cornice giuridica di riferimento per le azioni operative nei paesi terzi.

Fonte: Fink e Idriz (2022), p. 135.



I.2.2 Gli accordi di lavoro conclusi da Frontex con le autorità dei paesi terzi

Gli **accordi di lavoro**,¹⁸⁶ a differenza degli accordi sullo *status*, sono conclusi direttamente dall'Agenzia con le autorità competenti dei paesi terzi, **al di fuori dell'art. 218 TFUE**.¹⁸⁷ Frontex ha concluso accordi di lavoro sin dai primi anni di attività anche con organizzazioni internazionali,¹⁸⁸ organi e altre agenzie dell'Unione, missioni

¹⁸³ Meijers Committee (2023), "Comment on Frontex's status agreements with Senegal and Mauritania", CM2307, disponibile online, p. 9; Letourneux (2022), pp. 355, 356.

¹⁸⁴ Previatello (2023), p. 7. Art. 6 dell'Accordo con l'Albania, ST/10290/2018/INIT; art. 7 dell'Accordo con la Serbia, ST/15579/2018/REV/1; art. 7 dell'Accordo con il Montenegro, ST/6846/2019/INIT.

¹⁸⁵ Art. 12, par. 3 dell'Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Moldova, ST/7204/2022/INIT.

¹⁸⁶ Denominati anche "accordi operativi" nel Reg. 2019/1896.

¹⁸⁷ Santos Vara (2015), p. 121.

¹⁸⁸ Fra le altre organizzazioni internazionali, accordi di lavoro sono in vigore con l'OSCE (2019), l'International Centre for Migration Policy Development (2009) e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (2009). Vedi: portale online di Frontex "Public Register of Documents".

PSDC.¹⁸⁹ Attualmente sono in vigore accordi di lavoro con le autorità di tutti e sei i paesi dei Balcani occidentali,¹⁹⁰ tutti i paesi del Partenariato Orientale,¹⁹¹ Stati Uniti d’America (2009), Canada (2010), Capo Verde (2011), Nigeria (2012), Turchia (2012),¹⁹² Regno Unito (2024).¹⁹³ Si basano tutti sul Reg. 2007/2004,¹⁹⁴ ad eccezione degli accordi con Albania (2021), Georgia (2021) e Regno Unito (2024), nell’ambito del Reg. 2019.¹⁹⁵ Essi costituiscono uno **strumento** per l’attuazione e lo sviluppo della cooperazione tecnica e operativa con i paesi terzi, tramite attività miranti alla promozione della gestione integrata delle frontiere.¹⁹⁶ Gli accordi sono documenti molto brevi¹⁹⁷ che stabiliscono, con significative variazioni,¹⁹⁸ la cooperazione in ambito di analisi dei rischi, miglioramento della conoscenza situazionale, rafforzamento delle capacità, controllo e sorveglianza delle frontiere, rimpatri, interoperatività fra le autorità degli stati membri e dei paesi terzi. Le modalità pratiche per l’attuazione di tale cooperazione possono comprendere lo scambio di informazioni e buone pratiche, scambio di funzionari di collegamento, partecipazione di osservatori dei paesi terzi alle attività dell’Agenzia, invio di personale di Frontex senza

¹⁸⁹ Vale a dire le missioni EUAM Ukraine (2024) e EUCAP Sahel Niger (2022). Vedi: portale online di Frontex “Public Register of Documents”.

¹⁹⁰ Albania (2021), Bosnia-Erzegovina (2019), Kosovo (2016), Macedonia del Nord (2014), Montenegro (2009), Serbia (2009).

¹⁹¹ Georgia (2021), Moldavia (2008), Armenia (2012), Azerbaijan (2013), Ucraina (2007). L’accordo con la Federazione Russa (2006), denominato “Terms of reference”, è stato sospeso, così come l’accordo con la Bielorussia (2009). Vedi: Commissione Europea (2024), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Il giusto equilibrio sulla migrazione: un approccio equo e risoluto allo stesso tempo, COM(2024) 126 final, p. 21.

¹⁹² Designato come “Memorandum of Understanding”.

¹⁹³ Santos Vara (2023), p. 995; portale online di Frontex “Public Register of Documents”. Come si evince da una Comunicazione della Commissione del marzo 2024, l’Agenzia era in fase di negoziazione di altri 16 accordi di lavoro: nuovi accordi con partner dell’Africa settentrionale e occidentale, e accordi aggiornati con i partner con cui è già stabilita la cooperazione. Vedi: COM(2024) 126 final, p. 21.

¹⁹⁴ Ai sensi dell’art. 14, che stabiliva che l’Agenzia “può cooperare con le autorità di paesi terzi competenti (...) nell’ambito degli accordi di lavoro conclusi con tali autorità, ai sensi delle pertinenti disposizioni del trattato”.

¹⁹⁵ Commissione Europea (2021), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Modello di accordo di lavoro di cui al 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, COM(2021) 830 final.

¹⁹⁶ Di seguito si cercherà di dare conto sia degli elementi principali degli accordi in vigore conclusi secondo i regolamenti precedenti al 2019, sia dei contenuti del modello di accordo di lavoro elaborato nel 2021 dalla Commissione, in linea con il Reg. del 2019. Vedi: COM(2021) 830 final.

¹⁹⁷ Ad eccezione dell’ultimo accordo concluso con il Regno Unito, più articolato.

¹⁹⁸ Mentre gli accordi più recenti prevedono varie attività all’interno di una cooperazione di ampia portata, i più risalenti si limitano ad enunciare l’avvio della partnership ed elencare le aree di cooperazione, senza specificarne l’esatta portata; ciò è valido, ad esempio, per gli accordi con Bielorussia (2009) e Moldavia (2008).

poteri esecutivi nel territorio dei paesi terzi, attuazione di progetti pilota e progetti di assistenza tecnica lanciati da Frontex.¹⁹⁹

1.2.2.1 Intese tecniche ma politiche: l'incerta natura giuridica e la flessibilità dell'iter di conclusione

L'Agencia è dotata di personalità giuridica, al fine di sostanziare la sua autonomia giuridica, amministrativa e finanziaria, e per permettere l'adempimento delle proprie funzioni in maniera indipendente dalle istituzioni dell'UE "per quanto riguarda le questioni tecniche e operative".²⁰⁰ Tuttavia, si ritiene che Frontex non abbia **personalità giuridica internazionale**.²⁰¹ le attività intraprese dall'Agencia sono dunque espressione dell'azione esterna dell'UE e non implicano che Frontex agisca come entità autonoma nelle relazioni internazionali.²⁰² **Generalmente** si ritiene che tali accordi non siano da considerare trattati internazionali; essi sono **intese di natura tecnico-amministrativa**²⁰³ inquadrabili quindi in un'azione esterna dell'UE di tipo esecutivo e amministrativo.²⁰⁴ Tutti gli accordi contengono disposizioni che ne escludono la **natura** vincolante, e la loro attuazione pratica non deve essere considerata in adempimento di obblighi dell'UE.²⁰⁵ Le disposizioni degli accordi dovrebbero essere tradotte nelle relazioni bilaterali tra Stati membri e paesi terzi, comprese le disposizioni sui poteri del personale di Frontex nel contesto delle operazioni congiunte e delle attività tecnico-amministrative.²⁰⁶ La precisa natura giuridica degli accordi rimane tuttavia non chiara alla luce dell'analisi della formulazione e del loro contenuto,²⁰⁷ da cui si evince che potrebbero conferire diritti e creare obblighi, specialmente in conseguenza della loro attuazione.²⁰⁸ In proposito, significativa appare la scelta di inserire clausole sui diritti umani e sul rispetto del diritto internazionale nei più recenti accordi, in apparente contrasto con la natura non vincolante di tali strumenti.²⁰⁹

¹⁹⁹ Coman-Kund (2019), pp. 41,42.

²⁰⁰ Considerando 105 del Reg. 2019/1896.

²⁰¹ Rijpma (2017), p. 590.

²⁰² Santos Vara (2015), p. 121; Vitiello (2020), p. 117.

²⁰³ Santos Vara (2015), p. 125. L'art. 13 del Modello di accordo di lavoro del 2021 stabilisce che l'accordo costituisce un'intesa amministrativa a livello tecnico. Vedi: COM(2021) 830 final.

²⁰⁴ Coman-Kund (2019), p. 54; Fink (2012), p. 26.

²⁰⁵ La designazione di alcuni accordi come "Memorandum of Understanding" avrebbe la funzione di rafforzare la natura non vincolante e indicare una cooperazione meno stretta. Vedi: Marin (2020), p. 165.

²⁰⁶ Garcia Andrade *et alia* (2015), p. 45.

²⁰⁷ Marin (2020), p. 162; Fink (2017a), pp. 39,40.

²⁰⁸ Rijpma (2009); Fink (2012); Santos Vara (2015); Coman-Kund (2019).

²⁰⁹ Coman-Kund (2019), p. 42.

Vi è stata un'evoluzione della portata della cooperazione e della procedura per la conclusione degli accordi di lavoro, avvenuta nel corso delle riforme dell'Agenzia e connessa allo sviluppo della sua attività esterna.²¹⁰

Il **regolamento del 2004** permetteva all'Agenzia di cooperare con i paesi terzi nella cornice degli accordi di lavoro riguardo le questioni contemplate dal regolamento stesso, “per assolvere le proprie funzioni e nella misura necessaria per l'espletamento dei suoi compiti”.²¹¹ La **riforma del 2011** ha articolato maggiormente la cooperazione con le autorità dei paesi terzi; tramite la specificazione che gli accordi fossero “solamente connessi alla gestione della cooperazione operativa”, sembrava limitarne la portata.²¹² Il **regolamento del 2019** ha eliminato quest'ultima previsione, stabilendo che l'Agenzia conclude accordi di lavoro riguardanti la gestione della **cooperazione operativa** con le autorità competenti dei paesi terzi, nella misura necessaria per l'espletamento dei suoi compiti.²¹³ La cooperazione tra le parti è **attuata conformemente** all'*acquis* dell'Unione e al quadro giuridico che disciplina l'Agenzia, nell'ambito della politica dell'UE in materia di azione esterna, con il supporto delle delegazioni dell'Unione e delle missioni e operazioni PSDC; infine la cooperazione avviene in conformità al quadro giuridico del paese terzo.²¹⁴ Gli accordi precisano la **portata, la natura e la finalità della cooperazione**, in vista di un partenariato operativo sostenibile per quanto riguarda “l'individuazione, la prevenzione e il contrasto dell'immigrazione illegale e della criminalità transfrontaliera, nonché [i] rimpatri”.²¹⁵

La **procedura per la conclusione degli accordi** ha subito delle modifiche: per molto tempo essa si è basata su una decisione del 2006 del consiglio di amministrazione dell'Agenzia.²¹⁶ L'Agenzia ha goduto di grande discrezionalità nella conclusione degli accordi;²¹⁷ il direttore esecutivo negoziava l'accordo sulla base delle linee guida del consiglio di amministrazione, che approvava l'apertura delle negoziazioni stesse e il testo

²¹⁰ A fronte di un crescente protagonismo sul piano internazionale e l'esigenza di interagire con i paesi terzi per compiere il proprio mandato, nei Trattati istitutivi dell'Unione non si rinviene una chiara base giuridica per l'azione esterna delle agenzie; nel caso di Frontex e specialmente per quanto riguarda gli accordi di lavoro, l'attività esterna si è sviluppata nella prassi in modo graduale, strumentale alle circostanze, successivamente codificata dal diritto secondario. Vedi: Chamon *et alia* (2019); Coman-Kund (2022).

²¹¹ Art. 14 del Reg. 2007/2004.

²¹² Art. 14 del Reg. 2007/2004 come modificato dal Reg. 1168/2011.

²¹³ Art. 73 del Reg. 2019/1896.

²¹⁴ Art. 73 del Reg. 2019/1896 e art. 3 del Modello di accordo di lavoro, COM(2021) 830 final.

²¹⁵ Art. 1 del Modello di accordo di lavoro, COM(2021) 830 final.

²¹⁶ Frontex, Management Board Decision 11/2006 laying down the procedures for negotiating and concluding working arrangements with third countries and international organisations, 1.09.2006.

²¹⁷ Marin (2020), p. 163; Vitiello (2020), p. 118.

finale dell'accordo. La Commissione ha avuto sin dall'inizio un ruolo centrale nella negoziazione e nell'approvazione preventiva.

Per quanto riguarda il **Reg. 2019**, gli accordi sono conclusi mediante una **procedura flessibile**; gli accordi sono negoziati e firmati dal direttore esecutivo dell'Agenzia²¹⁸ e approvati con maggioranza assoluta del consiglio di amministrazione dell'Agenzia,²¹⁹ successivamente alla notifica dell'accordo alla Commissione e previa approvazione di quest'ultima.²²⁰ Prima della conclusione, l'Agenzia informa il **Parlamento europeo**, fornendo "informazioni dettagliate sulle disposizioni dell'accordo e sul contenuto previsto", ma non il testo integrale.²²¹ Tale consultazione fa parte del controllo democratico delle attività di Frontex, carente nel Reg. del 2004 e col tempo rafforzato. Con la modifica del 2011 si è previsto infatti che il Parlamento europeo venisse informato "quanto prima e in modo esaustivo" sulle attività condotte nell'ambito degli accordi di lavoro,²²² tuttavia il Parlamento ha lamentato ritardi nell'adempimento di tale obbligo.²²³ Il Reg. del 2016 ha previsto, più sinteticamente, che l'Agenzia informasse il Parlamento europeo prima della conclusione di un accordo di lavoro.²²⁴ Tuttavia, la natura politica dell'accordo implica che il Parlamento europeo rimane escluso dalla conclusione degli accordi,²²⁵ come anche problematico è il vaglio davanti alla Corte di Giustizia.²²⁶ Con il Reg. 2019 è stata inserito l'obbligo per l'Agenzia di **rendere pubblici** gli accordi di lavoro di propria iniziativa;²²⁷ precedentemente l'Agenzia ha osservato una politica di pubblicità passiva, rispondendo a specifiche richieste; questo contrastava con la pubblicazione di tali accordi da parte di alcuni partner.²²⁸ Con riguardo alla scarsa trasparenza e alla natura di *soft law* degli accordi, essi hanno sollevato dubbi dal punto di vista del principio dello stato di diritto e del principio democratico.²²⁹

²¹⁸ Che informa il consiglio di amministrazione dell'intenzione di concludere un nuovo accordo con le autorità dei paesi terzi e richiede l'approvazione per avviare i negoziati, fornendo i dettagli sulla portata, la natura, la finalità e l'impatto finanziario degli accordi. Vedi: Frontex (2020), Management Board Decision 16/2020 adopting Rules of Procedure of the Management Board, 7.07.2020, Art. 22, par. 1 e 4.

²¹⁹ Art. 100(2)(ab) del Reg. 2019/1896; Frontex (2020), Management Board Decision 16/2020 adopting Rules of Procedure of the Management Board, 7.07.2020, Art. 22 par. 2.

²²⁰ Un passaggio espressamente previsto a partire dal Reg. del 2016/1624, Artt. 52(2) e 54(2).

²²¹ Art. 76 par. 4 del Reg. 2019/1896.

²²² Art. 14 par. 8 del Reg. 2007/2004 come modificato nel 2011.

²²³ Santos Vara (2015), p. 124.

²²⁴ Art. 54 par. 2 del Reg. 2016/1624.

²²⁵ Raimondo (2024), p. 265.

²²⁶ Santos Vara (2019), p. 33.

²²⁷ Art. 114, par 2 del Reg. 2019/1896.

²²⁸ García Andrade *et alia* (2015), p. 44; Santos Vara (2015), p. 125.

²²⁹ Fink (2012), p. 28; Santos Vara (2015), p. 124.

La conclusione di un accordo di lavoro costituisce la base per l'inizio della cooperazione ma non esaurisce la sua successiva attuazione, che si sviluppa nel quadro di ulteriori strumenti, spesso non pubblici.²³⁰ L'attuazione degli accordi di lavoro richiede infatti l'adozione di **piani di cooperazione**, a carattere informale, che sviluppano più dettagliatamente le azioni da svolgere.²³¹ Inoltre, negli accordi di lavoro può essere prevista la conclusione di ulteriori **accordi c.d. delegati**,²³² specialmente per quanto riguarda lo scambio di informazioni classificate o di intelligence.²³³

A partire dal **Reg. 2019** la Commissione elabora un **modello per gli accordi di lavoro**, previa consultazione dell'Agenzia e di altri organi, uffici o agenzie dell'Unione pertinenti, tra cui l'Agenzia europea dei diritti fondamentali e il Garante europeo della protezione dei dati.²³⁴ Analogamente alla funzione del modello di accordo sullo *status*, l'Agenzia utilizza il modello come punto di partenza nei negoziati, ma i testi finali variano in funzione dei diversi obiettivi dell'Unione. L'Agenzia dovrebbe nondimeno adoperarsi per preservare gli elementi essenziali del modello di accordo di lavoro durante tali negoziati.²³⁵ L'unico modello di accordo di lavoro adottato sinora dalla Commissione²³⁶ è stato oggetto di un parere negativo da parte dal Garante europeo della protezione dati.²³⁷ La valutazione del Garante, limitata alle questioni riguardanti la protezione dei dati, sottolineava che il modello mancava di garanzie essenziali in materia di protezione dei dati, indicando che qualsiasi accordo di lavoro doveva essere integrato per garantire la conformità al diritto dell'UE in materia di protezione dei dati.²³⁸

²³⁰ Marin (2020), p. 164.

²³¹ Tali strumenti non sono pubblici. Santos Vara (2015), p. 124; Coman-Kund (2019), p. 42.

²³² Marin (2020), p. 164.

²³³ Art. 6.1 del Modello di accordo di lavoro, COM(2021) 830 final. Questo è ad esempio previsto all'art. 7, lett. ii) dell'accordo con il Kosovo (2016). Anche tali accordi non sono pubblici.

²³⁴ Art. 73, par. 4 del Reg. 2019/1896. La standardizzazione degli accordi di lavoro tramite un modello unico è stato un correttivo alla dubbia qualificazione giuridica di tali atti, con l'obiettivo di preservare la funzione di rappresentanza esterna della Commissione, nel rispetto dei principi di leale cooperazione, coerenza e equilibrio istituzionale. Vedi: Vitiello (2020), p. 120.

²³⁵ Modello di accordo di lavoro, COM(2021) 830 final.

²³⁶ COM(2021) 830 final

²³⁷ Garante europeo della protezione dei dati (2020), EDPS Comments on the model working arrangements between the European and Coast Guard Agency and the authorities of third countries, 3 luglio 2020, disponibile online.

²³⁸ Un accordo di lavoro con il Niger, negoziato sulla base del modello del 2021 e nell'ambito dell'ultimo regolamento, ha ricevuto un parere negativo dal Garante, in quanto le previsioni sulla protezione dei dati erano insufficienti per il trasferimento di dati personali al Niger. Vedi: SWD(2024) 75 final, p. 223.

1.2.2.2 La vasta portata della cooperazione e la centralità dello scambio di informazioni e dati personali

Il Modello di accordo del 2021 dettaglia una **vasta gamma di attività operative**,²³⁹ non esplicitamente previste invece nella maggior parte degli accordi di lavoro in vigore, ma conclusi precedentemente al Reg. del 2019.

La “**risposta operativa**”²⁴⁰ fa riferimento al dispiegamento nel paese terzo di membri delle squadre del corpo permanente, senza poteri esecutivi, per condurre attività operative definite in Piani operativi specifici concordati tra l'Agenzia e il paese terzo – di cui non viene specificata la natura giuridica.²⁴¹ Negli accordi conclusi a norma del Reg. 2019, i membri dell'Agenzia sono designati con il ruolo di “esperti”²⁴² e “osservatori”,²⁴³ tranne nel caso dell'accordo con il Regno Unito (2024). La risposta operativa comprende anche la promozione da parte dell'Agenzia della cooperazione tecnica e operativa tra altri programmi, azioni e strumenti dell'Unione, degli stati membri o dei paesi terzi,²⁴⁴ come anche l'uso di porti e gli aeroporti del paese terzo per attuare la cooperazione operativa mediante i mezzi marittimi e aerei definiti nel Piano operativo.²⁴⁵ La maggior parte degli accordi di lavoro in vigore non è aggiornata alle disposizioni del Modello di accordo del 2021; ad esempio, gli accordi con Turchia (2012), Moldavia (2008), Azerbaijan (2013) e Armenia (2012) non prevedono un tale dispiegamento,²⁴⁶ mentre altri accordi prevedono la possibilità che l'Agenzia coordini le operazioni congiunte fra stati membri e stati terzi.²⁴⁷

Il Reg. del 2011 ha introdotto la possibilità per l'Agenzia di invitare **osservatori di paesi terzi** a partecipare alle sue attività, formati appropriatamente prima della loro

²³⁹ Artt. 2 e 3 del Modello di accordo di lavoro, COM(2021) 830 final.

²⁴⁰ Art. 3.9 del Modello di accordo di lavoro, COM(2021) 830 final.

²⁴¹ *Ibid.* Il modello stabilisce peraltro che ciascun Piano operativo affronta “le questioni relative a privilegi e immunità”, senza fornire ulteriori rilievi.

²⁴² Ad es. l'art. 3, lett. ix) dell'Accordo di lavoro con l'Albania (2021).

²⁴³ Ad es. l'art. 3, lett. ix) dell'Accordo di lavoro con la Georgia (2021). Vedi: Mohamed e Alegria (2022), p. 57.

²⁴⁴ In particolare la cooperazione riguardante le attività di contrasto e le funzioni della guardia costiera, l'individuazione dei casi di frode documentale e d'identità e altre attività operative previste nel quadro del ciclo programmatico dell'Unione europea “EMPACT” sulla criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale. Vedi: Art. 3.10 del Modello di accordo di lavoro, COM(2021) 830 final.

²⁴⁵ Art. 3.11 del Modello di accordo di lavoro, COM(2021) 830 final.

²⁴⁶ L'art. 3, lett. iv) dell'Accordo con l'Azerbaijan (2013) e l'art. 3, lett. v) dell'Accordo con l'Armenia (2012) menzionano tuttavia la possibilità di elaborare e coordinare “joint operational measures”.

²⁴⁷ Ad esempio, art. 4.7 dell'Accordo con la Nigeria (2012), art. 4. dell'Accordo con il Montenegro (2009), art. 4 dell'Accordo con la Serbia (2009).

partecipazione, nella misura in cui la loro presenza fosse conforme agli obiettivi di tali attività, contribuisse allo sviluppo della cooperazione e allo scambio di buone pratiche e non influisse sulla sicurezza complessiva delle attività.²⁴⁸ A norma **dell'art. 78 del Reg. del 2019**, l'Agenzia può invitare osservatori di paesi terzi a partecipare alle sue attività alle frontiere esterne, alle operazioni di rimpatrio, agli interventi di rimpatrio e alla formazione, previa autorizzazione dello stato membro ospitante; il Modello di accordo di lavoro prevede anche la partecipazione di osservatori ai progetti pilota dell'Agenzia.²⁴⁹ I loro compiti specifici sono descritti nel Piano operativo. Tale possibilità è stata prevista nella maggior parte degli accordi di lavoro in vigore.²⁵⁰

Lo scambio di informazioni è un elemento centrale in quasi tutti gli accordi di lavoro;²⁵¹ esso è complementare alla cooperazione stabilita all'interno delle reti comunitarie regionali **di condivisione di informazioni**,²⁵² in cui l'Agenzia ha un ruolo cruciale nel facilitare la condivisione e analisi congiunta di informazioni. La cooperazione riguarda informazioni sui migranti (età, cittadinanza) e sulle rotte migratorie,²⁵³ in linea con il ruolo dell'Agenzia di *provider* di informazioni per le istituzioni dell'UE e per gli stati membri al fine di redigere analisi dei rischi e report,²⁵⁴ così come nell'ottica della gestione delle frontiere basata sull'uso di sistemi informatici e l'accesso ai database.²⁵⁵

L'Agenzia ha assunto nel tempo un ruolo preminente in fatto di intelligence, raccolta e trattamento dei dati; il **Reg. del 2004** conteneva già la possibilità di cooperare in materia di scambio di informazioni nell'ambito degli accordi di lavoro con i paesi terzi,²⁵⁶ mentre il **Reg. del 2011** ha introdotto la competenza a scambiare anche dati personali.²⁵⁷ L'Agenzia ha quindi istituito il Frontex Risk Analysis Network (FRAN) nel 2007 e la

²⁴⁸ Art. 14, par. 6 del Reg. 2007/2004 come modificato nel 2011.

²⁴⁹ Art. 3.14 del Modello di accordo di lavoro, COM(2021) 830 final.

²⁵⁰ Non è prevista invece negli accordi di lavoro con Ucraina (2007), Federazione russa (2006), Moldavia (2008), Bielorussia (2009), Armenia (2012) e Azerbaijan (2013).

²⁵¹ L'unica eccezione è l'Accordo di lavoro con la Russia (2006). Vedi: Raimondo (2024), p. 38.

²⁵² Di cui più nel dettaglio al paragrafo 1.2.3.

²⁵³ Lo scambio comprende, tra l'altro, informazioni statistiche periodiche, rapporti, analisi dei dati su incidenti, tendenze, modelli, minacce, rotte migratorie. Vedi: Marin (2020), p. 166.

²⁵⁴ Nonostante sia stato evidenziato che la conoscenza prodotta dall'Agenzia, poco ricettiva della ricerca scientifica indipendente e basata su "networks of representatives from national law enforcement bodies, interior ministries as well as professionals and practitioners from security industries", risulta in una forma piuttosto limitata di expertise. Vedi: Parkin (2012), p. 40.

²⁵⁵ E' stato osservato che gli accordi di lavoro disciplinano lo scambio di informazioni in maniera più favorevole alla trasmissione verso Frontex di informazioni da parte dei paesi terzi, piuttosto che prevedere una condivisione reciproca. Vedi: Jones (2017), p. 15; Marin (2020), p. 167.

²⁵⁶ Art. 13 del Reg. 2007/2004 come modificato dal Reg. del 2011.

²⁵⁷ Insieme anche a previsioni sulla protezione dei dati personali e la competenza del Garante europeo della protezione dei dati a monitorare il trattamento da parte dell'Agenzia dei dati personali. Vedi: Considerando 25 del Reg. 1168/2011.

Joint Operation Reporting Application (JORA) nel 2011, entrambi deputati a ricevere, analizzare e disseminare informazioni provenienti da una molteplicità di fonti.²⁵⁸ Alcune tappe come la creazione di Eurosur²⁵⁹ e l'approfondirsi del supporto agli stati membri in corrispondenza della "crisi dei migranti" del 2015²⁶⁰ hanno preceduto la codificazione nel **Reg. del 2016** del maggior ruolo dell'Agenzia nello scambio di dati,²⁶¹ esteso anche ai paesi terzi.²⁶² Il **Reg. del 2019** contiene infine disposizioni riguardo a scambio di informazioni, conoscenza situazionale e analisi dei rischi nelle Sezioni da 2 a 5, incorporando il sistema Eurosur,²⁶³ così come il sistema Etias (Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi).²⁶⁴ Nell'ambito degli accordi di lavoro la **condivisione di informazioni** ha il fine di migliorare la conoscenza situazionale comune, la cooperazione durante le attività operative e le analisi congiunte dei rischi ai fini della gestione integrata delle frontiere.²⁶⁵ L'accordo di lavoro può prevedere lo **scambio di informazioni non classificate e dati personali**;²⁶⁶ lo scambio di **informazioni classificate** non può avvenire senza che sia concluso un accordo amministrativo separato tra l'Agenzia e il paese terzo, previa autorizzazione della Commissione.²⁶⁷ Gli accordi possono consentire infine alle parti di "scambiarsi, condividere o divulgare informazioni"

²⁵⁸ Zhong e Carrapico (2024), p. 7.

²⁵⁹ Tale sistema di scambio di dati permette ai centri nazionali di coordinamento (national coordination centres) dei paesi membri di collegarsi reciprocamente e con l'Agenzia. Vedi: Artt. 24-26 del Reg. 2019/1896; Regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur).

²⁶⁰ Ad esempio in occasione del supporto operativo dell'Agenzia alle attività di screening, identificazione, rilevamento delle impronte digitali e registrazione dei migranti nell'ambito del "sistema basato sui punti di crisi". Vedi: Corte dei Conti europea (2017), "La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati: il "sistema basato sui punti di crisi" (hotspot approach)", Relazione speciale, p. 15.

²⁶¹ La Sezione 2 è stata dedicata interamente alla protezione dei dati e a disposizioni sui sistemi di scambio di informazioni, la raccolta e la finalità del loro trattamento. Vedi: Tas (2022).

²⁶² Art. 52, par. 4 del Reg. 2016/1624.

²⁶³ Come da art. 18, un "quadro integrato per lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa all'interno della guardia di frontiera e costiera europea al fine di migliorare la conoscenza situazionale e aumentare la capacità di reazione ai fini della gestione delle frontiere".

²⁶⁴ Di cui l'Agenzia assicura l'istituzione e il funzionamento dell'unità centrale. Vedi: Art. 67 del Reg. 2019/1896.

²⁶⁵ Art. 3 del Modello di accordo di lavoro, COM(2021) 830 final; Artt. 2 (iii) e 3(i) dell'Accordo con la Georgia (2021).

²⁶⁶ L'art. 8 tratta specificamente la protezione dei dati personali, limitandone lo scambio alla circostanza che siano necessari per l'attuazione dell'accordo di lavoro e prevedendo che le garanzie in materia di protezione dei dati siano soggette al controllo delle autorità competenti del paese terzo e del Garante europeo della protezione dei dati. Vedi: Modello di accordo di lavoro, COM(2021) 830 final.

²⁶⁷ Art. 76, par. 4 del Reg. 2019/1896.

nell'ambito della struttura di **Eurosur** a condizioni da stabilire in un **allegato dell'accordo**.²⁶⁸

Negli accordi più risalenti la cooperazione ha un'ampia portata:²⁶⁹ una previsione ricorrente riguarda lo scambio di informazioni fra la Risk Analysis Unit (RAU) dell'Agenzia e l'analoga unità nei paesi terzi, con la precisazione che “restrictions to the exchange of information are to be justified by legal or operational reasons only”.²⁷⁰ L'accordo di lavoro con il Kosovo è stato il primo a prevedere esplicitamente la possibilità di **scambiare dati personali**.²⁷¹ Il trasferimento di dati personali ai paesi terzi è soggetto al Capitolo V del Regolamento (UE) 2016/679²⁷² nell'ambito di quanto necessario all'adempimento dei compiti dell'Agenzia.²⁷³ Nella misura in cui gli accordi di lavoro prevedano il trasferimento dei **dati personali**, l'Agenzia chiede l'autorizzazione preventiva del Garante europeo della protezione dei dati.²⁷⁴ L'Agenzia provvede affinché i paesi terzi a cui sono trasferite tali informazioni le trattino esclusivamente ai fini per i quali sono stati trasferite.²⁷⁵

Come rilevato dalla Commissione e dal Garante, le varie modalità di cooperazione fra Frontex e paesi terzi in materia di **scambio di informazioni** presentano tuttavia un quadro normativo non del tutto chiaro nel Reg. 2019, in quanto trattate in maniera complessa e in varie disposizioni talvolta poco chiare, in particolare per quanto riguarda l'uso di **Eurosur**.²⁷⁶

Lo scambio di informazioni è funzionale anche alle attività **di rimpatrio**;²⁷⁷ le parti condividono informazioni utili per i sistemi di rimpatrio del paese terzo, degli Stati membri dell'Unione europea e dei paesi associati Schengen, nell'ambito della

²⁶⁸ Art. 5 del Modello di accordo di lavoro, COM(2021) 830 final.

²⁶⁹ Marin (2020), p. 166. Anche negli ultimi accordi la cooperazione è di ampia portata, in quanto i contenuti della cooperazione sono richiamati in maniera non esaustiva. Vedi: Art. 3(ii) dell'Accordo con la Georgia (2021); art. 3(ii) dell'Accordo con l'Albania (2021).

²⁷⁰ Ad esempio, art. 4 dell'Accordo con la Bosnia-Erzegovina (2009), art. 4.2 dell'Accordo con la Nigeria (2012).

²⁷¹ Art. 7 (ii) dell'Accordo con il Kosovo (2016). Vedi: Coman-Kund (2019), p. 42.

²⁷² Regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE.

²⁷³ Art. 89 del Reg. 2019/1896. Vedi: SWD/2024/75 final, p. 223.

²⁷⁴ Art. 73 del Reg. 2019/1896.

²⁷⁵ E' disciplinata inoltre la trasmissione e l'adeguata riservatezza delle informazioni ricevute nell'ambito dell'accordo. Vedi: Art. 7 del Modello di accordo di lavoro, COM(2021) 830 final.

²⁷⁶ SWD/2024/75 final, p. 224.

²⁷⁷ Art. 3.13 del Modello di accordo di lavoro, COM(2021) 830 final; Art. 2 (iii) dell'Accordo con la Georgia (2021).

cooperazione nel settore del rimpatrio, della riammissione e del reinserimento²⁷⁸ in linea con le politiche e le norme dell'Unione esistenti, ai fini di un'attuazione efficace delle attività legate al rimpatrio e nel rispetto dei diritti fondamentali e degli obblighi internazionali. Tuttavia, come sottolineato dalla Commissione, il Reg. 2019 non disciplina il trattamento dei dati personali nel contesto delle attività di rimpatrio, nonostante il mandato rafforzato dell'Agenzia.²⁷⁹

La cooperazione stabilita dagli accordi di lavoro ha l'ampio fine di "facilitare l'attuazione dei rimpatri",²⁸⁰ tramite la formazione e il rafforzamento delle capacità, scambio di buone prassi, la ricerca e l'innovazione, la realizzazione di progetti di assistenza tecnica e operativa. L'Agenzia può inoltre utilizzare i porti e gli aeroporti del paese terzo per attuare la cooperazione operativa anche a supporto delle attività di rimpatrio.²⁸¹ La possibilità di cooperare in "joint return operations" è presente negli accordi con Stati Uniti, Canada, Albania, Kosovo, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Macedonia del Nord, Montenegro, Nigeria, Serbia, Georgia, Turchia e Regno Unito.²⁸²

Al fine di disporre di un quadro situazionale completo e un'analisi dei rischi sui paesi terzi, funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione sono inviati da parte degli Stati membri in tali paesi per raccogliere informazioni, in coordinamento con la Commissione, con l'Agenzia o con altri organi, uffici e agenzie dell'Unione.²⁸³ Gli accordi di lavoro possono costituire invece la base giuridica per l'assistenza tecnica fornita dai **funzionari di collegamento di Frontex**, per combattere la migrazione irregolare "alla fonte. Questa possibilità è stata introdotta con la riforma del 2011.²⁸⁴ Secondo il **Reg. 2019**²⁸⁵ l'Agenzia invia nei paesi terzi, su base reciproca, funzionari di collegamento²⁸⁶ al fine di instaurare e mantenere contatti con le autorità competenti dei paesi terzi, contribuire alla prevenzione e alla lotta contro l'immigrazione irregolare e al rimpatrio, anche fornendo assistenza tecnica per l'identificazione dei cittadini di paesi terzi e l'acquisizione dei documenti di viaggio.

²⁷⁸ La cooperazione rilevante comprende le attività precedenti al rimpatrio (sotto forma di consulenza sull'identificazione e emissione dei documenti di viaggio), il rimpatrio volontario e non volontario stesso e le attività successive al rimpatrio (tramite supporto alla riammissione effettiva e al reinserimento). Vedi: COM(2021) 830.

²⁷⁹ SWD/2024/75 final, p. 223.

²⁸⁰ COM(2021) 830 final.

²⁸¹ Art. 3.11 del Modello di accordo di lavoro, COM(2021) 830 final.

²⁸² Jones (2017), p. 11. La maggior parte di tali accordi contiene una formulazione aperta per cui le parti "may explore possibilities to develop cooperation in the field of joint return operations".

²⁸³ Considerando 94 del Reg. 2019/1896.

²⁸⁴ Art. 14 del Reg. 2007/2004 come modificato dal Reg. 2011.

²⁸⁵ Artt. 76 e 77 del Reg. 2019/1896.

²⁸⁶ In particolare esperti appartenenti al proprio personale statuario e altri esperti. Vedi: Art. 77, par. 1 del Reg. 2019/1896.

A norma dei Reg. del 2011 e 2016, i funzionari erano inviati unicamente nei paesi terzi le cui pratiche in materia di gestione delle frontiere fossero conformi alle norme minime di protezione dei diritti umani.²⁸⁷ Tale soglia non era tuttavia meglio definita²⁸⁸ e ha sollevato dubbi sulla compatibilità con l'*acquis* dell'Unione in materia di diritti fondamentali.²⁸⁹ Dal Reg. 2019 è stato infine espunto questo riferimento, disponendo che le attività si svolgano “nel rispetto del diritto dell'Unione” e “rispettano i diritti fondamentali”.²⁹⁰ **L'invio** dei funzionari di collegamento è approvato dal consiglio di amministrazione previo parere della Commissione; il Parlamento europeo è informato “tempestivamente e in modo esaustivo” sulle attività di cooperazione.²⁹¹ Nell'ambito della politica dell'Unione in materia di azione esterna e in base a un'analisi dei rischi, è data priorità all'invio di funzionari di collegamento nei paesi terzi di origine o di transito per l'immigrazione irregolare.²⁹² Il consiglio di amministrazione adotta ogni anno l'elenco delle priorità, su proposta del direttore esecutivo. I funzionari di collegamento intervengono nel settore dei **rimpatri** fornendo assistenza tecnica per l'identificazione dei cittadini di paesi terzi e l'acquisizione dei documenti di viaggio; l'Agenzia può inoltre sostenere uno Stato membro nell'inviare un funzionario di collegamento per i rimpatri, che presta supporto sia agli Stati membri che all'Agenzia.²⁹³

1.2.2.3 L'incidenza sui diritti fondamentali dell'attuazione della cooperazione c.d. “tecnica”

Gli **accordi di lavoro** e le altre modalità di cooperazione “tecnica” hanno avuto sin dalle origini la funzione di integrare i paesi terzi nel **sistema di sicurezza** delle frontiere europee.²⁹⁴ Tali forme di cooperazione, che si inseriscono nella tendenza alla proliferazione di strumenti “atipici” dell'azione esterna dell'Unione, nondimeno formano la base giuridica per attività coercitive, anche attraverso modalità avanzate di “esternalizzazione”,²⁹⁵ non irrilevanti rispetto alla tutela dei diritti fondamentali.²⁹⁶

²⁸⁷ Art. 14 del Reg. 2007/2004 come modificato dal Reg. 2011; art. 55 del Reg. 2016.

²⁸⁸ Peraltro, tale soglia poteva essere considerata minima; un funzionario di collegamento è stato apposto anche in Niger, un paese con un discutibile standard in materia di diritti umani.

²⁸⁹ Coman-Kund (2019), p. 56.

²⁹⁰ Art. 77 par. 3 del Reg. 2019/1896.

²⁹¹ Art. 76 del Reg. 2019/1896.

²⁹² Art. 77, par. 2 del Reg. 2019/1896.

²⁹³ Art. 77, par. 4 del Reg. 2019/1896.

²⁹⁴ Vitiello (2020), p. 118.

²⁹⁵ Per una disamina del concetto di esternalizzazione: Xanthopoulou (2024), p. 111 e ss.

²⁹⁶ Vitiello (2020), p. 120.

Da un lato, il **contenuto “tecnico”** della cooperazione profilata da questi strumenti ha fondato la diffusa presunzione di **assenza di interferenza con i diritti individuali**.²⁹⁷ In quanto strumenti amministrativi di cooperazione tecnica, gli accordi di lavoro sono stati così contrapposti alle **relazioni propriamente politiche** tra Unione e paesi terzi. Significativamente, Frontex ha concluso tali accordi non con i governi dei paesi terzi, ma con le autorità competenti per la gestione delle frontiere.²⁹⁸ E’ stato peraltro osservato che tali strumenti sono collocabili in una **zona grigia** fra relazioni tecniche e politiche: la decisione di cooperare con le autorità dei paesi terzi comporta infatti un’approvazione implicita delle politiche di gestione dei confini applicate da tali stati.²⁹⁹

A tal proposito, indicativa è l’assenza di previsione di obblighi di rispetto dei diritti nel primo regolamento dell’Agenzia, quanto alla cooperazione con i paesi terzi.³⁰⁰ Previsioni generiche sono presenti in alcuni accordi di lavoro successivi al Reg. 2011, segnatamente con il Kosovo,³⁰¹ Azerbaijan,³⁰² Turchia,³⁰³ Armenia³⁰⁴ e Nigeria.³⁰⁵ Il **Reg. 2019/1896** ha stabilito che il modello di accordo di lavoro redatto dalla Commissione includa disposizioni che “vertono su misure pratiche” a tutela dei diritti fondamentali.³⁰⁶ **L’art 4 del Modello di accordo di lavoro del 2021** ha stabilito poi la competenza del Responsabile dei diritti fondamentali³⁰⁷ e degli Osservatori a monitorare le attività ed effettuare visite nelle aree operative pertinenti. Fra gli ultimi accordi di lavoro conclusi dall’Agenzia, negli accordi con **Albania e Georgia del 2021** è stata inserita una previsione generale di rispetto dei diritti fondamentali.³⁰⁸ Più articolata è invece la disposizione inserita nell’accordo di lavoro con il Regno Unito del 2024: riprende in gran parte il Modello del 2021, con la modifica che subordina le visite del Responsabile e degli Osservatori alla previa notifica alle autorità del Regno Unito, depotenziandone l’efficacia.³⁰⁹

²⁹⁷ Santos Vara (2015), p. 125; Fink (2012).

²⁹⁸ Fink (2012), p. 31

²⁹⁹ Fink (2012), p. 33

³⁰⁰ Obblighi introdotti poi nel 2011. Vedi: Art. 14, para 2 reg. 2007/2004 come modificato dal reg. 2011.

³⁰¹ Art 1(iii) dell’accordo di lavoro con il Kosovo del 2016.

³⁰² Art. 1(i) dell’accordo di lavoro con l’Azerbaijan del 2013.

³⁰³ Art. 15 del Memorandum of Understanding con la Turchia del 2012.

³⁰⁴ Art 1(ii) dell’accordo di lavoro con l’Armenia del 2012.

³⁰⁵ Art 1.2 dell’accordo di lavoro con la Nigeria del 2012.

³⁰⁶ Art. 76, par. 4 reg. 2019/1896.

³⁰⁷ Il responsabile dei diritti fondamentali può anche emettere un parere e informare il direttore esecutivo di eventuali violazioni dei diritti fondamentali.

³⁰⁸ Art. 1(ii) dell’accordo di lavoro con l’Albania; Art. 1(ii) dell’accordo di lavoro con la Georgia.

³⁰⁹ Art 4 dell’accordo di lavoro con il Regno Unito.

Nel complesso, clausole specifiche in materia di diritti fondamentali sono tuttora assenti nella maggior parte degli accordi di lavoro.³¹⁰ Ancora su tale linea, non avendo previsto il **Reg. del 2019/1896** una competenza della Corte rispetto agli accordi di lavoro, si registra la generale difficoltà di profilare il **controllo giurisdizionale**, derivante dall'informalità della base giuridica.³¹¹ Sia il Modello del 2021 che gli accordi di lavoro in vigore sono infine privi di norme volte a configurare un rimedio di tipo **amministrativo** per gli individui.³¹²

Se è pacifico che gli accordi di lavoro non sono in grado di produrre autonomamente effetti giuridici nei confronti di terzi, né di impegnare l'Unione sul piano internazionale – con le conseguenze che ne derivano per l'accertamento della responsabilità dell'Agenzia – tuttavia essi sono costitutivi di obblighi *de contrahendo* la cui **attuazione** produce un impatto sostanziale sui **diritti fondamentali**.³¹³ In particolare si è evidenziato l'impatto sui diritti individuali di quella porzione di cooperazione fondata su avanzate **tecnologie** per l'elaborazione e la condivisione **di informazioni, lo scambio di prodotti d'intelligence e dati raccolti dai funzionari di collegamento**.³¹⁴

La cooperazione in materia di *information-sharing* ha il suo centro di gravità nel sistema di sorveglianza dei confini europei (**Eurosur**), di cui l'Agenzia ha assunto il ruolo di gestore al fine di ottimizzare la conoscenza situazionale pre-frontaliera e migliorare la capacità di reazione alle minacce ibride.³¹⁵ In tal senso, i paesi terzi partner sono resi partecipi di una "rete di reti" in cui l'Agenzia ha il ruolo di smistare ed elaborare un'importante mole di dati, in particolare sulle rotte migratorie.³¹⁶ L'obiettivo di prevenzione dei flussi migratori, al cuore dell'EIBM, viene così realizzato tramite sofisticate tecnologie di sorveglianza il cui dispiegamento massimo avviene nella cooperazione con i paesi terzi. Si realizza in questa ottica il controllo "ubiquo" prefigurato dal **modello di accesso a quattro livelli**.

Anche quando non mobilita le condotte extraterritoriali dirette dell'Agenzia, tale cooperazione produce **effetti giuridici extraterritoriali** nella misura in cui incide indirettamente sulla sfera giuridica dei migranti.³¹⁷ Sul punto la Corte di giustizia ha

³¹⁰ Fink (2012), p. 31.

³¹¹ Coman-Kund (2019), pp. 53,57.

³¹² Santos Vara (2023), p. 1003

³¹³ Vitiello (2020), p. 120.

³¹⁴ Tas (2022); Aviat, Mona (2024), "Externalising Refoulement Through New Technologies: The Case of Frontex's Specific Situational Pictures under the Lens of EU Non-Contractual Liability", *Netherlands International Law Review*, 71.

³¹⁵ Vitiello (2020), p. 45.

³¹⁶ Si è parlato di "greediness" dell'Agenzia nella raccolta di informazioni dai paesi terzi, funzionali alle attività di analisi dei rischi. Vedi: Marin (2020), p. 177.

³¹⁷ Vitiello (2020), p. 215.

affermato che, nella misura in cui la **tecnologia** viene utilizzata al fine di “istituire un sistema di sorveglianza continua, indiscriminata e sistematica, che include la valutazione automatizzata di dati personali di tutte le persone”, essa comporta “ingerenze di una gravità certa nei diritti garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta”.³¹⁸

Non solo tale cooperazione ha l’effetto di allontanare gli individui, anche in posizione vulnerabile, dal territorio dell’Unione, rendendo di fatto inesigibile il diritto di asilo. Bisogna considerare che, per quanto molto diversi fra loro, i partner dei paesi terzi presentano differenti standard, *inter alia*, in materia di protezione dati e privacy. Per quanto le azioni e pratiche dei paesi terzi non rientrino nella sfera di competenza dell’Unione, rimane la questione dell’opportunità per l’UE, in qualità di *polity* orientata alla promozione dei valori interni anche nelle relazioni esterne, di considerare adeguatamente l’impatto sui diritti degli individui dinanzi alla cooperazione flessibile, finalizzata a digitalizzare e moltiplicare le frontiere.³¹⁹

I.2.3 Modalità (non) residuali di cooperazione fra Frontex e paesi terzi

Accordi di lavoro e accordi sullo *status* non esauriscono le modalità di cooperazione fra Agenzia e paesi terzi. L’Agenzia coopera infatti con le autorità di quest’ultimi anche **in maniera informale**,³²⁰ e agisce in supporto alle **relazioni fra stati membri e paesi terzi**. La Commissione afferma che tre sono le modalità di cooperazione di Frontex con i paesi terzi: accordi sullo *status*, accordi di lavoro e cooperazione non-operativa (detta anche “tecnica”).³²¹ Anche se i primi due tipi di accordi includono quasi sempre previsioni sulla cooperazione di tipo non-operativo, quest’ultima può avvenire al di fuori di tali cornici, **in maniera informale**.³²² Tale cooperazione costituisce l’avvio e lo sviluppo di partenariati con i paesi terzi, che può portare in una fase successiva a una cooperazione formale e più strutturata.³²³

La cooperazione non-operativa comprende l’attuazione di **progetti di capacity-building** finanziati dall’UE³²⁴ ovvero di **progetti di assistenza tecnica** e progetti pilota finanziati

³¹⁸ Causa C-817/19, *Ligue des droits humains c. Conseil des ministres*, Sentenza della Corte del 21 giugno 2022, ECLI:EU:C:2022:491, punto 111.

³¹⁹ Marin (2020), p. 177.

³²⁰ Mohamed e Alegria (2022), p. 57.

³²¹ SWD/2024/75 final, p. 41.

³²² Come da art. 73, par. 4 del Reg. 2019/1896, la conclusione di un accordo di lavoro forma la base della cooperazione solo “ove disponibili”.

³²³ SWD/2024/75 final, pp. 168-170.

³²⁴ L’Unione Europea conduce da tempo alcune iniziative a sostegno della creazione di sistemi di gestione delle frontiere nei paesi terzi in linea con gli standard dell’UE; un esempio è la Border

direttamente dall’Agenzia;³²⁵ nella pratica prevedono lo scambio di buone pratiche, lo sviluppo della conoscenza situazionale alle frontiere, l’addestramento, lo scambio di informazioni, l’acquisto di attrezzature per la gestione delle frontiere.³²⁶

A norma del **Reg. 2019/1896**, Frontex fornisce assistenza tecnica ai paesi terzi nel contesto della gestione europea integrata delle frontiere, nell’ambito della politica dell’Unione in materia di azione esterna, anche per quanto riguarda la protezione dei diritti fondamentali e dei dati personali, e il principio di non respingimento.³²⁷ I progetti di assistenza tecnica non sono soggetti all’approvazione preventiva formale delle istituzioni dell’UE;³²⁸ l’Agenzia informa Parlamento, Consiglio e Commissione in merito alle attività connesse e i progetti sono resi pubblici.³²⁹ Peraltro, è stato evidenziato che la cooperazione informale nel quadro dell’assistenza tecnica non differisce sostanzialmente dalla cooperazione nel quadro degli accordi di lavoro, suggerendo che tale modalità debba essere circondata da **un maggiore controllo**.³³⁰

Un esempio di progetto finanziato dall’UE e implementato dall’Agenzia è il “Eastern Partnership Integrated Border Management Capacity Building Project” (2014-2018), che ha coinvolto Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina nell’addestramento e nella formazione del personale di frontiera di tali paesi³³¹ al fine di

Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM), missione avviata nel 2005 e tutt’ora in corso, condotta nell’ambito della Politica europea di vicinato e sulla base del “Memorandum of Understanding between the European Commission, the Government of the Republic of Moldova and the Government of Ukraine on the European Union Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and to Ukraine” del 7 ottobre 2005.

³²⁵ E’ stato l’art. 14 del Reg. 2007/2004, come modificato nel 2011, ad aver introdotto la possibilità per l’Agenzia di beneficiare del finanziamento dell’Unione, ovvero varare e finanziare autonomamente progetti di assistenza tecnica nei paesi terzi per le materie oggetto del regolamento. Alla luce della considerazione che i paesi terzi richiedevano frequentemente l’assistenza finanziaria dell’Agenzia al fine di sviluppare i propri sistemi di gestione delle frontiere, tale possibilità permetteva all’Agenzia di rafforzare in maniera proattiva le capacità dei paesi terzi. Vedi: Commissione Europea (2010), Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No. 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), SEC(2010) 149 final, pp. 15, 31.

³²⁶ Rijpma e Fink (2020), p. 18; SWD/2024/75 final, p. 41.

³²⁷ Artt. 71 e 74 del Reg. 2019/1896.

³²⁸ Fink (2012), p. 30.

³²⁹ Art. 73 del Reg. 2019/1896.

³³⁰ Marin (2020), p. 172.

³³¹ Le aree di formazione hanno riguardato controllo dei documenti, tecniche di intervista, screening e identificazione delle nazionalità, contrasto alla tratta di esseri umani e diritti fondamentali.

una attuazione efficace del concetto di “integrated border management”.³³² Dal 2016 l’Agenzia implementa il progetto “EU Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans”³³³ rivolto a tutti i paesi dei Balcani occidentali, con l’obiettivo di migliorare i meccanismi di identificazione e registrazione dei movimenti migratori misti, dei rimpatri e della capacità di risposta alle crisi;³³⁴ sempre sugli stessi paesi insiste anche il progetto “EU Regional Support to strengthen border security capacities in the Western Balkans” (2023-2026), esplicitamente volto all’adeguamento delle politiche di gestione delle frontiere di tali paesi agli standard e le prassi dell’EIBM, supportando l’attuazione degli accordi sullo *status* tramite l’aumento delle capacità operative, infine promuovendo l’istituzione di centri nazionali di coordinamento e infrastrutture IT per l’efficiente scambio di informazioni.

L’assistenza tecnica può anche svolgersi nell’ambito delle missioni di capacity-building³³⁵ e delle reti comunitarie regionali di condivisione di informazioni. Queste ultime sono stabilite al di fuori degli accordi di lavoro come piattaforme informali di cooperazione e seguono la struttura del Frontex Risk Analysis Network (FRAN); gli esperti dell’Agenzia e dei paesi interessati lavorano quindi a stretto contatto e condividono le stesse metodologie al fine di raccogliere informazioni rilevanti e sviluppare buone pratiche, fornendo le informazioni anche alla Commissione e al Consiglio dell’UE.³³⁶ Ad oggi le reti istituite comprendono:³³⁷ Western Balkans Risk Analysis Network (WB-RAN), Eastern Partnership Risk Analysis Network (EaP-RAN), Turkey-Frontex Risk Analysis Network (TU-RAN), Africa-Frontex Intelligence Community (AFIC), Air Borders Risk Analysis Network.³³⁸

³³² Tale progetto di assistenza tecnica è stato il primo ad essere implementato principalmente dall’Agenzia. Vedi: Frontex (2018), “Frontex concludes four-year Eastern Partnership project”, News Release 20.11.2018, sito web dell’Agenzia.

³³³ Tale progetto, arrivato alle “Fase 3” nel periodo 2022-2025, è stato rivolto fino al 2021 anche alla Turchia; inquadrato nella politica dell’UE di allargamento, viene finanziato dell’Instrument of Pre-Accession Assistance (IPA). Vedi: Meissner (2017), p. 11; Frontex, “Beyond EU borders”, sito web dell’Agenzia.

³³⁴ Ekelund (2017), p. 83 e ss; Frontex, “Beyond EU borders”, sito web dell’Agenzia.

³³⁵ Come la missione civile dell’UE EUCAP Sahel Niger. Vedi: SEAE (2020), “EUCAP Sahel Niger: European Union Capacity-Building - Civilian Mission”, 30.11.2020, disponibile online.

³³⁶ Meissner (2017), p. 10.

³³⁷ La Commissione ha affermato di voler ulteriormente sviluppare le reti di condivisione di informazioni. Vedi: Commissione Europea (2015), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Piano d’azione dell’UE contro il traffico di migranti (2015 - 2020), COM(2015) 285 final, p. 6.

³³⁸ Frontex (2024), *Frontex International Cooperation Strategy 2024-2026*, Varsavia, 2024, p. 17; Jones (2017), p. 13.

Per quanto riguarda le **relazioni bilaterali fra stati membri e paesi terzi**, il supporto dell’Agenzia risale al Regolamento istitutivo del 2004, il cui art. 2 stabiliva che “[f]atte salve le competenze dell’Agenzia, gli Stati membri possono continuare a collaborare a livello operativo con altri Stati membri e/o paesi terzi alle frontiere esterne, qualora tale cooperazione completi l’azione dell’Agenzia.”³³⁹ Spesso infatti i singoli stati membri possono trovarsi in una posizione negoziale migliore nei confronti dei paesi terzi in materia di gestione dei confini, grazie al più ampio contesto delle loro relazioni bilaterali;³⁴⁰ la cooperazione bilaterale non è stata peraltro esente da critiche, soprattutto nel caso di operazioni degli stati membri “parallele” alle operazioni coordinate dall’Agenzia.³⁴¹

L’Agenzia aveva in principio la funzione di “agevolare la cooperazione operativa tra Stati membri e paesi terzi nel quadro della politica dell’Unione europea in materia di relazioni esterne.”³⁴² In espressione del principio di leale cooperazione, gli Stati membri si astenevano da qualsiasi attività che mettesse a repentaglio il funzionamento dell’Agenzia o il raggiungimento dei suoi obiettivi, riferendo all’Agenzia sulle questioni operative alle frontiere esterne che si collocassero al di fuori del suo quadro.³⁴³ In aggiunta Con il Reg. del 2016 si è stabilito un passaggio formale ulteriore, prevedendo che gli stati membri notificano alla Commissione il progetto di disposizioni relative alla gestione delle frontiere e ai rimpatri.³⁴⁴ Similmente, l’art. 72 del Reg. 2019/1896 stabilisce che gli stati membri possono cooperare a livello operativo con uno o più paesi terzi nelle materie disciplinate dal regolamento; la cooperazione può comprendere lo scambio di informazioni e può avvenire “sulla base di accordi bilaterali o multilaterali³⁴⁵ o altre modalità, o attraverso reti regionali istituite in base a detti accordi.” Nell’attuare tali accordi e modalità, gli Stati membri valutano con cadenza periodica la situazione generale nel paese terzo e ne tengono conto.³⁴⁶ Nella pratica, la cooperazione avviene spesso in maniera informale e non vincolante, tramite **memorandum d’intesa o protocolli**

³³⁹ Reg. 2007/2004.

³⁴⁰ Rijpma (2009), p. 335.

³⁴¹ Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (2023), *The European Border and Coast Guard and fundamental rights*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 7.

³⁴² Considerando n. 12 del Reg. 2007/2004.

³⁴³ Art. 2, par. 2 del Reg. 2007/2004.

³⁴⁴ Art. 76 del Reg. 2019/1896; Art. 54 del Reg. 2016.

³⁴⁵ Gli accordi bilaterali o multilaterali possono anche includere disposizioni relative allo scambio di informazioni e alla cooperazione ai fini di Eurosur. Vedi: Art. 72, par. 2 del Reg. 2019/1896.

³⁴⁶ Art. 72 del Reg. 2019/1896.

tecnici.³⁴⁷ La cooperazione è conforme “al diritto dell'Unione e internazionale in materia di diritti fondamentali e protezione internazionale”.³⁴⁸

In effetti, le operazioni congiunte condotte da Frontex nei paesi terzi sulla base di accordi di lavoro e accordi sullo *status* possono essere viste come un'evoluzione di quelle condotte nel quadro delle relazioni bilaterali degli stati membri: la prima è stata l'**Operazione Hera nel 2006.**³⁴⁹ A fronte di un improvviso aumento degli arrivi via mare verso le coste delle Isole Canarie provenienti da Mauritania e Senegal,³⁵⁰ l'operazione ha rappresentato la risposta dell'UE alla richiesta di assistenza della Spagna. Quest'ultima aveva concluso accordi bilaterali, non resi pubblici, con il Senegal, la Mauritania e Capo Verde per impedire ai migranti di lasciare le acque territoriali di tali paesi e raggiungere quindi le Isole Canarie;³⁵¹ alcuni di questi accordi includevano disposizioni sul ruolo dell'Agenzia, che ha quindi coordinato i pattugliamenti aerei e delle acque territoriali e di Senegal e Mauritania, con mezzi e attrezzature fornite da altri stati membri, al fine di intercettare le imbarcazioni dei migranti.³⁵² Nel seno dell'operazione, considerata un successo in quanto responsabile della cessazione degli arrivi, l'Agenzia ha sviluppato pratiche successivamente implementate nelle operazioni di controllo di frontiera e nei programmi avviati dall'Agenzia, come lo stesso sistema Eurosur.³⁵³

³⁴⁷ Rijpma (2009), p. 335; Gkliati (2021a), p. 73.

³⁴⁸ Art. 72, par. 3 del Reg. 2019/1896.

³⁴⁹ Questa è stata anche la prima operazione coordinata da Frontex con i paesi terzi, poi successivamente rinnovata come Hera II e Hera III nel quadro della richiesta di maggiore assistenza tecnica e operativa da parte della Spagna ai sensi dell'art. 8 del Reg. 2007/2004. Vedi: Wriedt e Reinhardt (2017), p. 1.

³⁵⁰ Più di 30.000 arrivi nel 2006, rispetto a meno di 5000 nell'anno precedente. Vedi: Frenzen (2016), p. 295.

³⁵¹ Letourneux (2022), p. 335; Fink (2012), p. 22.

³⁵² Frontex (2006), “Longest FRONTEX Coordinated Operation – HERA, the Canary Islands”, News Release 19.12.2006, disponibile online.

³⁵³ Frenzen (2016), p. 294.

Capitolo II – L’azione di Frontex e il rispetto dei diritti fondamentali nei paesi terzi

II.1 Gli organi interni e i meccanismi deputati al monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali e alla prevenzione delle violazioni di tali diritti da parte dei paesi terzi

Le varie riforme dei regolamenti che regolano l’attività dell’Agenzia hanno introdotto in modo graduale **meccanismi interni intesi ad assicurare che l’Agenzia rispetti i diritti fondamentali**. A partire dal 2011³⁵⁴ le norme che disciplinano l’Agenzia sono state modificate per recepire le critiche da parte di organizzazioni internazionali,³⁵⁵ della società civile³⁵⁶ e della dottrina³⁵⁷ rispetto all’assenza di riferimenti al rispetto dei diritti.³⁵⁸ A partire dal **2011** l’Agenzia ha adottato una serie di documenti non vincolanti: un Codice di Condotta rivolto a tutti i partecipanti alle operazioni,³⁵⁹ una Strategia³⁶⁰ e un Piano d’azione in materia di diritti fondamentali, coadiuvati da Progress report annuali³⁶¹ sullo stato della loro attuazione. La Strategia ha in particolare richiesto di inserire nei Piani Operativi istruzioni per mitigare i rischi per i diritti fondamentali e prevenire le violazioni;³⁶² di tenere conto della giurisprudenza della Corte EDU nel corso delle attività;³⁶³ di istituire uno scambio continuativo di informazioni con l’Agenzia per i diritti fondamentali, l’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo, l’Alto Commissariato delle

³⁵⁴ Giannetto (2019), p. 178 e ss.

³⁵⁵ Ad esempio la Risoluzione n. 1821 dell’Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa. Vedi: Marin (2014), p. 93.

³⁵⁶ Fra i molti, di rilevanza mediatica è stato il rapporto del 2011 della ong Human Rights Watch (HRW) riguardo le condotte dell’Agenzia nell’ambito dell’intervento rapido al confine greco-turco, che sollevavano diverse perplessità fino a poter configurare trattamenti inumani e degradanti nei confronti dei migranti. Vedi: Human Rights Watch (2011), “The EU’s Dirty Hands. Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrants Detainees in Greece”, Report, disponibile online.

³⁵⁷ Ingravallo (2023a), p. 4.

³⁵⁸ Slominski (2013), p. 44.

³⁵⁹ Frontex (2011), *Code of Conduct for all persons participating in Frontex activities*. Varsavia, disponibile online. Tuttavia, non si prevedeva un monitoraggio indipendente della sua osservanza, e gli individui affetti dalle operazioni di frontiera o organizzazioni per i diritti fondamentali non avevano la possibilità di denunciare violazioni delle disposizioni del Codice. Vedi: Slominski (2013), p. 47 e ss.

³⁶⁰ I cui punti da 28 a 30 sono dedicati all’attuazione di misure concrete di rispetto dei diritti umani nella cooperazione esterna dell’Agenzia, con particolare attenzione ai paesi candidati o potenziali tali. Vedi: Frontex (2011), *Fundamental Rights Strategy (previous version)*, disponibile online, pp. 6,7.

³⁶¹ Redatti e presentati dal consiglio di amministrazione dell’Agenzia. Vedi: Frontex (2011), *Fundamental Rights Strategy (previous version)*, disponibile online, p. 8.

³⁶² Paragrafo 15 della *Fundamental Rights Strategy*.

³⁶³ Paragrafo 6 della *Fundamental Rights Strategy*.

Nazioni Unite per i rifugiati e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni,³⁶⁴ infine di prestare attenzione alle segnalazioni di violazioni dei diritti umani provenienti da parti terze.³⁶⁵ Il Regolamento **1168/2011**³⁶⁶ ha incorporato le previsioni della Strategia,³⁶⁷ ma soprattutto ha istituito il **Forum Consultivo sui diritti fondamentali**³⁶⁸ e ha individuato il **Responsabile dei diritti fondamentali**.³⁶⁹ Il **Reg. 2016/1624** ha ulteriormente sviluppato il quadro delle disposizioni,³⁷⁰ introducendo un obbligo generale per l'Agenzia di agire nel rispetto del diritto dell'UE e internazionale nell'esecuzione dei suoi compiti. Inoltre, tale regolamento ha istituito un meccanismo di denuncia individuale e l'obbligo di consultare il Responsabile dei diritti fondamentali in merito alle operazioni congiunte.³⁷¹

Per quanto riguarda il **Reg. 2019/1986**, i diritti fondamentali sono “elementi generali dell'attuazione della gestione europea integrata delle frontiere.”³⁷² L'Agenzia ha l'obbligo di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali³⁷³ nell'attuazione della gestione integrata

³⁶⁴ Paragrafo 21 della *Fundamental Rights Strategy*.

³⁶⁵ Paragrafo 19 della *Fundamental Rights Strategy*.

³⁶⁶ Il regolamento ha espressamente previsto il pieno rispetto della normativa dell'Unione, compresa la Carta dei diritti fondamentali, del diritto internazionale, compresa la Convenzione di Ginevra del 1951, come anche gli obblighi inerenti all'accesso alla protezione internazionale, il principio di non respingimento e, più generalmente, i diritti fondamentali. Vedi: Art 1, par. 2 del Reg. 1168/2011.

³⁶⁷ Marin (2014), p. 95. Si è inoltre prevista la redazione di un secondo Codice di condotta, applicabile alle operazioni di rimpatrio. Vedi: Frontex (2013), *Code of Conduct for joint return operations coordinated by Frontex*. Varsavia, disponibile online.

³⁶⁸ Esso è composto dall'EASO, l'Agenzia europea per i diritti fondamentali, l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati e altre pertinenti organizzazioni. Tale organo è indipendente in quanto non appartiene al consiglio di amministrazione dell'Agenzia, come da art. 99 del Reg. 2019/1896. Il Forum consultivo assiste l'Agenzia nelle questioni legate ai diritti fondamentali tramite una consulenza indipendente, contribuisce alla Strategia per i diritti fondamentali, alla sua attuazione e ulteriore sviluppo; prepara inoltre relazioni annuali e formula raccomandazioni.

³⁶⁹ Il principale organo individuale deputato al controllo del rispetto dei diritti fondamentali, il Responsabile è designato dal consiglio di amministrazione. Indipendente nell'esercizio delle sue funzioni, svolge importanti compiti di monitoraggio, supervisione e consulenza nell'ambito delle attività dell'Agenzia, in cooperazione con il Forum consultivo. Vedi: Art. 109 del Reg. 2019/1896.

³⁷⁰ Art. 34 del Reg. 2016/1624.

³⁷¹ Ad esempio l'art. 25 del Reg. 2016/1624 ha introdotto la possibilità per il direttore esecutivo, dopo aver consultato il Responsabile dei diritti fondamentali, di revocare il finanziamento di qualunque 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”. Critiche sono tuttavia rimaste in riferimento ai limitati miglioramenti del livello di protezione dei diritti umani, considerata l'ampiezza dei poteri dell'Agenzia. Vedi: Coman-Kund (2019), p. 55.

³⁷² Art. 3, par. 2 del Reg. 2019/1896.

³⁷³ Il considerando 103 sottolinea che “[i]l presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti dagli articoli 2 e 6 TUE e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («la Carta»), in particolare il rispetto per la dignità umana, il diritto alla vita, la proibizione della tortura e di trattamenti o pene inumani o degradanti, la proibizione della tratta

delle frontiere,³⁷⁴ in particolare nel corso delle azioni operative³⁷⁵ e nell'esercizio dei poteri esecutivi da parte del personale statutario,³⁷⁶ cioè le guardie di frontiera impiegate direttamente dall'Agenzia.³⁷⁷ Nello svolgimento dei loro compiti, i membri delle squadre rispettano i diritti fondamentali, compreso l'accesso alle procedure di asilo, e la dignità umana e prestano particolare attenzione alle persone vulnerabili.³⁷⁸ Nei Piani operativi relativi alle operazioni congiunte vi è inclusa una descrizione dei compiti anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali;³⁷⁹ vi sono contenute altresì istruzioni generali su come garantire i diritti fondamentali. Il funzionario di coordinamento³⁸⁰ ha il compito, fra l'altro, di monitorare la corretta attuazione del Piano operativo, anche per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali. Il Reg. 2019/1896 ha inoltre ampliato i poteri del **Responsabile dei diritti fondamentali**,³⁸¹ coadiuvato da nuovi organi individuali: gli **Osservatori dei diritti fondamentali**.³⁸² Complessivamente, la tutela dei diritti fondamentali ha assunto rilevanza nei regolamenti dell'Agenzia,³⁸³ nell'intento di conseguire l'obiettivo di integrare la gestione condivisa delle frontiere esterne nel rispetto dei diritti fondamentali.³⁸⁴

di esseri umani, il diritto alla libertà e alla sicurezza, il diritto alla protezione dei dati personali, il diritto di accesso ai documenti, il diritto di asilo, la protezione contro l'allontanamento e l'espulsione, il divieto di respingimento, il divieto di discriminazione e i diritti del minore.”

³⁷⁴ Art. 3 del Reg. 2019/1896.

³⁷⁵ Art. 38 par 1, art. 73 par 3, art. 80 del Reg. 2019/1896.

³⁷⁶ Considerando 24 del Reg. 2019/1896.

³⁷⁷ A tal fine, l'Agenzia impartisce una formazione anche in materia di diritto dell'Unione e internazionale e sui diritti fondamentali ai membri del corpo permanente. Vedi: Considerando 78 del Reg. 2019/1896.

³⁷⁸ Art. 43, par. 4 del Reg. 2019/1896.

³⁷⁹ Art. 38, lett. d) del Reg. 2019/1896.

³⁸⁰ Esso garantisce l'attuazione degli aspetti organizzativi delle operazioni congiunte, dei progetti pilota e degli interventi rapidi alle frontiere. Vedi: Art. 44 del Reg. 2019/1896.

³⁸¹ Art. 109 del Reg. 2019/1896.

³⁸² Essi monitorano le singole operazioni dell'Agenzia, valutano la conformità delle attività operative ai diritti fondamentali, forniscono consulenza e assistenza al fine di contribuire alla promozione dei diritti fondamentali nell'ambito della gestione europea integrata delle frontiere. Vedi: Artt. 109 e 111 del Reg. 2019/1896; Vitiello e De Capitani (2019).

³⁸³ Slominski (2013), p. 48.

³⁸⁴ L'Agenzia ha infatti non soltanto il compito di promuovere l'armonizzazione di pratiche e capacità degli stati membri verso standard europei di gestione delle frontiere, ma è considerato anche una sorta di vigile in materia di diritti fondamentali. Vedi: Davies (2023); Parlamento europeo (2021), *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, p. 8.

II.1.1 L'attuazione dell'obbligo di *due diligence* nei documenti di orientamento dell'Agenzia

La tutela dei diritti fondamentali è trasversale a tutte le forme **dell'azione esterna dell'UE**.³⁸⁵ Nel cooperare con le autorità dei paesi terzi l'Agenzia ha l'obbligo di agire nel rispetto dei diritti fondamentali e dei dati personali, del principio di non respingimento, dei divieti di trattenimento arbitrario, di tortura e di trattamenti o pene inumani o degradanti.³⁸⁶ Le disposizioni che impegnano l'Agenzia e gli Stati membri a osservare il diritto UE nell'ambito della cooperazione con i paesi terzi sul loro territorio costituiscono un'applicazione extraterritoriale del diritto dell'UE.³⁸⁷

L'Agenzia deve astenersi dal **commettere in prima persona violazioni** ma ha anche l'obbligo di **promuovere**³⁸⁸ i diritti fondamentali, **monitorarne**³⁸⁹ il rispetto da parte dei partner e adoperarsi affinché non avvengano violazioni sotto la sua supervisione (*due diligence*).³⁹⁰ Come ricordato dall'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, è necessario garantire non soltanto che i funzionari dei paesi terzi rispettino gli obblighi in materia di diritti umani dello stato terzo, ma operino anche conformemente ai doveri che il personale dell'Unione ha ai sensi del diritto dell'UE e della CEDU. In caso contrario, le squadre di Frontex potrebbero venire associate a violazioni dei diritti fondamentali.³⁹¹ Un'attività di monitoraggio effettivo può essere considerata come un parziale rimedio alla scarsa efficacia dei ricorsi per le violazioni dei diritti.³⁹²

L'attuazione dell'obbligo di *due diligence* è al centro della più recente **Strategia in materia di diritti fondamentali**.³⁹³ Per quel che concerne la cooperazione con i paesi

³⁸⁵ Vitiello (2020), p. 216.

³⁸⁶ Art. 73, par. 3 e considerando 91 del Reg. 2019/1896.

³⁸⁷ Ingravallo (2023a), p. 6; Amadeo e Spitaleri (2022), p. 444. Non vi è dubbio ad esempio che l'obbligo di garantire l'effettiva protezione dal *refoulement* sia valido anche per le attività extraterritoriali di controllo delle frontiere esterne in cooperazione con i paesi terzi. Vedi: Vitiello (2020), p. 217.

³⁸⁸ Art. 10, par. 1, lett. ad) del Reg. 2019/1896.

³⁸⁹ Art. 10, par. 1, lett. e) del Reg. 2019/1896.

³⁹⁰ Raimondo (2024), p. 90 e ss. L'art. 52, par. 3 della Carta dei diritti fondamentali impone all'UE di allinearsi allo stesso livello di garanzia dei diritti umani della CEDU, ai sensi della quale i diritti pertinenti per la gestione delle frontiere (fra cui il diritto alla vita, la proibizione della tortura, le pene o i trattamenti disumani o degradanti, il diritto alla libertà e alla sicurezza) comportano obblighi positivi sviluppati più estesamente, tramite la Corte EDU, che nel diritto Unionale. Vedi: Rijpma e Fink (2020), p.21.

³⁹¹ Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (2013), *EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges*, Lussemburgo, p. 16.

³⁹² Spagnolo (2014), p. 61.

³⁹³ Adottata nel 2021 dal Consiglio di amministrazione, previa approvazione del Responsabile dei diritti fondamentali, insieme ad un Piano d'azione in supporto alla sua attuazione. Vedi: Frontex (2021), *Fundamental Rights Strategy*. Varsavia, p. 6; Frontex (2021), *Fundamental Rights Action*

terzi, l'Agenzia si è posta l'obiettivo di effettuare **una valutazione dei rischi di violazione dei diritti fondamentali** e dell'impatto di tale cooperazione sugli stessi diritti, prima di avviare qualsiasi cooperazione formale con i paesi terzi a norma dell'art. 73 del Reg. 2019, in particolare le attività relative all'assistenza tecnica e operativa e l'invio di ufficiali di collegamento.³⁹⁴ Nel correlato Piano d'azione si afferma anche di voler stabilire una procedura di *due diligence* per valutare il “fundamental rights record” degli stati terzi in materia di gestione delle frontiere **prima della conclusione degli accordi di lavoro** e di ricorrere alle raccomandazioni del Responsabile dei diritti fondamentali per mitigare potenziali rischi in materia di diritti fondamentali.³⁹⁵

Inoltre, all'interno della **Strategia di cooperazione internazionale dell'Agenzia** (2024-26)³⁹⁶ si ricorda che tutti i partecipanti alle operazioni dell'Agenzia, compresi quelli provenienti dai paesi terzi, seguono i **Codici di condotta di Frontex**. Tale Strategia menziona l'attuazione di una valutazione sistematica dell'impatto sui diritti fondamentali prima dell'avvio di qualsiasi cooperazione strutturata con i paesi terzi e nello sviluppo di attività concrete; la consultazione con il Responsabile dei diritti fondamentali per mitigare potenziali rischi dei diritti fondamentali, compresa la raccomandazione al direttore esecutivo di sospendere, concludere o non avviare le attività che comportino rischi gravi o persistenti; l'inclusione di “educational activities” sui diritti fondamentali nei progetti di capacity building; “fundamental rights briefings” condotti all'ovvio di ogni attività, rivolti anche agli osservatori dei paesi terzi e ai funzionari di collegamento di Frontex. Le suddette misure, oltre che con rilevanti agenzie dell'UE e organizzazioni sui diritti umani,³⁹⁷ sono attuate di concerto con il **Forum Consultivo** sui diritti fondamentali.

Dal richiamo ai documenti di orientamento dell'Agenzia emerge, per un verso, un'attenzione verso l'attuazione di meccanismi a tutela dei diritti fondamentali che permettano di assolvere all'obbligo di *due diligence*. Per altro verso, l'Agenzia riconduce alla sua azione preventiva anche la sottoposizione dei paesi terzi agli obblighi formali di rispetto dei diritti, come l'obbligo per tutti i partecipanti alle operazioni di conformarsi ai Codici di condotta dell'Agenzia. La mera previsione di rispetto dei diritti risulta però meno

Plan, Annex 1 to the Management board Decision 61/2021 of 9 November 2021 adopting the Fundamental Rights Action Plan for the implementation of the Fundamental Rights Strategy.

³⁹⁴ Una tale valutazione sarebbe basata sulle raccomandazioni della Commissione europea e del Servizio europeo dell'azione esterna. Vedi: Frontex (2021), *Fundamental Rights Strategy*. Varsavia, p. 14.

³⁹⁵ Punti 68 e 69 del Piano d'azione.

³⁹⁶ Frontex (2024), *Frontex International Cooperation Strategy 2024-2026*, Varsavia, 2024, p. 9.

³⁹⁷ Quali l'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

adeguata ad assicurare un'effettiva prevenzione delle violazioni, rispetto all'istituzione di specifiche procedure e meccanismi di monitoraggio.

II.1.2 Le procedure e i meccanismi intesi a prevenire e monitorare le violazioni dei diritti da parte dei paesi terzi

Quando raccomanda al Consiglio l'autorizzazione a negoziare un **accordo sullo status**,³⁹⁸ la **Commissione** valuta la situazione dei diritti fondamentali nel paese terzo, limitatamente ai settori contemplati dall'accordo, informando il Parlamento europeo.³⁹⁹ La valutazione verifica che le attività operative dell'Agenzia siano praticabili nell'assenza di violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi di protezione internazionale di natura grave o persistente.⁴⁰⁰ Una novità rispetto a quanto previsto dal Reg. 2016, tale valutazione è stata compiuta nel contesto degli ultimi accordi sullo *status* conclusi con Moldavia (2022), Montenegro (2023) e Albania (2023), e per quello firmato con la Serbia (2024).

L'Agenzia tiene conto poi delle relazioni redatte dal **Forum consultivo**⁴⁰¹ e dei pareri del **Responsabile dei diritti fondamentali**.⁴⁰² Il **Responsabile** dei diritti fondamentali è consultato in tutte le fasi della negoziazione degli **accordi di lavoro** e fornisce un **parere** prima dell'approvazione da parte del Consiglio di amministrazione;⁴⁰³ l'Agenzia consulta il Responsabile anche in merito ai piani di cooperazione connessi a tali accordi.⁴⁰⁴ Nell'ambito degli **accordi di lavoro e degli accordi sullo status**, il Responsabile e l'**Osservatore dei diritti fondamentali** seguono la preparazione dei Piani Operativi e

³⁹⁸ A differenza di quanto previsto dal Reg. 2016/1624, il cui art. 54, par. 4 stabiliva genericamente che “[l]’accordo sullo status garantisce il pieno rispetto dei diritti fondamentali”, il Reg. 2019 stabilisce che gli accordi sullo status contengono “misure concrete” relative al rispetto dei diritti fondamentali (art. 73, par. 3).

³⁹⁹ Considerando 88 del Reg. 2019/1896.

⁴⁰⁰ Tale formulazione riprende l’art. 46, par. 4 del Reg. 2019/1896. Vedi: Commission staff working document (2022), *Fundamental Rights Assessment of the Republic of Moldova, Accompanying the Proposal for a Council Decision on the conclusion of an Agreement between the European Union and the Republic of Moldova on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Moldova*, SWD(2022) 70 final, p. 1.

⁴⁰¹ Il Direttore esecutivo e il Consiglio di amministrazione, in coordinamento con il Responsabile dei diritti fondamentali, possono consultare il Forum consultivo in merito a qualsiasi questione connessa ai diritti fondamentali. Vedi: Art. 108, par. 1 del Reg. 2019/1896.

⁴⁰² Art. 80, par. 4 del Reg. 2019/1896.

⁴⁰³ Tale parere, introdotto a partire dal Reg. 2019/1896, ha l’obiettivo “to inform the adoption processes and further guide the implementation.” Vedi: Frontex (2024), *Frontex International Cooperation Strategy 2024-2026*, Varsavia, 2024, p. 9; Mohamed e Alegria (2022), p. 56.

⁴⁰⁴ Mediatore europeo (2023), *Decisione dell’8 dicembre 2023, on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) assessed the human rights impact before providing assistance to non-EU countries for developing surveillance capabilities*, caso 1473/2022/MHZ, punto 15.

possono formulare osservazioni.⁴⁰⁵ Il Responsabile fornisce pareri anche in merito ai **progetti pilota e di assistenza tecnica**⁴⁰⁶ nelle fasi di programmazione e attuazione.⁴⁰⁷ Infine, Frontex può chiedere al Responsabile di fornire una valutazione per attività *ad hoc*,⁴⁰⁸ e mantiene un dialogo regolare con il Responsabile per identificare tali occasioni. L'Unione ha l'obbligo di condurre un **Human Rights Impact Assessment (HRIA)**⁴⁰⁹ ogniqualvolta cooperi con i paesi terzi, specialmente quelli con un quadro problematico in materia di diritti fondamentali, come sottolineato dal Mediatore europeo⁴¹⁰ e dall'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali.⁴¹¹ La metodologia e i criteri di tale valutazione sono stati stabiliti dalla Commissione europea, anche al fine di rafforzare gli atti dell'UE di fronte alla Corte di Giustizia sulla base dell'incompatibilità con la Carta dei diritti fondamentali.⁴¹² In linea con tale obbligo, il **Responsabile dei diritti fondamentali** applica una procedura analoga alla HRIA, al fine di pervenire ai suddetti

⁴⁰⁵ Art. 109, par. 2, lett. e) ed art. 110, par. 2, lett. a) del Reg. 2019/1896.

⁴⁰⁶ Art. 109, par. 2, lett. e) del Reg. 2019/1896.

⁴⁰⁷ Mediatore europeo (2023), Decisione dell'8 dicembre 2023, on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) assessed the human rights impact before providing assistance to non-EU countries for developing surveillance capabilities, caso 1473/2022/MHZ, punto 15.

⁴⁰⁸ Mediatore europeo (2023), Decisione dell'8 dicembre 2023, on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) assessed the human rights impact before providing assistance to non-EU countries for developing surveillance capabilities, caso 1473/2022/MHZ, punto 15. Tale richiesta può consistere in una valutazione dell'impatto sui diritti umani specifica per gli obiettivi di ciascuna attività pianificata o già avviata. Vedi: Frontex (2024), *2023 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Varsavia, p. 38.

⁴⁰⁹ Si tratta di una valutazione d'impatto sui diritti umani preliminare e autonoma, concepita in modo specifico in modo da consentire di individuare i potenziali effetti negativi sui diritti umani e prevedere misure di attenuazione. Vedi: Mediatore europeo (2023), Decisione dell'8 dicembre 2023, on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) assessed the human rights impact before providing assistance to non-EU countries for developing surveillance capabilities, caso 1473/2022/MHZ, punto 16.

⁴¹⁰ Il Mediatore ha sottolineato la necessità di condurre tale valutazione in almeno due occasioni: nel recente caso 1904/2021/MHZ, in merito all'assistenza di Frontex ai paesi terzi in fatto di sviluppo delle capacità di sorveglianza; precedentemente, nel caso 1409/2014/MHZ, riguardante la mancata esecuzione della Commissione europea di una valutazione preliminare dell'impatto dei diritti umani dell'accordo di libero scambio fra UE e Vietnam. Vedi: Mediatore europeo (2023), Decisione dell'8 dicembre 2023, on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) assessed the human rights impact before providing assistance to non-EU countries for developing surveillance capabilities, caso 1473/2022/MHZ, punto 16; Mediatore europeo (2015), Decisione del 26 marzo 2015, on the European Commission's failure to carry out a prior human rights impact assessment of the EU-Vietnam free trade agreement, caso 1409/2014/MHZ, punto 24.

⁴¹¹ Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (2018), "The revised European Border and Coast Guard Regulation and its fundamental rights implications - Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights", FRA Opinion 5/2018 [EBCG], p. 49.

⁴¹² Commissione Europea (2011), Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments, SEC(2011) 567 final, p. 4.

pareri: la “**fundamental rights due diligence procedure**”.⁴¹³ Tale procedura, adottata nel 2022 e revisionata nel 2023,⁴¹⁴ consiste nella valutazione dei rischi che Frontex sia coinvolta in potenziali violazioni dei diritti fondamentali.⁴¹⁵ La valutazione è basata su informazioni provenienti da organizzazioni internazionali, istituzioni dell'UE, sentenze di tribunali nazionali e decisioni o informazioni provenienti da istituzioni nazionali per i diritti umani, oltre che i *Serious incident reports*⁴¹⁶ e le denunce individuali relative all'area operativa.⁴¹⁷ La procedura è contenuta in un documento interno dell'Agenzia, classificato come riservato.⁴¹⁸ Nel caso vengano individuate preoccupazioni significative in materia di diritti fondamentali, il Responsabile raccomanda di prendere misure di mitigazione, seguendo un “Catalogue of measures”.⁴¹⁹ Il Responsabile raccomanda invece la cessazione, il ritiro o la sospensione di un'attività se le presunte violazioni dei diritti fondamentali sono di natura grave o persistente.⁴²⁰ In risposta ai pareri del Responsabile, il direttore esecutivo dettaglia “il modo in cui sono affrontate le preoccupazioni relative a

⁴¹³ Mediatore europeo (2023), Decisione dell'8 dicembre 2023, on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) assessed the human rights impact before providing assistance to non-EU countries for developing surveillance capabilities, caso 1473/2022/MHZ, punto 13; Frontex (2024), *2023 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Varsavia, p. 38.

⁴¹⁴ Frontex (2024), *2023 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Varsavia, p. 38.

⁴¹⁵ In particolare fornisce una panoramica sulle questioni relative ai diritti umani nel paese terzo e sulle potenziali implicazioni sulla responsabilità giuridica e sulla reputazione di Frontex una volta avviata la cooperazione. Vedi: Frontex (2023), *2022 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Varsavia, p. 38.

⁴¹⁶ Ovvero segnalazioni formali all'Agenzia, da parte dei partecipanti a qualsiasi attività operativa, di eventi causati da un'azione o una omissione di una persona, che riguarda direttamente o indirettamente un membro un asset dell'Agenzia, e che implica potenziali violazioni dei diritti fondamentali. Vedi: Frontex (2021), “Standard Operating Procedure Serious Incident Reporting”, Annex to the Decision of the Executive Director No R-ED-2021-51, 19.04.2021, art. 1.

⁴¹⁷ Mediatore europeo (2022), Decisione del 17 gennaio 2022, 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, caso OI/4/2021/MHZ, punto 13.

⁴¹⁸ Il Mediatore europeo ha consultato i documenti relativi al funzionamento della procedura e fornito alcuni importanti elementi. Vedi: Mediatore europeo (2022), Decisione del 17 gennaio 2022, 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, caso OI/4/2021/MHZ.

⁴¹⁹ Ad esempio fornire una formazione pratica in materia di diritti fondamentali per le autorità dei paesi terzi, o la possibilità per gli osservatori di monitorare il rispetto dei diritti fondamentali delle attività di Frontex nel paese terzo. Vedi: Mediatore europeo (2022), Decisione del 17 gennaio 2022, 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, caso OI/4/2021/MHZ, punto 14.

⁴²⁰ Mediatore europeo (2022), Decisione del 17 gennaio 2022, 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, caso OI/4/2021/MHZ, punto 13.

possibili violazioni dei diritti fondamentali”.⁴²¹ L'attività può essere ripristinata se i motivi che hanno portato alla sospensione o alla cessazione di un'attività cessano di essere attuali. Frontex è tenuta pertanto a monitorare costantemente la situazione dei diritti fondamentali nel paese terzo in cui si svolge l'attività.⁴²²

La valutazione del Responsabile differisce da un monitoraggio dell'effettivo rispetto dei diritti,⁴²³ condotto invece sul campo tramite le visite del **Responsabile dei diritti fondamentali**,⁴²⁴ degli **Osservatori dei diritti fondamentali**⁴²⁵ e del **Forum consultivo**, incaricati di vigilare che ciascuna attività operativa sia conforme agli standard in materia di diritti fondamentali.⁴²⁶

Per quanto riguarda gli **accordi sullo status**, il Responsabile e gli Osservatori possono svolgere indagini sul territorio del paese terzo, effettuando visite, anche a lungo termine, nei luoghi in cui si svolgono le attività operative; sono quindi tenuti a informare il direttore esecutivo riguardo ad eventuali violazioni dei diritti umani.⁴²⁷ Il **Forum consultivo** dispone di un accesso effettivo in modo tempestivo ed efficace a tutte le informazioni riguardanti il rispetto dei diritti fondamentali; a tal fine **effettua anche visite in loco**, con l'accordo del paese terzo.⁴²⁸ Tali visite non erano previste dagli accordi sullo *status* conclusi a norma del Reg. 2016 e del Modello di accordo sullo *status* del 2016; invece,

⁴²¹ Art. 109, par. 2 del Reg. 2019/1896.

⁴²² Mediatore europeo (2022), Decisione del 17 gennaio 2022, 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, caso OI/4/2021/MHZ, punto 15.

⁴²³ Come sottolineato dalla Commissione, “the Impact Assessment does not include examination of compliance with fundamental rights. (...) While the Impact Assessment serves as groundwork for a final legal analysis or ‘fundamental rights check’, it does not and cannot replace it.” Vedi: Commissione Europea (2011), Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments, SEC(2011) 567 final, p. 10.

⁴²⁴ Il responsabile effettua visite in loco durante operazioni congiunte, interventi rapidi alle frontiere, progetti pilota, l'impiego di squadre di sostegno per la gestione della migrazione, operazioni o interventi di rimpatrio, anche nei paesi terzi. Vedi: Art. 109, par. 2, lett. g) del Reg. 2019/1896.

⁴²⁵ Per ciascuna operazione, o qualsiasi altra attività operativa che dovesse ritenere pertinente, il Responsabile designa almeno un osservatore; essi effettuano visite, anche a lungo termine, in cui si svolgono attività operative. Gli osservatori riferiscono soltanto al Responsabile dei diritti fondamentali. Vedi: Art. 110 del Reg. 2019/1896.

⁴²⁶ Il Forum consultivo dispone di un accesso effettivo in modo tempestivo ed efficace a tutte le informazioni riguardanti il rispetto dei diritti fondamentali, anche mediante visite in loco, effettuate anche nei paesi terzi, durante le operazioni congiunte o gli interventi rapidi alle frontiere, presso i punti di crisi e durante le operazioni di rimpatrio e gli interventi di rimpatrio. Vedi: Art. 108 par. 5 del Reg. 2019/1896.

⁴²⁷ Rispettivamente art. 8, par. 3 per il Responsabile dei diritti umani e art. 9 per l'Osservatore dei diritti umani del Modello di accordo sullo status del 2021, COM(2021) 829 final.

⁴²⁸ Art. 8, par. 4 del Modello di accordo di status del 2021, COM(2021) 829 final.

sono oggi previste dagli accordi con Albania (2023), Montenegro (2023), Macedonia del Nord (2023) e Moldavia (2022).

Nell'ambito degli **accordi di lavoro**, il Responsabile e gli Osservatori effettuano parimenti visite *in loco*. In aggiunta, il Responsabile può emettere un parere, esortando Frontex o i paesi partecipanti alle attività di adottare misure adeguate in conformità allo stesso, ovvero informare il direttore esecutivo dell'Agenzia di eventuali violazioni dei diritti fondamentali relative a una data attività.⁴²⁹ Gli Osservatori forniscono invece consulenza e assistenza, contribuendo alla protezione e alla promozione dei diritti fondamentali nell'ambito della gestione integrata delle frontiere.⁴³⁰ La possibilità di condurre visite è stata prevista a partire dal Modello di accordo di lavoro del 2021, ed è presente solo nell'Accordo con il Regno Unito (2021), con la limitazione che le visite siano condotte con la previa notifica alle autorità competenti.⁴³¹

Una valutazione dei diritti fondamentali è parte integrante anche delle **decisioni** di competenza del **direttore esecutivo, ex art. 46 del Reg. 2019/1896**. A norma di tale articolo, il direttore si astiene dall'avviare l'attività operativa “per cui sussisterebbero, sin dal suo inizio, gravi motivi per sospenderla o cessarla perché potrebbe dare luogo a violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi in materia di protezione internazionale di natura grave.”⁴³² Inoltre, il direttore sospende, cessa (interamente o parzialmente) o revoca il finanziamento di qualsiasi attività dell'Agenzia “se ritiene che vi siano violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi in materia di protezione internazionale di natura grave o destinate a persistere”.⁴³³ La formulazione dell'art. 46 presenta quindi due condizioni non cumulative per le violazioni *in itinere* (di natura grave o destinate a persistere), mentre è sufficiente un rischio debitamente giustificato per l'astensione dall'avvio dell'attività.⁴³⁴ Secondo la relativa Standard Operating Procedure introdotta nel 2022, per la definizione dei due termini l'Agenzia fa riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU.⁴³⁵

⁴²⁹ Art. 4.3 del Modello di accordo di lavoro del 2021, COM(2021) 830 final.

⁴³⁰ Art. 4.4 del Modello di accordo di lavoro del 2021, COM(2021) 830 final.

⁴³¹ Working Arrangement Establishing Operational Cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Home Office of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 23.02.2024, artt. 4.4 e 4.5.

⁴³² Art. 46, par. 5 del Reg. 2019/1896.

⁴³³ Art. 46, par. 4 del Reg. 2019/1896.

⁴³⁴ Frontex (2024), *Eleventh annual report, Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights 2023*. Varsavia, p. 86.

⁴³⁵ Frontex (2022), Decision of the Executive Director No R-ED-2022-12 on Standard Operating Procedure – mechanism to withdraw the financing of, or suspend or terminate, or not launch Frontex activities. 25.01.2022, p. 15,16.

L'art. 46 è applicabile a tutte le attività dell'Agenzia, anche quando condotte nel territorio dei paesi terzi;⁴³⁶ tuttavia solo a partire dal Modello di accordo sullo status del 2021 sono state inserite apposite disposizioni.⁴³⁷ La possibilità di revocare il finanziamento, di sospendere o cessare l'attività è prevista anche nel caso in cui il paese terzo non rispetti le disposizioni dell'accordo o del Piano operativo;⁴³⁸ dato che questi ultimi contengono disposizioni a tutela dei diritti fondamentali, il direttore esecutivo potrebbe "reagire" anche alle violazioni non gravi o persistenti. La procedura prevede che il direttore riceva le segnalazioni dei Funzionari di coordinamento, degli Osservatori dei diritti fondamentali e del Responsabile dei diritti fondamentali;⁴³⁹ chiede poi al paese interessato di fornire un parere (view) sulla situazione; può istituire un Working Group, interno all'Agenzia, nel caso in cui la situazione sia di natura complessa o richieda chiarimenti ulteriori; può proporre misure correttive nel caso in cui decida di avviare o continuare la cooperazione.⁴⁴⁰ Le decisioni sono adottate esclusivamente dal direttore esecutivo, nell'esercizio di un margine di discrezionalità amministrativa che ha eseguito il bilanciamento dei diritti individuali con l'interesse generale della sicurezza europea.⁴⁴¹ Il **Responsabile dei diritti fondamentali** ha un ruolo consultivo,⁴⁴² mediante l'applicazione della Fundamental rights due diligence procedure,⁴⁴³ che contiene le tempistiche entro cui fornire il parere al direttore e i criteri per pervenire a un parere negativo, tramite anche l'uso di una *check-list* per valutare i rischi per i diritti fondamentali.⁴⁴⁴

⁴³⁶ Frontex (2022), Decision of the Executive Director No R-ED-2022-12 on Standard Operating Procedure – mechanism to withdraw the financing of, or suspend or terminate, or not launch Frontex activities. 25.01.2022, p. 6.

⁴³⁷ Rispettivamente art. 3, par. 2 e art. 18, par. 4 del Modello di accordo sullo status del 2021, COM(2021) 829 final.

⁴³⁸ Art. 18, par. 2 del Modello di accordo sullo status del 2021, COM(2021) 829 final.

⁴³⁹ Essi sono i c.d. "initiators" del meccanismo. Ad esempio, i funzionari di coordinamento segnalano quando le istruzioni fornite dai paesi partner sono in contrasto con i piani operativi, in particolare per quanto riguarda i diritti fondamentali, e suggeriscono al direttore di prendere una decisione in base all'art. 46 del Reg. 2019/1896. Vedi: Frontex (2022), Decision of the Executive Director No R-ED-2022-12 on Standard Operating Procedure – mechanism to withdraw the financing of, or suspend or terminate, or not launch Frontex activities. 25.01.2022, p. 8.

⁴⁴⁰ Frontex (2022), Decision of the Executive Director No R-ED-2022-12 on Standard Operating Procedure – mechanism to withdraw the financing of, or suspend or terminate, or not launch Frontex activities. 25.01.2022, p. 11 e ss.

⁴⁴¹ Vitiello (2020), p. 313.

⁴⁴² Art. 46 del Reg. 2019/1896.

⁴⁴³ Mediatore europeo (2022), Decisione del 17 gennaio 2022, 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, caso OI/4/2021/MHZ, punto 9.

⁴⁴⁴ Mediatore europeo (2022), Decisione del 17 gennaio 2022, 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, caso OI/4/2021/MHZ, punto 18.

Infine, importante strumento a disposizione dell’Agenzia è il meccanismo di **Serious Incident Reporting (SIR)**,⁴⁴⁵ atto a informare il direttore esecutivo, il Responsabile dei diritti fondamentali, nonché gli Stati membri e i paesi terzi **di incidenti relativi a violazioni dei diritti fondamentali**.⁴⁴⁶ La procedura obbliga ogni partecipante alle attività operative di Frontex a segnalare immediatamente, direttamente al Responsabile dei diritti fondamentali, qualsiasi situazione di possibile violazione dei diritti fondamentali, dei Codici di condotta e dei pertinenti obblighi internazionali, in particolare se viene a conoscenza, assiste, è direttamente o indirettamente coinvolto in un’incidente e/o ha motivo di ritenere che abbia avuto luogo.⁴⁴⁷ Nel caso in cui il membro della squadra tema conseguenze negative per la sua integrità, reputazione o possibilità di futuro dispiegamento, può ricorrere in via eccezionale agli altri canali a disposizione.⁴⁴⁸

La procedura è **interna** e di natura **amministrativa**. La valutazione degli incidenti spetta al Responsabile dei diritti fondamentali, designato come “case handler”; egli riceve e valuta preliminarmente le informazioni, decidendo se la segnalazione rientri nel caso di “serious incident”. Il Responsabile può anche avviare la procedura basandosi su informazioni ottenute, fra l’altro, da organizzazioni non governative e internazionali.⁴⁴⁹ Una volta identificato come tale, il Responsabile redige un primo report sull’incidente, a cui fa seguito un’indagine che include interlocuzioni con l’Agenzia e con le autorità nazionali. La procedura si conclude con un report finale, contenente le prove riscontrate, la valutazione e le conclusioni, accompagnato da raccomandazioni sulle misure da implementare.⁴⁵⁰ Il Responsabile ha specificato che la valutazione fornisce informazioni

⁴⁴⁵ Esso è stata menzionato per la prima volta al considerando n. 16 del Reg. 1168/2011 (recital 16), ma non è espressamente previsto dal Reg. 2019/1896. Precedentemente disciplinato dalla decisione del direttore esecutivo nr. 2014/55 del 31 Luglio 2014 (non pubblica), una decisione del direttore del 19 Aprile 2021 ha aggiornato la relativa Standard Operation Procedure. Il meccanismo comprende quattro tipi di segnalazioni, con una procedura straordinaria per le segnalazioni di categoria 1, pertinenti in materia di diritti fondamentali. Vedi: Frontex (2021), Frontex Executive Director Decision No R-ED-2021-51 on Standard Operating Procedure – Serious Incident Reporting. 19.04.2021, p. 8.

⁴⁴⁶ Frontex (2021), Frontex Executive Director Decision No R-ED-2021-51 on Standard Operating Procedure – Serious Incident Reporting. 19.04.2021, p. 4; Ingravallo (2023b), p. 66.

⁴⁴⁷ Frontex (2021), Frontex Executive Director Decision No R-ED-2021-51 on Standard Operating Procedure – Serious Incident Reporting. 19.04.2021, p. 5.

⁴⁴⁸ Raimondo (2024), p. 60; Fink (2017), p. 89.

⁴⁴⁹ Frontex (2024), *2023 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Varsavia, p. 25.

⁴⁵⁰ La revisione della Standard Operating Procedure del 2021 ha rafforzato il ruolo del Responsabile, in particolare disponendo che i membri delle squadre debbano riferire direttamente ad esso, e conferendogli il potere esclusivo di decidere se designare o meno una segnalazione di violazione di diritti fondamentali come “serious incident”. Vedi: Frontex (2022), *2021 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 23.

sulle possibili violazioni, ma non riflette il numero, la distribuzione o la loro gravità.⁴⁵¹ Il Responsabile comunica quindi con le autorità nazionali competenti per dare seguito a un adeguato “follow-up”⁴⁵² e riferisce periodicamente al Consiglio di amministrazione.⁴⁵³ La Standard Operating Procedure prevede che il meccanismo sia applicabile anche nell’ambito degli **accordi sullo status e conformemente al Piano operativo**.⁴⁵⁴ Il Modello di accordo sullo status del 2021 prevede al suo art. 5 un meccanismo per la segnalazione di episodi,⁴⁵⁵ fra cui non figura tuttavia il caso di violazioni dei diritti fondamentali. Solo l’Accordo sullo status con l’Albania (2023) prevede invece di stabilire, all’interno del piano operativo, un meccanismo per la segnalazione di violazioni dei Codici di condotta.⁴⁵⁶ Dai più recenti report annuali del Responsabile dei diritti fondamentali si evince tuttavia che tale meccanismo è stato azionato anche nell’ambito della cooperazione con Serbia, Albania, Moldavia e Macedonia del Nord.⁴⁵⁷

II.2 I limiti con riguardo alla capacità di Frontex di prevenire le violazioni dei diritti fondamentali commesse dai paesi terzi

Ad eccezione della valutazione preliminare della Commissione per gli accordi sullo status, tutti i meccanismi sopra descritti sono validi innanzitutto nel rapporto fra Agenzia e stati membri. Per alcuni osservatori gli strumenti dell’Agenzia hanno dato complessivamente buoni risultati.⁴⁵⁸ Per altro verso, alcune agenzie, organi e istituzioni

⁴⁵¹ Frontex (2024), *2023 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Varsavia, p. 25.

⁴⁵² Commissione Europea (2024), Commission staff working document, Fundamental rights assessment of the Republic of Serbia linked to the Proposal for a Council decision on the conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Serbia on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Serbia, SWD(2024) 237 final, p. 6.

⁴⁵³ Frontex (2021), Frontex Executive Director Decision No R-ED-2021-51 on Standard Operating Procedure – Serious Incident Reporting. 19.04.2021, pp. 6,7.

⁴⁵⁴ Frontex (2021), Frontex Executive Director Decision No R-ED-2021-51 on Standard Operating Procedure – Serious Incident Reporting. 19.04.2021, p. 4.

⁴⁵⁵ Tali episodi sono relativi a “una situazione connessa all’immigrazione illegale, alla criminalità transfrontaliera o a un rischio per la vita dei migranti alle frontiere esterne dell’Unione europea o di [paese terzo], lungo le stesse o in loro prossimità”. Vedi: Art. 4, par. 3, lett. h) del Modello di accordo sullo status, COM(2021) 829 final.

⁴⁵⁶ In seguito al quale “l’Agenzia informa senza indebito ritardo le competenti autorità albanesi di dette segnalazioni”. Vedi: Art. 8, par. 6 dell’Accordo con l’Albania, ST/11944/2023/INIT.

⁴⁵⁷ Frontex (2024), *2023 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Varsavia, p. 26; Frontex (2023), *2022 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Varsavia, p. 29.

⁴⁵⁸ Per la dottrina, Ingravallo (2023a), p. 20. La Commissione, in accordo con l’Agenzia dell’UE per i diritti fondamentali, nella sua recente valutazione sul Reg. 2019/1896 ha riconosciuto che

dell'Unione,⁴⁵⁹ alcuni osservatori della società civile⁴⁶⁰ e larga parte della dottrina⁴⁶¹ hanno individuato vari limiti con riguardo alla concreta capacità dell'Agenzia di adempiere all'obbligo positivo di assicurare il rispetto dei diritti umani da parte di tutti gli attori coinvolti nelle sue operazioni.⁴⁶²

Tali preoccupazioni sono emerse innanzitutto nel contesto della gestione integrata delle frontiere con gli stati membri, ma riguardano anche il contesto della cooperazione con i paesi terzi.⁴⁶³ Rispetto alle operazioni condotte nel quadro degli **accordi sullo status**, il controllo dei paesi terzi sulle istruzioni fornite alle squadre limita fortemente la capacità dell'Agenzia di orientare la linea d'azione sul campo, soprattutto di tipo preventivo.⁴⁶⁴ In particolare le istruzioni potrebbero configurarsi come legittime secondo le autorità del paese terzo in base alla relativa legislazione, ma contraddire il diritto dell'Unione.⁴⁶⁵ Dall'ultimo modello di accordo sullo *status* è stata inoltre espunta una disposizione che permetteva al Funzionario di coordinamento di **comunicare al paese terzo un parere sulle istruzioni impartite alla squadra**, di cui il paese terzo doveva tenere conto e seguirlo per quanto possibile. Qualora le istruzioni impartite alla squadra non fossero conformi al Piano Operativo, il funzionario di coordinamento ne informava immediatamente il direttore esecutivo.⁴⁶⁶ Peraltro, anche se violazioni evidenti sarebbero

“alcune disposizioni del regolamento avrebbero potuto fornire maggiore chiarezza (ad esempio in materia di diritti fondamentali)”, ma ha ritenuto che “la maggior parte delle carenze individuate nella valutazione e nella revisione possano ancora essere affrontate nel periodo di attuazione rimanente. Vedi: Commissione Europea (2024), 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/2024/75 final, pp. 4, 13; Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (2023), *The European Border and Coast Guard and fundamental rights*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 9.

⁴⁵⁹ Nel seguito del paragrafo si farà riferimento a indagini e rapporti di: Mediatore Europeo, Responsabile dei diritti fondamentali di Frontex, Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, Forum Consultivo sui diritti fondamentali, Ufficio europeo anti-frode (OLAF), Working Group on Fundamental Rights, Legal and Operational Aspects of Operations (WG FRaLO), Frontex Scrutiny Working Group (FSWG) del Comitato LIBE del Parlamento europeo.

⁴⁶⁰ In particolare il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE).

⁴⁶¹ Fra i molti: Raimondo (2024), p. 59; Lunardini e Nasi (2021), p. 12; Gkliati (2021b); Guild (2022); Karamanidou e Kasperek (2020).

⁴⁶² Per alcuni, l'esistenza di tali meccanismi sembra funzionale piuttosto a permettere all'Agenzia di “nascondersi” dietro la nozione di *commitment*. Vedi: Karamanidou e Kasperek (2020), p. 77, 78.

⁴⁶³ Santos Vara (2023), p. 1006.

⁴⁶⁴ Rijpma e Fink (2020), p. 17; Santos Vara (2023); p. 1002.

⁴⁶⁵ ECRE (2018), “ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Border and Coast Guard, (COM (2018) 631 final)”; Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (2018), “The revised European Border and Coast Guard Regulation and its fundamental rights implications - Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights”, FRA Opinion 5/2018, p. 50; Fink e Idriz (2022), p. 133.

⁴⁶⁶ Art. 4, par. 3 del Modello di accordo sullo status del 2016, COM(2016) 747 final.

state facilmente identificabili, in molti casi determinare la compatibilità con la Carta dei diritti fondamentali e con le altre previsioni unionali sarebbe stato complesso, a meno di un sistema di monitoraggio dotato di *expertise* in materia di diritti fondamentali.⁴⁶⁷

II.2.1 La procedura di *due diligence* condotta dal Responsabile dei diritti fondamentali

Come ricordato, nel 2022 il **Mediatore europeo**⁴⁶⁸ si è espresso sulla **procedura di due diligence di competenza del Responsabile dei diritti fondamentali** e sulla sua applicazione nell'ambito della cooperazione con i paesi terzi.⁴⁶⁹ In un'indagine **successiva** il Mediatore ha poi verificato che tale procedura rispettasse i criteri di un Human Rights Impact Assessment (HRIA).⁴⁷⁰ Nonostante il Mediatore abbia valutato la procedura come uno strumento preventivo globalmente adeguato⁴⁷¹ ed essenzialmente analogo a un HRIA,⁴⁷² ha anche evidenziato carenze e possibili miglioramenti.⁴⁷³

In particolare, tale procedura non si applicava a tutti i tipi di attività svolte da Frontex, in particolare gli **accordi sullo status**. Il documento riservato contenente la procedura,

⁴⁶⁷ Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (2018), pp. 49,50. Come evidenziato dallo stesso consiglio di amministrazione di Frontex nelle sue Conclusioni del novembre 2020, l'Agenzia era carente nell'attuazione di un sistema di monitoraggio interno efficace, non si era inoltre dotata di figure professionali apposite richieste dallo stesso Regolamento del 2019, come funzionari con competenza specifica per i diritti umani; non aveva neppure adottato l'addestramento necessario del proprio personale in linea con quanto richiesto dallo stesso consiglio di amministrazione. Vedi: Lunardini e Nasi (2021), p. 8.

⁴⁶⁸ Il ruolo del Mediatore è attualmente riconosciuto dall'art. 119 del Reg. 2019/1986, in base al quale tutte le attività dell'Agenzia sono soggette alle sue indagini; significativamente, egli può agire di propria iniziativa. Vedi: Ingravallo (2023a), p. 13.

⁴⁶⁹ Mediatore europeo (2022), Decisione del 17 gennaio 2022, 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, caso OI/4/2021/MHZ.

⁴⁷⁰ Mediatore europeo (2023), Decisione dell'8 dicembre 2023, on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) assessed the human rights impact before providing assistance to non-EU countries for developing surveillance capabilities, caso 1473/2022/MHZ. Un'analisi analoga è stata compiuta dal Mediatore nella decisione del 17 novembre 2023, on how the European External Action Service (EEAS) assesses human rights risks before providing support to non-EU countries to develop surveillance capabilities, caso 1472/2022/MHZ.

⁴⁷¹ Mediatore europeo (2022), Decisione del 17 gennaio 2022, 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, caso OI/4/2021/MHZ, Allegato 1, punto 21.

⁴⁷² Mediatore europeo (2023), Decisione dell'8 dicembre 2023, on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) assessed the human rights impact before providing assistance to non-EU countries for developing surveillance capabilities, caso 1473/2022/MHZ, punto 19.

⁴⁷³ Mediatore europeo (2023), Decisione dell'8 dicembre 2023, on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) assessed the human rights impact before providing assistance to non-EU countries for developing surveillance capabilities, caso 1473/2022/MHZ, punto 21.

visionato dal Mediatore, differiva infatti da quanto riportato dal Responsabile dei diritti fondamentali nel Report annuale riferito al 2022.⁴⁷⁴ Il Mediatore ha suggerito di applicare la procedura anche agli accordi sullo *status*, alla luce della natura delle relative attività.⁴⁷⁵ Più in generale, le valutazioni del Responsabile sulle attività di Frontex nei paesi terzi dovrebbero sempre basarsi sulla procedura di due diligence.⁴⁷⁶ Nell'ultimo Rapporto annuale del Responsabile, riferito al 2023, si afferma che la valutazione si applica a tutto il range di attività di cooperazione con i paesi terzi.⁴⁷⁷ Nella sua raccomandazione specifica sulle implicazioni in materia di diritti fondamentali connesse alla cooperazione con i paesi terzi,⁴⁷⁸ riaffermata nel Rapporto riferito al 2023,⁴⁷⁹ il **Forum consultivo** ha sottolineato la necessità compiere una valutazione d'impatto sui diritti fondamentali prima dell'avvio della cooperazione, anche nell'ambito di accordi di lavoro e dell'avvio delle azioni operative.⁴⁸⁰

In secondo luogo, stante il fatto che né le valutazioni finali né la procedura sono pubbliche,⁴⁸¹ secondo il Mediatore dovrebbe essere disponibile sul sito web dell'Agenzia una descrizione dei suoi passaggi e dei criteri che fanno pervenire a pareri negativi.⁴⁸²

⁴⁷⁴ Frontex (2023), *2022 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 38.

⁴⁷⁵ Mediatore europeo (2023), Decisione dell'8 dicembre 2023, on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) assessed the human rights impact before providing assistance to non-EU countries for developing surveillance capabilities, caso 1473/2022/MHZ, punto 21.

⁴⁷⁶ Mediatore europeo (2023), Decisione dell'8 dicembre 2023, on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) assessed the human rights impact before providing assistance to non-EU countries for developing surveillance capabilities, caso 1473/2022/MHZ, suggerimento 1.

⁴⁷⁷ Frontex (2024), *2023 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 38.

⁴⁷⁸ Frontex (2020), *Seventh Annual Report, Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights 2019*. Varsavia, pp. 46-54.

⁴⁷⁹ Frontex (2024), *Eleventh annual report, Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights 2023*. Varsavia, p. 94.

⁴⁸⁰ In particolare tale valutazione dovrebbe valutare la situazione dei diritti umani nel paese terzo, individuando i potenziali rischi di assistenza, diretta o indiretta, alla commissione di violazioni dei diritti umani in relazione al previsto impegno da parte dell'Agenzia. Qualora la valutazione riveli violazioni o rischi di violazioni dei diritti fondamentali nel rispettivo contesto operativo che non possono essere attenuati, essa non dovrebbe avviare una cooperazione operativa fino all'adozione di misure necessarie per prevenire gravi violazioni da parte dei paesi terzi. Vedi: Frontex (2024), *Eleventh annual report, Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights 2023*. Varsavia, pp. 93 e ss.

⁴⁸¹ Una novità dell'ultimo Report del Responsabile dei diritti fondamentali è stata la pubblicazione della lista dei paesi e relative attività per cui è stato condotto un HRIA. Vedi: Frontex (2024), *2023 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 38.

⁴⁸² Mediatore europeo (2022), Decisione del 17 gennaio 2022, on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) complies with its fundamental rights obligations and ensures

Inoltre, per le operazioni concluse, il Rapporto annuale del Responsabile dovrebbe contenere informazioni sul seguito dato alle misure di mitigazione suggerite.⁴⁸³ Secondo **il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE)** anche le informazioni sulle circostanze che potrebbero innescare la procedura dovrebbero essere rese pubbliche;⁴⁸⁴ più drasticamente, secondo il Forum Consultivo dovrebbe essere pubblica ogni valutazione condotta dal Responsabile.⁴⁸⁵ Riguardo al merito della valutazione, secondo il Mediatore l'impatto sui diritti umani dovrebbe essere valutato principalmente dal punto di vista del rischio per le persone, piuttosto che dal punto di vista dei rischi per la reputazione dell'Agenzia.⁴⁸⁶

II.2.2 Le decisioni del direttore esecutivo ex art. 46 del Reg. 2019/1896: un meccanismo soltanto di “ultima istanza”

Venendo al **meccanismo di cui all'art. 46** del Reg. 2019/1896, la norma crea un conflitto di attribuzioni, per cui l'autorità accertante la sussistenza della violazione (e il raggiungimento della soglia di gravità necessaria al sorgere dell'obbligo di sospensione) è la medesima su cui incombe l'obbligo di agire.⁴⁸⁷ Pertanto, nel 2021 il **Frontex Scrutiny Working Group (FSWG)**⁴⁸⁸ ha raccomandato di rafforzare il meccanismo tramite

accountability in relation to its enhanced responsibilities, caso OI/4/2021/MHZ, Allegato 1, punto 22.

⁴⁸³ Mediatore europeo (2022), Decisione del 17 gennaio 2022, 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, caso OI/4/2021/MHZ, Allegato 1, punto 25. In fatto di follow-up delle raccomandazioni del Responsabile, secondo il Forum consultivo Frontex dovrebbe stabilire una procedura specifica. Vedi: Frontex (2024), *Eleventh annual report, Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights 2023*. Varsavia, p. 82.

⁴⁸⁴ Mediatore europeo (2022), Decisione del 17 gennaio 2022, 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, caso OI/4/2021/MHZ, Allegato 1, punto 16.

⁴⁸⁵ Frontex (2024), *Eleventh annual report, Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights 2023*. Varsavia, p. 94.

⁴⁸⁶ Secondo il Mediatore “(...) human rights should constitute not only the benchmark for measuring the outcome of support provided by Frontex to non-EU countries but also for evaluating that support from the perspective of the persons potentially affected.” Vedi: Mediatore europeo (2023), Decisione dell'8 dicembre 2023, on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) assessed the human rights impact before providing assistance to non-EU countries for developing surveillance capabilities, caso 1473/2022/MHZ, punto 17.

⁴⁸⁷ Vitiello (2023), p. 240.

⁴⁸⁸ Nel 2021 è stato costituito il gruppo di lavoro per il controllo di Frontex in seno alla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo (LIBE). Esso ha condotto un'indagine conoscitiva su Frontex, raccogliendo le informazioni e le prove pertinenti sulle presunte violazioni dei diritti fondamentali nelle quali l'Agenzia era stata coinvolta, di cui era stata a conoscenza o rispetto alle quali non era intervenuta. Vedi: Parlamento europeo

l'attribuzione di un ruolo più incisivo al Responsabile dei diritti fondamentali, un'attenta valutazione di informazioni provenienti da fonti esterne, indicatori di rischio e criteri di allerta precoce oggettivi, nonché la comunicazione di adeguate motivazioni per la decisione di sospendere, cessare o ritirare i finanziamenti.⁴⁸⁹

In secondo luogo, come sottolineato dalla Commissione, il regolamento istitutivo non esplicita le **misure procedurali** che l'Agenzia deve adottare per affrontare violazioni gravi o persistenti dei diritti fondamentali,⁴⁹⁰ una carenza non colmata dall'adozione di un'apposita Standard Operating Procedure nel 2022.

Non è disponibile una definizione precisa dei “**fondati motivi**” alla base delle decisioni del direttore di non avviare, sospendere o cessare le operazioni,⁴⁹¹ né una **metodologia atta** a configurare “**gravità**” e “**persistenza**” delle violazioni dei diritti fondamentali.⁴⁹²

Non è chiaro poi se il Responsabile applichi la Procedura di due diligence nel fornire le sue raccomandazioni,⁴⁹³ non vi sono procedure che disciplinano la risposta e il seguito dato alle raccomandazioni del Responsabile.⁴⁹⁴ L'ECRE ha raccomandato che il direttore esecutivo e il consiglio di amministrazione forniscano una risposta alle raccomandazioni del Responsabile entro un **periodo di tempo prestabilito**.⁴⁹⁵

(2023), European Parliament resolution of 14 December 2023 on Frontex building on the fact-finding investigation of the LIBE Working Group for Frontex Scrutiny, P9_TA(2023)0483; Gkliati (2021b).

⁴⁸⁹ Parlamento europeo (2021), *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, p. 12.

⁴⁹⁰ Le relative azioni proposte riguardano quindi la garanzia che tutti i piani operativi richiedano una valutazione periodica dei rischi per i diritti fondamentali, e in secondo luogo l'elaborazione e attuazione di misure di attenuazione dei rischi laddove ritenute necessarie. Vedi: Commissione Europea (2024), Piano d'azione volto a sostenere l'attuazione del regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, Allegato I alla 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/2024/75 final, questione 29.

⁴⁹¹ Mediatore europeo (2022), Decisione del 17 gennaio 2022, 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, caso OI/4/2021/MHZ, nota 12.

⁴⁹² Secondo il Forum consultivo tale metodologia dovrebbe anche essere resa pubblica. Vedi: Frontex (2024), *Eleventh annual report, Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights 2023*. Varsavia, pp. 87, 88.

⁴⁹³ Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (2023), *The European Border and Coast Guard and fundamental rights*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 9.

⁴⁹⁴ Parlamento europeo (2021), *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, p. 11.

⁴⁹⁵ ECRE (2021), “Holding Frontex into account, ECRE's proposals for strengthening non-judicial mechanisms for scrutiny of Frontex”, ECRE Policy paper 7, p. 11.

Inoltre, il direttore motiva le proprie decisioni di fronte al consiglio di amministrazione, ma non rende pubbliche le decisioni e le relative motivazioni, neanche quando procede contro un parere negativo del Responsabile.⁴⁹⁶ Secondo l'ECRE, il Responsabile dovrebbe poter rendere note, quantomeno al Parlamento europeo, le situazioni in cui il rigetto delle sue raccomandazioni non siano adeguatamente motivate;⁴⁹⁷ il Forum consultivo ha finanche raccomandato la modifica dell'art. 46, introducendo l'obbligo per il direttore esecutivo di **rendere pubbliche** tutte le sue decisioni e le relative motivazioni.⁴⁹⁸

Occorre aggiungere che l'attivazione del meccanismo è legata a un "certain minimum level of severity and continuity" delle violazioni dei diritti, e non potrebbe scaturire da un singolo "incidente".⁴⁹⁹ Inoltre, il direttore tiene conto degli effetti operativi e delle implicazioni delle decisioni sulla gestione integrata delle frontiere, in particolare le conseguenze sul buon funzionamento dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il direttore tiene conto della presenza di "qualsiasi altra minaccia" incombente sull'Unione europea e sugli stati membri.⁵⁰⁰ Come si evince da questi rilievi, l'obbligo di utilizzare l'art. 46 sorge in capo al direttore esecutivo a seguito di un'attività istruttoria, nell'ambito della quale è conferito al direttore stesso un ampio margine di apprezzamento della situazione fattuale in atto.⁵⁰¹ Tale apprezzamento, anche se ancorato a condizioni procedurali, è espressione dell'autonomia operativa dell'ente.⁵⁰²

Nella pratica il meccanismo è stato considerato di "**ultima istanza**"⁵⁰³ ed è stato azionato una sola volta, nel caso dell'Ungheria: la cessazione dell'operazione nel gennaio 2021 è

⁴⁹⁶ ECRE (2021), "Holding Frontex into account, ECRE's proposals for strengthening non-judicial mechanisms for scrutiny of Frontex", ECRE Policy paper 7, p. 10.

⁴⁹⁷ ECRE (2021), "Holding Frontex into account, ECRE's proposals for strengthening non-judicial mechanisms for scrutiny of Frontex", ECRE Policy paper 7, p. 11.

⁴⁹⁸ Frontex (2024), *Eleventh annual report, Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights 2023*. Varsavia, pp. 87, 88.

⁴⁹⁹ Frontex (2021), Management Board Working Group on Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea, *Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea - Final Report of the Frontex Management Board Working Group*, 1.03.2021, p. 17.

⁵⁰⁰ Frontex (2022), Decision of the Executive Director No R-ED-2022-12 on Standard Operating Procedure – mechanism to withdraw the financing of, or suspend or terminate, or not launch Frontex activities. 25.01.2022, p. 17.

⁵⁰¹ Previatello (2023), p. 8; Lunardini e Nasi (2021), p. 11.

⁵⁰² Causa T-282/21, *SS e ST c. Frontex*, Ordinanza del Tribunale del 7 aprile 2022, ECLI:EU:T:2022:235.

⁵⁰³ Secondo la Commissione, "sebbene rappresenti uno strumento essenziale a disposizione dell'Agenzia, l'art. 46 dovrebbe essere utilizzato soltanto in ultima istanza, in quanto nella valutazione la Commissione suggerisce che la presenza di Frontex può contribuire positivamente a un maggior rispetto generale dei diritti fondamentali." Vedi: Commissione Europea (2024),

avvenuta dopo numerose documentate violazioni del principio di non respingimento,⁵⁰⁴ a distanza di diversi anni dal primo parere negativo del Responsabile⁵⁰⁵ e in conseguenza della mancata esecuzione di una sentenza della CGUE del 17 dicembre 2020.⁵⁰⁶

E' significativo che il rapporto finale del FSWG, considerando l'obbligo di supervisione e monitoraggio dell'Agenzia e in particolare l'attuazione dell'art. 46, ha concluso che l'Agenzia è stata a conoscenza di violazioni dei diritti fondamentali negli Stati membri, ma non ha agito in risposta a tali violazioni, mancando di prevenirle e impedire che si verificassero in futuro.⁵⁰⁷ L'Agenzia ha peraltro accolto positivamente il rapporto, sottolineando la mancanza di prove a sostegno del coinvolgimento *diretto* in violazioni dei diritti umani.⁵⁰⁸

II.2.3 Il *Serious Incident Reporting*: un meccanismo sotto-utilizzato

Rispetto al meccanismo di **Serious Incident Reporting (SIR)**, la dottrina ha criticato la mancanza di sanzioni nel caso di mancata segnalazione,⁵⁰⁹ che idealmente il Responsabile o gli Osservatori potrebbero documentare, basandosi su resoconti provenienti da fonti esterne all'Agenzia e su indagini riguardo alle persone presenti nell'area interessata dalle

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/2024/75 final, p. 6; Frontex (2021), Management Board Working Group on Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea, *Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea - Final Report of the Frontex Management Board Working Group*, 1.03.2021, p. 17.

⁵⁰⁴ Letourneux (2022), p. 342.

⁵⁰⁵ Parlamento europeo (2021), *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, p. 11.

⁵⁰⁶ Sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione c. Ungheria, caso C-808/18, che ha ritenuto le decisioni di rimpatrio delle autorità ungheresi in contrasto con il diritto UE. Il Parlamento europeo ha peraltro sottolineato che, sebbene l'Agenzia si sia ritirata dalle operazioni in Ungheria, continua a sostenere le autorità ungheresi nell'esecuzione dei rimpatri. Vedi: Parlamento europeo (2023), European Parliament resolution of 14 December 2023 on Frontex building on the fact-finding investigation of the LIBE Working Group for Frontex Scrutiny, P9_TA(2023)0483, paragrafo 16.

⁵⁰⁷ Frontex (2021), Management Board Working Group on Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea, *Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea - Final Report of the Frontex Management Board Working Group*, 1.03.2021, p. 5.

⁵⁰⁸ Frontex (2021), "Frontex welcomes report by the Scrutiny Working Group", News Release 15.07.2021, disponibile online.

⁵⁰⁹ Raimondo (2024), p. 61; Karamanidou e Kasperek (2020), p. 49.

operazioni.⁵¹⁰ Inoltre, rilevante sul piano della trasparenza è che le informazioni pertinenti ai singoli SIR siano classificate.⁵¹¹

Precedentemente all'adozione della nuova Standard Operating Procedure, sul piano dell'attuazione il **Forum Consultivo e il Responsabile dei diritti fondamentali** hanno ripetutamente sollevato l'attenzione sul bassissimo numero di incidenti riportati, a fronte delle numerose accuse di respingimenti lungo il confine fra Grecia e Turchia.⁵¹² Il **report dell'OLAF del 2021**, riferito all'indagine su alcune condotte irregolari di membri dell'Agenzia in relazione al rispetto dei diritti fondamentali,⁵¹³ ha poi rivelato che le persone indagate non avevano avviato la procedura, impedendo così al responsabile di valutare incidenti con una potenziale rilevanza in materia di diritti fondamentali, e che la procedura stessa era stata manipolata in modo da evitare la corretta designazione degli incidenti.⁵¹⁴ Nell'indagine del **FSWG** è stato ulteriormente documentato come alcuni membri delle squadre fossero stati scoraggiati dal segnalare alcuni incidenti; che il direttore esecutivo si limitasse a prendere nota degli incidenti, senza considerare adeguatamente la gravità o la frequenza delle segnalazioni; che il Responsabile dei diritti fondamentali non era stato coinvolto, sin dal 2017, nella gestione degli incidenti riportati, con la conseguente esclusione dalla corretta categorizzazione degli incidenti pertinenti a violazioni dei diritti fondamentali.⁵¹⁵ Se precedentemente si era parlato di una carenza di formazione interna per i membri delle squadre in merito al loro obbligo di trasmettere le segnalazioni,⁵¹⁶ più recentemente il Responsabile ha rilevato ancora il **sotto-utilizzo del meccanismo**, a causa della pratica di allontanare i membri delle squadre dell'Agenzia dai luoghi dove possano testimoniare violazioni. Il Responsabile osserva che il personale di Frontex è stato spesso dispiegato dalle autorità dello stato ospitante in maniera tale da evitare le zone operative e le situazioni in cui potrebbero segnalare violazioni dei diritti fondamentali. Inoltre il Responsabile ha registrato accuse di **trasferimenti del personale**

⁵¹⁰ ECRE (2021), "Holding Frontex into account, ECRE's proposals for strengthening non-judicial mechanisms for scrutiny of Frontex", ECRE Policy paper 7, p. 15.

⁵¹¹ Gkliati (2021a), p. 119.

⁵¹² Frontex (2020), *Seventh Annual Report, Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights 2019*. Varsavia, p. 25; Karamanidou e Kasperek (2020), p. 48 e ss.

⁵¹³ La pubblicazione non ufficiale di tale report ha suscitato una grave crisi di fiducia nell'Agenzia, provocando le dimissioni dell'allora direttore esecutivo Fabrice Leggeri. Vedi: Ufficio europeo antifrode (2022), Rapporto Olaf.03(2021)21088, reso noto da FragDenStaat, disponibile online; Marin (2024a), p. 13.

⁵¹⁴ D'Auria (2023).

⁵¹⁵ Parlamento europeo (2023), European Parliament resolution of 14 December 2023 on Frontex building on the fact-finding investigation of the LIBE Working Group for Frontex Scrutiny, P9_TA(2023)0483, pp. 8, 13, 14.

⁵¹⁶ Karamanidou e Kasperek (2020), p. 49.

di Frontex in altre aree operative da parte dei paesi ospitanti, successivamente alla trasmissione di SIR.⁵¹⁷

Nel complesso, il corretto funzionamento del SIR dipende in gran parte dalle autorità degli stati, deputate a prendere gli opportuni provvedimenti. Come evidenzia la stessa Commissione, soltanto **le autorità nazionali** possono indagare, verificare ed eventualmente sanzionare le violazioni dei diritti fondamentali commesse dalle proprie guardie di frontiera.⁵¹⁸ Analogamente, la Commissione ha sottolineato che ai SIR deve fare seguito l'indagine dei paesi terzi: “qualsiasi incidente (...) richiede indagini complete e trasparenti da parte delle autorità nazionali competenti” con la priorità di accertare tutti i fatti, adottare misure concrete e prevenire il verificarsi di future situazioni simili.⁵¹⁹ Mentre il **consiglio di amministrazione** ha sottolineato che “risposte insufficienti e ritardate da parte delle autorità nazionali sono ostacoli fondamentali per la corretta investigazione degli incidenti”,⁵²⁰ **il Responsabile** ha rilevato che le autorità nazionali spesso mancano di investigare e prendere provvedimenti quando le accuse riguardano i

⁵¹⁷ Frontex (2023), *2022 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 30; Frontex (2024), *2023 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 28. Tale pratica è stata documentata anche dal FSWG: “In one case examined by the FSWG, a deployed officer who submitted a SIR was ordered by the host Member State to operate in another part of the operational area.” Vedi: Parlamento europeo (2023), European Parliament resolution of 14 December 2023 on Frontex building on the fact-finding investigation of the LIBE Working Group for Frontex Scrutiny, P9_TA(2023)0483, p. 8.

⁵¹⁸ Commissione Europea (2024), Piano d'azione volto a sostenere l'attuazione del regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, Allegato I alla 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/2024/75 final, Questione 26. Secondo il consiglio di amministrazione “(...) given the nature of joint activities, most investigations into Serious Incidents rely on a collection of information from national authorities and other reliable stakeholders. A lack of cooperation on their end hampers the functioning of the Serious Incident mechanism.” Vedi: Frontex (2024), Management Board conclusions: Serious incident mechanism and fundamental rights, 19.06.2024, disponibile online.

⁵¹⁹ Commissione Europea (2024), Commission staff working document, Fundamental rights assessment of the Republic of Serbia linked to the Proposal for a Council decision on the conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Serbia on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Serbia, SWD(2024) 237 final, p. 8.

⁵²⁰ Frontex (2024), Management Board conclusions: Serious incident mechanism and fundamental rights, 19.06.2024, disponibile online.

propri funzionari,⁵²¹ un aspetto sottolineato anche dal **Mediatore europeo e dalla Corte dei conti dell'UE**.⁵²²

II.2.4 La limitata influenza esercitata degli organi individuali interni all'Agenzia

Di vario tipo sono i limiti riguardanti gli **organi individuali** che presiedono i vari meccanismi, principalmente **Responsabile e Osservatori dei diritti fondamentali**.

Tali organi si configurano come essenzialmente “**transparency-oriented**”, in quanto privi di una sufficiente autorità nell'ambito dei meccanismi di monitoraggio e prevenzione. Un esempio è la gestione dei SIR, di cui il Responsabile è competente solo ad un livello preliminare, senza la possibilità di adottare decisioni vincolanti per il direttore esecutivo.⁵²³ Se da un lato gli organi individuali possono rendere noti alcuni problemi strutturali, dall'altro possono incidere assai poco sulla loro risoluzione.⁵²⁴ A tal proposito, è stato suggerito che per rendere efficace il monitoraggio sarebbe necessario rafforzare e centralizzare i compiti del **Responsabile**, rimediando così alla dipendenza dal Direttore esecutivo e alla frammentazione dei suoi compiti.⁵²⁵

Oltre alla limitata incidenza sui processi decisioni di tale organo, è stata evidenziata la sua **scarsa indipendenza**,⁵²⁶ pure assicurata dall'art.109, par. 5 del Reg. 2019/1896. Vi è infatti un'evidente conflitto di interessi se è all'interno dell'Agenzia che vengono indagate le violazioni dei diritti commesse direttamente da quest'ultima o sotto la sua supervisione.⁵²⁷ E' emersa dunque l'esigenza di istituire **sistemi di monitoraggio esterni**

⁵²¹ Frontex (2023), *2022 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 30. In particolare i casi non vengono indagati a sufficienza: “[i]n some cases, the national authorities state that there are no grounds for conducting any further investigative procedure even in cases where, in FRO’s view, there are indications based on preliminary fact-finding, that reported incidents could entail serious violations of EU and international law.” Vedi: Frontex (2022), *2021 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 22.

⁵²² Parlamento europeo (2021), *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, p. 6.

⁵²³ Schramm (2024), p. 142.

⁵²⁴ Secondo Schramm l'impatto del Responsabile consiste nella pressione e stimolo verso riforme graduali interne dell'Agenzia, in particolare tramite un c.d. “cultural change”; tale organo rimarrebbe però parte di una “ceremonial legitimization of otherwise structurally flawed practices at the Union’s borders.” Vedi: Schramm (2024), pp. 143, 150.

⁵²⁵ Vitiello (2023), p. 252.

⁵²⁶ L'esigenza di effettiva indipendenza del Responsabile è tanto più attuale in ragione della riluttanza del direttore esecutivo nell'azionare i meccanismi di monitoraggio. Vedi: Gkliati (2024a) p. 206; Jaeger *et alia* (2022), p. 35.

⁵²⁷ Raimondo (2024), p. 43; Karamanidou e Kasperek (2020), p. 41; Carrera e Stefan (2018), p. 25.

e **indipendenti** all’Agenzia.⁵²⁸ **Con una risoluzione del 2021** in materia di politica migratoria esterna dell’UE, **il Parlamento europeo** ha invitato la Commissione a istituire **un meccanismo di monitoraggio indipendente, trasparente ed efficace** di tutte le attività svolte da Frontex, rammaricandosi del fatto che gli accordi sullo *status* fino a quel momento conclusi non prevedano misure specifiche per l’operatività dei diritti umani nell’ambito della gestione delle frontiere e non assicuravano che il sostegno materiale e la formazione ai paesi terzi non comportassero violazioni dei diritti umani.⁵²⁹

Le risorse a disposizione del **Responsabile** incidono poi sul corretto espletamento delle sue funzioni. In risposta all’insufficienza del personale e alle scarse risorse finanziarie rispetto al numero e alla portata dei suoi compiti,⁵³⁰ il Reg. 2019/1896 ha introdotto un **Responsabile aggiunto** dei diritti fondamentali e gli **Osservatori** dei diritti fondamentali.⁵³¹

Nella pratica si è osservato un certo grado di **marginalizzazione** di tali organi. Il **FSWG** ha rilevato che spesso **Responsabile** e **Forum Consultivo** sono stati esclusi dall’elaborazione di norme, procedure e strategie in materia di diritti fondamentali.⁵³² In fatto di **accesso del Responsabile a tutte le informazioni pertinenti** il rispetto dei diritti fondamentali, garantito dall’art. 109, par. 7 del Reg. 2019/1896, il Forum Consultivo ha osservato che nella pratica vi è un accesso limitato ad attività centrali dell’Agenzia: “la negoziazione sull’accesso alle attività e ai documenti è stata in parte demandata al Responsabile”.⁵³³ Le raccomandazioni non vincolanti del **Forum consultivo**, un *advisory-body* piuttosto che di monitoraggio,⁵³⁴ sono state inoltre spesso ignorate.⁵³⁵

⁵²⁸ Guild (2022); OSCE-ODIHR (2023), “Border Police Monitoring in South-Eastern Europe: New Opportunities”, p. 18; Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (2022), *Establishing National Independent Mechanisms to Monitor Fundamental Rights Compliance at EU External Borders*.

⁵²⁹ Parlamento europeo (2021), Risoluzione del Parlamento europeo del 19 maggio 2021 sulla protezione dei diritti umani e la politica migratoria esterna dell’UE, P9_TA(2021)0242, punti 14 e 15.

⁵³⁰ Frontex (2018), *Fifth Annual Report, Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights 2017*. Varsavia, p. 6.

⁵³¹ Raimondo (2024), p. 43.

⁵³² Parlamento europeo (2021), *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, p. 9.

⁵³³ Frontex (2024), *Eleventh annual report, Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights 2023*. Varsavia, p. 82. Analogamente, l’accesso alle informazioni e alle aree operative per gli Osservatori dei diritti fondamentali, garantito dall’art.110, par. 3, è stato “extremely limited.” Vedi: Frontex (2024), *Eleventh annual report, Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights 2023*. Varsavia, p. 84.

⁵³⁴ Jaeger *et alia* (2022), p. 34.

⁵³⁵ Gkliati (2024a), p. 203.

Lo stesso direttore esecutivo ha ripetutamente mancato di rispondere a raccomandazioni, pareri, consigli, valutazioni o richieste di informazioni.⁵³⁶ L'ECRE ha attribuito tale situazione alla formulazione vaga del Reg. 2019/1896 nel definire la risposta dovuta dal direttore e dal Consiglio di amministrazione.⁵³⁷ Le norme più puntuali adottate in seno all'Agenzia, come la Decisione 6/2021 in merito alla tutela dell'indipendenza del Responsabile dei diritti fondamentali,⁵³⁸ non hanno superato questo limite. Nel caso in cui il Responsabile ritenga di non aver ricevuto un riscontro adeguato in merito alle proprie raccomandazioni, il Responsabile ha la possibilità di rispondere con una nuova raccomandazione. Successivamente, se l'amministrazione o il direttore esecutivo continuano a non attuare il parere, il Responsabile viene informato delle motivazioni.⁵³⁹ In sintesi, il meccanismo prevede uno scambio di comunicazioni senza uno sbocco concreto.

Il FSWG ha poi criticato il forte e ingiustificato ritardo, attribuito al direttore esecutivo, nel reclutare almeno 40 **Osservatori dei diritti fondamentali** come previsto dal Reg. 2019/1896, con l'effetto di minare seriamente la capacità dell'Agenzia di monitorare il rispetto dei diritti durante la operazioni congiunte.⁵⁴⁰ Nel dicembre 2023 il Parlamento europeo apprezzava che l'Agenzia disponesse finalmente di 46 Osservatori;⁵⁴¹ un'ulteriore espansione degli organi individuali e delle risorse che ruotano intorno al Responsabile dei diritti fondamentali sarebbe opportuna, in virtù dell'espansione dei membri del corpo permanente dell'Agenzia.⁵⁴²

⁵³⁶ Parlamento europeo (2021), *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, p. 11.

⁵³⁷ Nelle parole dell'ECRE: "Indeed, the unclarity of the Regulation allowed a recurring situation whereby the ED and MB failed to act on the FRO's recommendations." Vedi: ECRE (2021), "Holding Frontex into account, ECRE's proposals for strengthening non-judicial mechanisms for scrutiny of Frontex", ECRE Policy paper 7, p. 10.

⁵³⁸ Frontex (2021), Management Board Decision 6/2021 adopting special rules to guarantee the independence of the Fundamental Rights Officer and his or her staff, 20.01.2021.

⁵³⁹ Art. 2, par. 3 della Decisione 6/2021.

⁵⁴⁰ Parlamento europeo (2021), *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, pp. 7, 10.

⁵⁴¹ Parlamento europeo (2023), European Parliament resolution of 14 December 2023 on Frontex building on the fact-finding investigation of the LIBE Working Group for Frontex Scrutiny, P9_TA(2023)0483, paragrafo 12.

⁵⁴² Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (2023), *The European Border and Coast Guard and fundamental rights*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 8.

II.2.5 La valutazione preventiva della Commissione prevista per gli accordi sullo *status*

Per quanto riguarda la **valutazione preliminare della Commissione** sugli **accordi sullo status**, dubbi sono stati sollevati in merito alla prassi di condurre tale valutazione al termine della negoziazione, anziché prima dell'avvio della stessa, eliminando la possibilità per il Consiglio di tenere conto della situazione dei diritti fondamentali nel decidere se accordare il mandato o meno, ed eventualmente quali garanzie negoziare con il paese terzo.⁵⁴³ Il ritardo nella trasmissione delle valutazioni al Parlamento europeo, come nel caso del Report sulla Macedonia del Nord inoltrato a due giorni dal voto sull'accordo, ha inoltre notevolmente compresso la capacità dell'Assemblea di esercitare un controllo politico.⁵⁴⁴

In secondo luogo, complessivamente viene accordato grande rilievo alla **cornice formale**, ovvero gli strumenti internazionali di cui i rispettivi paesi sono parte e la loro collaborazione con organizzazioni internazionali ed europei a tutela dei diritti umani. Invece, vengono menzionate ma non valorizzate le segnalazioni di violazioni dei diritti registrate dai **Serious Incident Reports**.

La Commissione afferma di verificare che la cooperazione possa essere avviata nell'assenza di **violazioni gravi o persistenti** (serious or persistent), riprendendo la formulazione dell'art. 46 del Reg. 2019/1896.⁵⁴⁵ Tuttavia, nel merito della valutazione tale terminologia non viene impiegata in modo chiaro e coerente. Ad esempio, la Commissione si riferisce all'assenza di **violazioni sistemiche o pervasive** (systemic or pervasive),⁵⁴⁶ che considera compatibile con la conclusione di un accordo sullo *status*. Del pari, nel caso di **accuse gravi e frequenti** (serious and frequent allegations) di pratiche illegali e violente di espulsioni collettive, *refoulement* a catena e trattamenti inumani e degradanti ai danni dei migranti, la Commissione non arriva ad escludere la

⁵⁴³ Una valutazione dei diritti fondamentali relativa all'accordo sullo status con la Bosnia-Erzegovina non è ancora disponibile. Dal Considerando 88 del Reg. 2019/1896 deriverebbe al contrario un obbligo di condurre la valutazione prima ancora della richiesta di mandato di negoziazione al Consiglio. Vedi: Strik (2024), pp. 232, 233.

⁵⁴⁴ Gkliati (2024a), p. 201.

⁵⁴⁵ Commissione Europea (2024), Commission staff working document, Fundamental rights assessment of the Republic of Serbia linked to the Proposal for a Council decision on the conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Serbia on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Serbia, SWD(2024) 237 final, p. 1.

⁵⁴⁶ Commissione Europea (2024), Commission staff working document, Fundamental rights assessment of the Republic of Albania linked to the Proposal for a Council decision on the conclusion, on behalf of the Union, of the Agreement between the European Union and the Republic of Albania on the operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Albania of 7 July 2023, SWD(2024) 20 final, p. 5.

cooperazione.⁵⁴⁷ La Commissione demanda infine all’Agenzia l’obbligo di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali, ricordando il suo ruolo nell’attuazione dell’art. 46 del Reg. 2019/1896.⁵⁴⁸ Per tali motivi, le valutazioni sono risultate finora sostanzialmente inconcludenti.⁵⁴⁹

II.2.6 La dipendenza dai paesi terzi quanto al corretto funzionamento dei meccanismi a tutela dei diritti

Si è puntualizzato che il *design* dei poteri operativi dell’Agenzia risulta idoneo alla *reazione* alle violazioni, piuttosto che alla *prevenzione* delle stesse. Invero, l’Agenzia ha sviluppato il proprio *modus operandi* nel perimetro dell’autonomia⁵⁵⁰ conferita dal regolamento istitutivo, e preposta a consentirle di adottare misure, decisioni e prassi operative. I canoni che presiedono tali decisioni sono tuttavia **l’efficienza e la sicurezza**, segnatamente la capacità di reazione alle sfide. L’enfasi sull’efficienza amplia i margini di discrezionalità dell’Agenzia e incide negativamente sull’effettività della tutela dei diritti fondamentali.⁵⁵¹

Per altro verso, un limite sistemico alla capacità di prevenzione dell’Agenzia deriva dall’applicazione nei paesi terzi di **meccanismi pensati per il versante interno della gestione integrata delle frontiere**, dipendenti dagli stati membri per il loro corretto funzionamento (si pensi al follow-up dei SIRs in capo alle autorità nazionali, la garanzia di accesso agli Osservatori nei luoghi delle operazioni, la disponibilità ad istituire

⁵⁴⁷ Commissione Europea (2024), Commission staff working document, Fundamental rights assessment of the Republic of Serbia linked to the Proposal for a Council decision on the conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Serbia on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Serbia, SWD(2024) 237 final, p. 6.

⁵⁴⁸ Commissione Europea (2023), Commission staff working document, Fundamental rights assessment of Montenegro linked to the Proposal for a Council decision on the conclusion, on behalf of the Union, of the Agreement between the European Union and Montenegro on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in Montenegro of 5 April 2023, SWD(2023) 755 final, p. 4.

⁵⁴⁹ Strik (2024), p. 233.

⁵⁵⁰ Tale autonomia risponde all’esigenza di “conferire funzionalità a sistemi amministrativi caratterizzati da un’elevata complessità”, in conformità con l’orientamento comune sulle agenzie decentrate. Vedi: Vitiello (2023), p. 237.

⁵⁵¹ Vitiello (2023), pp. 237-238. L’autrice espone quindi il concetto di “*accountability by design*”: al fine di attuare il mandato di promozione e protezione dei diritti fondamentali, l’Agenzia dovrebbe adottare “misure tecniche, logistiche e organizzative” nel contesto di valutazioni preliminari e trasparenti della proporzionalità delle proprie scelte strategiche ed esecutive. Vedi: Vitiello (2023), p. 253-254.

meccanismi nazionali indipendenti).⁵⁵² La gestione condivisa dei poteri si è dimostrata tutt'altro che ottimale, in ragione del *deficit* di collaborazione delle autorità statali che operano sotto il coordinamento dell'Agenzia.⁵⁵³ L'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali ha inoltre puntualizzato l'asimmetria "originaria", nel Reg. 2019/1896, fra gli obblighi di rispetto dei diritti fondamentali incombenti sull'Agenzia e sugli stati membri, affermando che l'assenza di corrispondenti obblighi porta ad "adverse implications on fully upholding fundamental rights."⁵⁵⁴

L'affidamento sui paesi terzi quanto alla corretta attuazione dei meccanismi di monitoraggio e prevenzione appare ancor più problematico, in ragione dei maggiori rischi per la protezione dei diritti fondamentali derivanti dall'attuazione di politiche di gestione delle frontiere limitative della mobilità umana in tali paesi.⁵⁵⁵ Se tutte le attività di cooperazione in materia di gestione delle frontiere possono incidere su diritti assoluti come il diritto alla vita, il divieto di tortura e di trattamenti disumani e degradanti, il divieto di *refoulement*,⁵⁵⁶ e sono in forte tensione con il diritto all'asilo⁵⁵⁷ e il diritto di lasciare qualsiasi paese,⁵⁵⁸ i paesi terzi non sono tuttavia sottoposti al diritto dell'Unione, agli obblighi della Carta dei diritti fondamentali o alla giurisdizione della Corte di Giustizia dell'UE, e neppure alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), a meno che si tratti dei paesi europei dell'area balcanica e della Turchia.⁵⁵⁹ Di conseguenza, le autorità dei paesi terzi operano nell'ambito di standard giuridici molto diversi da quelli

⁵⁵² Tale considerazione è valida anche per il meccanismo di denuncia individuale come da art. 111 del Reg. 2019/1896: "The practical relevance of the Frontex complaints mechanism (i.e. its capacity to identify responsibility and provide for remedies) essentially depends on the willingness of the agency's Executive Director or that of the national authorities concerned." Vedi: Carrera e Stefan (2018), p. 26.

⁵⁵³ Tale *deficit* "concorre a delineare un'amministrazione europea del confine "a due velocità", in cui i meccanismi di controllo faticano a essere adeguati all'avanzata di forme di enforcement multilivello sempre più raffinate e tecnicamente complesse". Vedi: Vitiello (2023), p. 236.

⁵⁵⁴ Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (2023), *The European Border and Coast Guard and fundamental rights*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 5.

⁵⁵⁵ In particolare le forme di "esternalizzazione avanzata", ovvero mediante intese con i paesi terzi che delegano in tutto o in parte, con il supporto dell'Agenzia, la funzione di controllo dei confini esterni dell'UE. Vedi: Vitiello (2020), p. 215.

⁵⁵⁶ Come da art. 33 della Convenzione di Ginevra 1951 e art. 19 della Carta dei diritti fondamentali.

⁵⁵⁷ Come da art. 1 della Convenzione di Ginevra 1951. In generale, le varie forme di esternalizzazione dei controlli di frontiera hanno in comune l'effetto di complicare o compromettere l'accesso dei cittadini dei paesi terzi al territorio dell'UE tramite impedimenti fisici o digitali, colpendo tuttavia in maniera indifferenziata anche potenziali beneficiari della protezione internazionale dell'UE. Vedi: Vitiello (2020), p. 217.

⁵⁵⁸ Come da art. 12 del Patto internazionale dei diritti civili e politici (1967); tale diritto viene in rilievo ad esempio con riferimento all'intercettazione dei migranti nell'ambito dell'Operazione Hera. Vedi: Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*. Lussemburgo, p. 46; Frenzen (2016), p. 298.

⁵⁵⁹ La Turchia mantiene la riserva geografica alla Convenzione di Ginevra del 1951.

dell'Unione;⁵⁶⁰ per diversi paesi con cui sono in vigore accordi di lavoro, accordi sullo *status* o forme flessibili di cooperazione sono documentate prassi in violazione dei diritti umani dei migranti.⁵⁶¹ Risalente è il richiamo alla cautela nella scelta dei paesi, o quantomeno all'istituzione di effettive garanzie,⁵⁶² come constatato dalla Commissione⁵⁶³ e dal Parlamento europeo,⁵⁶⁴ risulta comunque **complicato mitigare i rischi** attraverso il quadro giuridico comune della cooperazione. Prendendo ad esempio il caso della Serbia, non sorprende la mancanza di “strade efficaci per monitorare e indagare le denunce di violazioni dei diritti umani nel contesto della gestione delle frontiere in Serbia.”;⁵⁶⁵ malgrado ciò, la Commissione rimanda alle **autorità nazionali**: “qualsiasi incidente (...) richiede indagini complete e trasparenti da parte delle autorità nazionali competenti.”⁵⁶⁶ In conclusione, l'attuazione dell'obbligo di *due diligence* nel rapporto con gli stati terzi sembra scontare una “soglia di sensibilità” alle violazioni piuttosto alta, che non preclude l'instaurarsi della cooperazione anche in presenza di violazioni documentate dei diritti fondamentali.⁵⁶⁷ Tale soglia può avere un impatto negativo sullo standard in materia di diritti effettivamente osservato nel corso delle operazioni,⁵⁶⁸ in un quadro di complessiva

⁵⁶⁰ La cooperazione dell'Agenzia con i paesi terzi non è vincolata alla preventiva applicazione in tali stati dello stesso standard dei diritti fondamentali vigente nell'Unione; in effetti, l'assistenza tecnica e operativa offerta dall'Agenzia consiste anche nella promozione dello standard dei diritti fondamentali dell'Unione. Vedi: Art. 71, par. 2 del Reg. 2019/1896.

⁵⁶¹ Gkliati (2021a), p. 74. La volontà di avviare la cooperazione con paesi come Mauritania e Senegal anche nell'ambito di accordi sullo status particolarmente sensibili per l'intensità della cooperazione stabilita, è stata considerata problematica da questo punto di vista dal Parlamento europeo in una recente raccomandazione. Vedi: Parlamento europeo (2023), Raccomandazione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 riguardante i negoziati per un accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica islamica di Mauritania relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) nella Repubblica islamica di Mauritania (2023/2087(INI)), lett. S, 1.

⁵⁶² Moreno-Lax (2012).

⁵⁶³ SEC(2010) 149 final, p. 33.

⁵⁶⁴ Guild *et alia* (2011), p. 64.

⁵⁶⁵ OSCE-ODIHR (2023), “Border Police Monitoring in South-Eastern Europe: New Opportunities”, p. 19.

⁵⁶⁶ Commissione Europea (2024), Commission staff working document, Fundamental rights assessment of the Republic of Serbia linked to the Proposal for a Council decision on the conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Serbia on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Serbia, SWD(2024) 237 final, p. 8.

⁵⁶⁷ Questo malgrado secondo il Forum Consultivo, “[w]here the Agency’s assessment reveals fundamental rights violations or risks for fundamental rights violations in the respective operational context which cannot be mitigated, it should not engage in operational cooperation until the third country has taken the necessary measures to prevent serious human rights violations”. Vedi: Frontex (2024), *Eleventh annual report, Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights 2023*. Varsavia, p. 94.

⁵⁶⁸ Nel caso della cooperazione con la Grecia, tale soglia si è rivelata atta a tollerare la prassi della c.d. “violenza di confine”. Vedi: Xanthopoulou (2024), p. 125.

opacità che circonda l'azione esterna dell'Agenzia.⁵⁶⁹ Peraltro, nella visione della Commissione e della stessa Agenzia, la mera presenza di quest'ultima nei paesi con cui coopera costituisce, di per sé, una garanzia di rispetto dei diritti fondamentali.⁵⁷⁰ Se anche l'instaurazione della cooperazione fra paesi terzi e Agenzia ha il potenziale di innalzare lo standard di gestione delle frontiere dei paesi terzi a quello dell'Unione, anche in riferimento al rispetto dei diritti fondamentali, tale effetto deriverebbe dall'attuazione effettiva e puntuale degli strumenti a carattere preventivo e di monitoraggio dell'Agenzia; alla luce dei limiti evidenziati, tale eventualità rimane ipotetica.

⁵⁶⁹ Si può notare infatti l'assenza di meccanismi finalizzati a monitorare che le attrezzature e gli equipaggiamenti forniti ai paesi terzi vengano usati nel rispetto dei diritti fondamentali, così come la mancata subordinazione del dispiegamento dei *liaison officers* dell'Agenzia al rispetto di garanzie minime sui diritti umani da parte dei paesi terzi, nonostante il rischio del c.d. *ethnic profiling* derivante dalla raccolta di informazioni sui flussi migratori. Vedi: Gkliati (2021a), p. 74; Gkliati e Kilpatrick (2021b), p. 16 e ss; SEC(2010) 149 final, p. 33; Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (2023), *The European Border and Coast Guard and fundamental rights*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 11.

⁵⁷⁰ Tale argomentazione è stata presentata innanzitutto nell'ambito della cooperazione con l'Ungheria, a fronte del peggioramento della situazione dei diritti fondamentali a partire dal 2016. Vedi: Karamanidou e Kasperek (2020), p. 70.

Capitolo III – La responsabilità di Frontex per le violazioni dei diritti commesse nella cooperazione con gli stati terzi

III.1 Il difficile accertamento di una responsabilità dell’Agenzia

III.1.1 L’assenza di regole uniformi per l’accertamento della responsabilità dei partecipanti alle operazioni congiunte

Nell’ambito delle attività condotte nel primo quindicennio dall’Agenzia, essa ha rigettato ogni responsabilità per le violazioni dei diritti fondamentali, argomentando come il proprio ruolo si limitasse al supporto e coordinamento agli stati partecipanti.⁵⁷¹ La **verticalizzazione**⁵⁷² della gestione europea delle frontiere realizzata dal Reg. 2019/1896 tende invece a superare tale visione riduzionistica. Le competenze progressivamente attribuite all’Agenzia hanno determinato un mutamento sostanziale nell’esercizio delle sue funzioni, con una netta accelerazione verso una conduzione integrata delle operazioni resa possibile dalla disponibilità di dotazioni proprie, dall’esercizio di poteri esecutivi e dal potere di negoziare direttamente con i paesi terzi.⁵⁷³ A fronte di questo quadro, mancano **regole uniformi** idonee ad accertare la responsabilità dei partecipanti alle operazioni dell’Agenzia.⁵⁷⁴ Da un lato, non vi sono disposizioni idonee a definire la responsabilità dell’Agenzia nell’ambito delle operazioni senza poteri esecutivi nel quadro degli **accordi di lavoro**. D’altro lato, per quanto riguarda **dell’attribuzione della responsabilità** dell’Agenzia nel quadro degli **accordi sullo status**, questi strumenti non contengono disposizioni dirimenti.⁵⁷⁵ Se il **riparto delle responsabilità non è definito**

⁵⁷¹ Santos Vara (2023), p. 1010; Mediatore europeo (2013), Decisione del 12 novembre 2013, closing own-initiative inquiry OI/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), punto 22.

⁵⁷² Tale termine indica la progressiva rilevanza assunta dalla dimensione esecutiva nella politica di gestione integrata delle frontiere, nel processo della più ampia tendenza di “attrazione” al livello sovranazionale della funzione di attuazione di compiti tipici del sovrano territoriale da parte delle agenzie europee. Vedi: Vitiello (2020), p. 5.

⁵⁷³ È proprio tale progressiva estensione dei poteri operativi di Frontex a moltiplicare i rischi di violazioni di diritti fondamentali. Vedi Ingratoci (2019), p. 907; Nicolosi (2023), p. 49.

⁵⁷⁴ SHARED Project Team (2024), *Joint Guidelines on “Shared Responsibility” for European Integrated Border Management*, SHARED Project: Shared Responsibility for Human Rights at the EU External Borders, p. 1.

⁵⁷⁵ Parlamento europeo (2021), P9_TA(2021)0242, punto 15.

ex ante dalla cornice giuridica delle operazioni,⁵⁷⁶ una ricostruzione sistematica non è agevole a causa **dell'incerta natura giuridica** degli atti e della loro **stratificazione**.

La cornice giuridica delle attività operative è formata innanzitutto dal Reg. 2019/1896 e dal Modello di accordo sullo *status* del 2021, secondo cui sullo stato ospitante (il paese terzo) in posizione direttiva delle operazioni, con potere di istruzione, comando e controllo su tutte le guardie di frontiera, graverebbe la **responsabilità extracontrattuale** per i danni causati dai membri delle squadre nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali, salvo in caso di negligenza grave o comportamento doloso. In tali ultimi casi, lo stato ospitante chiede il risarcimento all'Agenzia per le condotte del personale statuario, o allo stato membro per il suo personale distaccato.⁵⁷⁷ Tuttavia, tali norme non disciplinano **l'attribuzione della condotta**, bensì attengono alla **distribuzione delle responsabilità** fra gli stati partecipanti, in particolare i rapporti tra l'Agenzia e il paese terzo in materia di diritto di risarcimento di quest'ultimo in caso di atti commessi *ultra vires*.⁵⁷⁸ Queste norme lasciano pertanto impregiudicato il ricorso davanti alla Corte di giustizia per **responsabilità extracontrattuale dell'Agenzia**, per danni causati dal suo personale nell'esercizio delle proprie funzioni, inclusi i poteri esecutivi.⁵⁷⁹ Rileva poi il Piano operativo, obbligatorio e concordato fra Frontex e stato ospitante, previa consultazione degli stati membri partecipanti;⁵⁸⁰ esso definisce le regole di dettaglio per l'operazione, fra cui la catena di comando, le procedure operative. Due questioni rendono difficile l'allocazione della responsabilità: da un lato il Piano operativo non ha una chiara natura giuridica,⁵⁸¹ dall'altro contiene disposizioni "quadro", mentre le disposizioni "operative" sono contenute in ulteriori atti di natura tecnico-amministrativa, inaccessibili al pubblico.⁵⁸² Occorre notare poi che le determinazioni sulle strutture di comando e controllo per l'effettivo impiego del corpo permanente, che rilevano al fine di stabilire in che misura i poteri esecutivi possano incidere sulla sfera giuridica degli individui, sono

⁵⁷⁶ Tale considerazione è valida innanzitutto per la dimensione interna dell'EIBM, e neppure è risolta dall'espresso riconoscimento del principio della responsabilità condivisa all'art. 7 del Reg. 2019/1896, che esprime il principio di leale cooperazione, in trasposizione del principio di solidarietà di cui all'art. 80 TFUE. Invece, la ripartizione delle responsabilità dipende dal controllo esercitato sull'atto o sulla condotta imputata in ciascun caso di specie. Vedi: Vitiello (2020), p. 257.

⁵⁷⁷ Art. 12, parr. 6,7 del Modello di accordo sullo status del 2021, COM(2021) 829 final.

⁵⁷⁸ Letourneux (2022), p. 345; Vitiello (2020), p. 269.

⁵⁷⁹ Art. 98, art. 84, par. 2, del Reg. 2019/1896. Tale possibilità è stata peraltro introdotta a partire dal Reg. 2016; precedentemente era riconosciuta la sola responsabilità individuale dei membri delle squadre. Vedi: Gkliati (2022b), p. 182.

⁵⁸⁰ Cioè gli stati membri di origine del personale distaccato presso l'Agenzia e qualsiasi stato membro situato in prossimità delle attività operative. Vedi: Art. 74, par. 3 del Reg. 2019/1896.

⁵⁸¹ Santos Vara (2023), p. 1002. Nel contesto delle operazioni congiunte di Frontex con gli stati membri è emersa inoltre l'ambiguità sulla natura giuridica dei piani operativi, come atti dell'Unione o degli stati membri. Vedi: Coman-Kund (2022).

⁵⁸² Vitiello (2020), p. 286.

adottate da Frontex in ciascun caso specifico.⁵⁸³ Infine, le attività esecutive del corpo permanente sono condotte in “concertazione” con le missioni nell’ambito della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC).⁵⁸⁴

Da questo quadro “a scatole cinesi” si evince che la violazione potrebbe originare da condotte illecite materialmente commesse in varie fasi delle operazioni, con un coinvolgimento e controllo di Frontex variabile⁵⁸⁵ anche a seconda della definizione di **ruoli e competenze** che varia da caso a caso.⁵⁸⁶ Inoltre, la violazione potrebbe ricondursi a uno dei livelli nella **stratificazione delle fonti** che inquadrano le operazioni.⁵⁸⁷ Nel complesso, risulta particolarmente difficile individuare il partecipante dell’operazione che abbia tenuto una determinata condotta, o che avrebbe potuto prevenirla.⁵⁸⁸

III.1.2 La responsabilità internazionale dell’Unione per le condotte dell’Agenzia

Per stabilire la **responsabilità internazionale** nello svolgimento delle attività di Frontex e degli stati terzi,⁵⁸⁹ la dottrina ricorre al Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali (*Draft Articles on the Responsibility of International Organisations*, nel prosieguo “**ARIO**”). La responsabilità internazionale origina da una condotta internazionalmente illecita di un soggetto di diritto internazionale.⁵⁹⁰ Per

⁵⁸³ Vitiello (2020), p. 256. Di conseguenza, “[t]o then be able to identify the responsible author(s) of a given line of conduct, a case-by-case assessment will be necessary”. Vedi: De Coninck (2024), p. 26.

⁵⁸⁴ Art. 73, par. 2 del Reg. 2019/1896.

⁵⁸⁵ Le azioni operative non sono attuate sotto la direzione e il controllo *esclusivi* delle autorità del paese terzo partner, per via dell’influenza fattuale esercitata dall’Agenzia sulle condotte degli agenti dei paesi terzi. Inoltre, il Piano operativo è preventivamente concordato tra Agenzia e autorità del paese terzo, nel cui solo ambito dovrebbero essere rese le istruzioni; in caso di mancata conformità delle istruzioni il direttore esecutivo di Frontex può adottare le misure necessarie, compresa la sospensione o la cessazione dell’azione in questione. Vedi: Art. 4(3)(f) del Modello di accordo sullo status del 2021, COM(2021) 829 final; Previatello (2023), pp. 13,14; Letourneux (2022), p. 344; Fink (2020a), p. 541.

⁵⁸⁶ Fink (2020a), p. 539; Fink e Idriz (2022), p. 136.

⁵⁸⁷ Come illustrato nella *Figura 1*, Capitolo I.

⁵⁸⁸ Fink (2020b); Santos Vara (2023), p. 989.

⁵⁸⁹ Si fa riferimento quindi alla nozione di responsabilità internazionale nell’accezione specifica di *liability*, inserita nel più ampio concetto di “accountability”. Mentre il concetto “ombrello” di accountability riguarda “[t]he political, moral or legal implications of past events or conduct”, la *liability* implica che “an international legal person who breaches its international obligations bears a duty to right its wrongs and provide remedies”. Tale nozione sottende i due Progetti di articoli sulla responsabilità, delle organizzazioni internazionali e degli stati, contenenti le norme secondarie che determinano “se un obbligo internazionale è stato violato e quali sono le conseguenze che ne derivano”. Vedi: Raimondo (2024), pp. 209, 210.

⁵⁹⁰ Si ritiene che Frontex sia sprovvista di personalità giuridica internazionale “autonoma”, ancorché la dimensione esterna del suo mandato la renda di fatto un attore globale. L’Agenzia

l'Unione, la responsabilità sarebbe verificata nella misura in cui i) ad essa sia attribuibile la condotta e ii) quest'ultima costituisca una violazione di un suo obbligo internazionale.⁵⁹¹

Poiché lo **stato ospitante** (il paese terzo) ha la direzione e il controllo dei membri delle squadre, ciò implica che è **responsabile**,⁵⁹² ma non **in via esclusiva**.⁵⁹³ Questa impostazione è coerente con la **ARIO**, per cui il principio della responsabilità primaria non preclude *ipso iure* il sorgere di una **responsabilità** degli altri stati e delle organizzazioni internazionali partecipanti. In primo luogo, l'Unione potrebbe insorgere in una **responsabilità diretta (art. 48 ARIO)** per la condotta lesiva di un obbligo internazionale incombente su di essa.⁵⁹⁴ Tale responsabilità sarebbe di tipo "collettivo", imputabile cioè al gruppo che tramite la cooperazione operativa commette l'illecito, ma non necessariamente *anche* a ciascuno dei membri individualmente considerati.⁵⁹⁵ In secondo luogo, una **responsabilità indiretta (art. 14 ARIO)** dell'Unione potrebbe scaturire invece dalle condotte dell'Agenzia che facilitino o assistano la commissione di un illecito da parte dello stato ospitante.⁵⁹⁶

Per quanto riguarda la **responsabilità diretta**, rileva l'ipotesi **dell'attribuzione doppia o multipla**, sia all'Agenzia che agli **stati ospitanti** (paesi terzi), di una stessa **condotta illecita**.⁵⁹⁷ **Tuttavia**, i criteri per configurare tale responsabilità sono oggetto di dibattito in quanto non sono chiare le circostanze in cui un "controllo effettivo"⁵⁹⁸ sarebbe

possiede invece personalità giuridica "derivata" in quanto connessa all'Unione europea, pieno soggetto di diritto internazionale, la cui responsabilità viene impegnata dalle condotte dell'Agenzia. Vedi: Raimondo (2024), p. 211; Vitiello (2020), p. 259.

⁵⁹¹ L'obbligo in questione può discendere da una norma di diritto internazionale consuetudinario, un principio generale, un trattato o un atto unilaterale. Vedi: De Coninck (2024), p. 37; Raimondo (2024), p. 210.

⁵⁹² Come da accordi sullo status, le condotte del corpo permanente sono in principio direttamente attribuibili al paese terzo, in quanto posto a completa disposizione di quest'ultimo e soggetto alle sue istruzioni. Vedi: Letourneux (2022), p. 346.

⁵⁹³ Infatti, come da considerando nr. 84 del Reg. 2019/1896 in nessun caso la cooperazione con i paesi terzi solleva l'Agenzia o gli stati membri partecipanti dalle responsabilità in materia di diritti fondamentali. Vedi: Vitiello (2020), p. 254.

⁵⁹⁴ L'attribuzione è l'operazione giuridica atta a imputare a uno stato o una organizzazione internazionale, la condotta di un individuo o un gruppo di individui che agiscono come intermediari (o agenti). Vedi: Raimondo (2024), p. 216.

⁵⁹⁵ Art. 48 ARIO. Vitiello distingue fra responsabilità concorrente (derivante da un concorso di atti illeciti distinti derivanti da condotte interdipendenti), cumulativa (derivante da un cumulo di più condotte illecite da cui origina un unico pregiudizio) e congiunta (derivante da un insieme inestricabile di condotte illecite). Vedi: Vitiello (2020), p. 258 e ss, 264.

⁵⁹⁶ Nel caso della responsabilità indiretta si parla di attribuzione della responsabilità, piuttosto che attribuzione della condotta (che rimarrebbe in capo allo stato ospitante). Vedi: Vitiello (2020), p. 265; Raimondo (2024), p. 217.

⁵⁹⁷ Raimondo (2024), p. 225 e ss.

⁵⁹⁸ Art. 7 ARIO.

esercitato simultaneamente da più attori. **Secondo Raimondo** è possibile verificare il requisito del controllo effettivo tramite la nozione di “power to prevent”, in base al quale il controllo deriverebbe dalla capacità dell’Agenzia di assicurare il rispetto del diritto dell’Unione e internazionale nell’esercizio delle sue funzioni (“the normative and factual ability to prevent a wrongful outcome”),⁵⁹⁹ sia tramite la sua azione diretta che la supervisione sulle attività operative.⁶⁰⁰ L’applicazione di tale nozione implica che un partecipante alle operazioni sarebbe soggetto contemporaneamente al controllo effettivo dello stato ospitante e dell’Agenzia.

In ogni caso, l’allocazione della responsabilità diretta va diversificata in base allo **status giuridico del personale operante nel corpo permanente**. All’Agenzia sarebbero imputabili le sole condotte del **personale statutario**, con conseguente **responsabilità concorrente (o sussidiaria)** dell’Unione, a due condizioni ritenute facilmente integrabili. Da un lato Frontex dovrebbe considerarsi ente incaricato di svolgere compiti e funzioni dell’organizzazione internazionale (art. 2, lett. d e art. 6 ARIO), condizione integrata dalla funzione sussidiaria dell’Agenzia, incaricata di realizzare gli scopi dell’UE; dall’altro, il personale dovrebbe avere con l’Agenzia un legame analogo a quello esistente fra contingenti nazionali e Nazioni Unite nelle missioni di *peacekeeping*, condizione verificata nella misura all’Agenzia sono conferiti poteri di *co-commanding* al fianco dello stato ospitante.⁶⁰¹ L’accertamento di un controllo effettivo da parte dell’Agenzia sulle condotte del **personale statutario** è fondato giuridicamente dal trasferimento formale di poteri esecutivi all’Agenzia, che comporta una “presunzione di corresponsabilità” valida anche per le condotte *ultra vires*.⁶⁰²

Diversamente, le condotte del **personale distaccato dagli stati membri** sono difficilmente imputabili in via diretta all’Agenzia, in ragione del fatto che il “trasferimento di autorità” all’Agenzia va inteso come delega della direzione operativa delle truppe, ma si accompagna al mantenimento del comando generale da parte degli stati membri di provenienza.⁶⁰³ Non andrebbe comunque esclusa *a priori* una **responsabilità**

⁵⁹⁹ Raimondo (2024), p. 228.

⁶⁰⁰ Le prerogative dell’Agenzia possono configurare un “significant degree of control over the conduct of team members” che va oltre la mera “influenza”: si pensi al margine di apprezzamento del direttore esecutivo nel prendere le decisioni di cui all’art. 46 Reg. 2019/1896, al compito di stilare le liste per l’attrezzatura tecnica e i profili dello staff richiesto per ciascuna operazione, ovvero il compito di sviluppare specifici programmi di addestramento pertinenti alle attività delle operazioni. Vedi: Raimondo (2024), pp. 228-229.

⁶⁰¹ Vitiello (2020), p. 260.

⁶⁰² Vitiello (2020), p. 261.

⁶⁰³ Vitiello (2020), p. 262. L’esclusione della responsabilità dell’Agenzia non è peraltro compensata da un agevole accertamento di una responsabilità degli stati membri di fronte alla Corte EDU; si è anzi sottolineato che il ricorso alle operazioni nei paesi terzi costituisce un tentativo di “fuga” dalla

congiunta “accessoria” dell’Unione per le condotte poste in essere dal personale distaccato, a condizione di dimostrare che la condotta illecita sia il risultato di istruzioni lesive dei diritti fondamentali contenute nel Piano operativo e adottate di accordo fra Frontex e stato ospitante (eventualità peraltro improbabile),⁶⁰⁴ o valorizzando la “factual influence” dell’Agenzia sulle condotte delle squadre in ciascun caso di specie.⁶⁰⁵ L’ipotesi più accreditabile sarebbe invece di **responsabilità indiretta** dell’Agenzia, per **“aiuto o assistenza”**⁶⁰⁶ alle condotte lesive attribuibili direttamente al personale distaccato dagli stati membri.

Nella diversa ipotesi di **responsabilità indiretta dell’Unione per complicità**, essa deriva dall’**aiuto o assistenza** prestata dall’Agenzia alla condotta illecita dello stato ospitante (paese terzo).⁶⁰⁷ Essa presuppone che ci sia un **collegamento** fra la condotta del soggetto “assistente” e la condotta dei soggetti “assistiti”;⁶⁰⁸ l’esistenza di un **nesso causale** tra l’attività di assistenza e l’illecito è agevolato dal fatto che il Progetto non richiede che l’assistenza sia indispensabile alla commissione dell’illecito, anche se essa vi dovrebbe “contribuire significativamente”.⁶⁰⁹ Dal punto di vista del **contenuto**, qualsiasi forma di aiuto materiale sarebbe valida, indipendentemente dal grado di formalizzazione:⁶¹⁰ rileverebbe quindi il supporto logistico, finanziario o tecnico sia nell’ambito degli accordi sullo *status* che negli accordi di lavoro. Due condizioni presidiano tale responsabilità, complicandone l’accertamento.⁶¹¹ La **violazione** deve rimanere tale quandanche compiuta dall’organizzazione internazionale stessa (“opposability requirement”), integrabile nella

Corte di Strasburgo, tramite la recisione di qualsiasi “jurisdictional link” con gli individui interessati. Di conseguenza, nell’ambito degli accordi sullo *status* la responsabilità diretta per le condotte del personale distaccato sarebbe generalmente attribuita al paese terzo. Vedi: Letourneux (2022), p. 351; Molnár (2023a), pp. 1018, 1033-1034.

⁶⁰⁴ Tale situazione si verificherebbe in caso di inserimento nel Piano operativo di istruzioni in principio lesive dei diritti fondamentali. Vedi: Fink (2020a), p. 541.

⁶⁰⁵ Vitiello (2020), p. 262; Fink (2020a), p. 541.

⁶⁰⁶ Art. 14 ARIO.

⁶⁰⁷ Artt. 14 e 58 ARIO. In tale ipotesi, di sviluppo recente nel diritto internazionale come conseguenza dell’aumento dell’interdipendenza nella società internazionale, il responsabile non corrisponde all’autore della condotta, che causa direttamente il danno. Vedi: Raimondo (2024), p. 230 e ss.

⁶⁰⁸ Nel report sull’accordo sullo status con il Senegal del Comitato LIBE del Parlamento europeo si è espresso preoccupazione riguardo al rischio per l’Agenzia di divenire complice di violazioni dei diritti individuali commesse da tale paese. Vedi: Parlamento europeo (2024), Report on a European Parliament recommendation to the Commission concerning on the ongoing negotiations on a status agreement on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) in Senegal, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, A9-0032/2024.

⁶⁰⁹ Raimondo (2024), p. 234.

⁶¹⁰ Vitiello (2020), p. 266.

⁶¹¹ Letourneux (2022), p. 350.

misura in cui obblighi in materia di diritti fondamentali incombono tanto sugli stati partecipanti che sull'Unione europea.⁶¹² Più difficilmente sarebbe integrabile il requisito **dell'intenzionalità**,⁶¹³ che richiede al minimo la “**conoscenza**” delle circostanze in cui è avvenuta la violazione da parte degli agenti di Frontex.

Infine, non sembra escludibile *a priori* l'ipotesi, attigua a quella appena esposta, di una **responsabilità diretta dell'Agenzia per “negligenza”**, originata dalle condotte omissive in attività per le quali l'Agenzia era o avrebbe dovuto essere a conoscenza di un rischio di violazioni dei diritti fondamentali.⁶¹⁴ In tal caso rileva la dottrina degli “obblighi positivi”, che prescrive l'adozione di tutte le misure ragionevoli idonee a prevenire le violazioni dei diritti fondamentali, in ottica protettiva degli individui.⁶¹⁵ Questa impostazione ha il vantaggio di evitare il requisito stringente dell'intenzionalità relativo all'ipotesi di complicità. Le misure ragionevoli sarebbero definite in base a ciascun caso di specie, tuttavia rilevano due criteri essenziali: la capacità dell'Agenzia di prevenire o rispondere alle violazioni dei diritti umani e ii) la prevedibilità (“*foreseeability*”) del rischio di violazione.⁶¹⁶ In altre parole, la definizione e il rispetto degli obblighi positivi sono subordinati all'esercizio della giurisdizione ovvero un certo grado di controllo effettivo sulle operazioni.⁶¹⁷ La configurazione di una responsabilità dell'Agenzia dipenderebbe quindi dalla dimostrazione di un grado di influenza e controllo in ciascun caso specifico, in particolare in presenza di una certa forma di esercizio extraterritoriale della “*jurisdiction*”.⁶¹⁸

⁶¹² Vitiello (2020), p. 265; Raimondo (2024), p. 238.

⁶¹³ L'integrazione di tale elemento soggettivo dipende dalla sua interpretazione e risente della considerazione che, senza una soglia sufficientemente alta, “every form of contact with another state which is engaged in human rights violations may be labeled as assistance”. Vedi: Heijer (2011), pp. 106, 107.

⁶¹⁴ Fink (2017b), p. 285; Raimondo (2024), p. 241; Ingratoci (2019), p. 911; Lanovoy (2016), p. 146.

⁶¹⁵ Fink (2017b), p. 282.

⁶¹⁶ Fink (2017b), p. 278.

⁶¹⁷ Si ritiene in generale che sia lo stato ospitante (il paese terzo) a detenere in generale tale responsabilità, in quanto possiede “the required level of knowledge about the risks of human rights violations and dispose of the appropriate practical and legal capacities to prevent or mitigate those risks.” Vedi: Raimondo (2024), p. 243.

⁶¹⁸ Raimondo (2024), p. 245.

III.1.3 La responsabilità dell'Unione per i danni causati da Frontex

Per quanto riguarda il regime della **responsabilità extracontrattuale in base all'art. 340, par. 2 TFUE**,⁶¹⁹ a differenza delle missioni in ambito di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), l'Unione può essere tradotta di fronte alle Corti nel caso di danni causati nel corso delle operazioni dell'Agenzia.⁶²⁰ **L'art. 340 TFUE** è pertanto ripreso dal regolamento istitutivo all'**art. 97, par. 4, in base al quale** l'Agenzia risarcisce i danni causati dai suoi servizi o dal suo personale nell'esercizio delle proprie funzioni, compresi quelli connessi all'esercizio dei suoi poteri esecutivi.⁶²¹ Il **diritto soggettivo** al risarcimento del danno da parte dell'Unione per i danni cagionati dalle sue istituzioni e agenti "**nell'esercizio delle funzioni**" è contenuto **nell'art. 41, par. 3 della Carta**, espressione del diritto ad una buona amministrazione. Inoltre, il diritto al risarcimento è considerato come un'estensione del diritto **a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice**, contenuto **nell'art. 47 della Carta**.⁶²² Invero, tale ricorso rende i diritti fondamentali "azionabili" nella misura in cui è esperibile direttamente dagli individui e, a differenza di quanto previsto dall'art. 263 TFUE, non richiede condotte qualificabili alla stregua di "atti destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi".⁶²³

L'attribuzione della condotta all'istituzione, organo o organismo UE è la preconditione per la configurazione della responsabilità extracontrattuale dell'Unione, ma anche per la procedibilità del ricorso di fronte alla Corte di giustizia, in quanto competente a esprimersi solo sulla responsabilità dell'Unione (non anche degli stati membri).⁶²⁴ All'Agenzia sono direttamente attribuibili le sole condotte del **personale statutario e dei propri agenti** (direttore esecutivo o funzionari in loco) nell'esercizio delle proprie funzioni.⁶²⁵ Per contro, è esclusa l'imputabilità a Frontex delle condotte del **personale non statutario**,

⁶¹⁹ La ARIO costituisce la *lex generalis* nei confronti di cui il regime della "EU public liability" si pone come *lex specialis*. Vedi: Gasbarri (2024), p. 5.

⁶²⁰ Letourneux (2022), p. 348. Le immunità dalla giurisdizione del paese terzo non esimono dalla giurisdizione dell'UE e degli stati membri, e quindi dall'eventuale accertamento della responsabilità. Per quanto riguarda la responsabilità del personale distaccato dagli stati membri presso il corpo permanente, la loro responsabilità civile, penale o amministrativa è in capo alle autorità nazionali competenti degli Stati membri, conformemente al diritto nazionale applicabile. Peraltro, più incerto è il tema della responsabilità penale del personale statutario, che pure beneficia dell'immunità dalla giurisdizione penale del paese terzo, in ragione dell'assenza di una competenza dell'Unione in materia penale, che porterebbe al rischio di "impunità". Vedi: Previatello (2023), p. 15-16; Santos Vara (2023), p. 1003; ECRE (2018), "ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Border and Coast Guard, (COM (2018) 631 final)", p. 11.

⁶²¹ Previatello (2023), p. 12.

⁶²² Fink (2020a), p. 536.

⁶²³ Vitiello (2020), p. 287; Fink (2020a), p. 535.

⁶²⁴ Vitiello (2020), p. 290; Fink (2020a), p. 538.

⁶²⁵ Vitiello (2020), p. 291; Ingratoci (2019), p. 908.

che rimane “di appartenenza” dello stato membro e delle cui azioni risponde sul piano del diritto internazionale. Il **personale** “prestato” dagli stati membri non integra infatti quel “rapporto organico” richiesto dall’art. 340, par. 2 TFUE, per come restrittivamente interpretato dalla Corte:⁶²⁶ la **definizione di “esercizio delle proprie funzioni”** comprende infatti i soli atti “degli agenti che, in forza di un rapporto interno e diretto, costituiscono la necessaria appendice dei compiti che devono svolgere le istituzioni”.⁶²⁷ La Corte ha risolto situazioni in cui vi erano più potenziali “autori” della violazione conferendo la responsabilità al **sogetto titolare della competenza ad agire** (“normative control”),⁶²⁸ che cioè ha il potere formale di adottare “decisioni finali”.⁶²⁹ Una responsabilità diretta dell’Agenzia sarebbe quindi imputabile a condizione che la misura da cui origina il pregiudizio non lasci alcun **potere discrezionale** alle autorità nazionali incaricate della sua applicazione; tramite l’esercizio di un tale potere l’Agenzia dovrebbe determinare in maniera vincolante la condotta da cui origina il danno.⁶³⁰ Come già puntualizzato, l’Agenzia formalmente ha invece un potere di indirizzo, raccomandazione e condizionamento, a vario grado e a seconda delle fasi dell’operazione, sullo stato ospitante.⁶³¹ Nel complesso, malgrado “un organo dell’UE può di fatto influenzare (...) la condotta in misura maggiore di quanto suggerisca la legge”, in particolare quando esso detiene maggiore *expertise* delle autorità nazionali,⁶³² le condotte dell’Agenzia difficilmente possono rilevare nella valutazione del danno cagionato dalle decisioni

⁶²⁶ E’ importante notare che tale interpretazione restrittiva del rapporto organico implica che, in caso di pregiudizio cagionato da un membro del corpo permanente, i ricorrenti non potrebbero far leva sulla “apparenza giuridica” di esercizio di autorità da parte dell’Agenzia sul corpo permanente, desumibile dall’uniforme unica recante il vessillo di Frontex. Come evidenziato dal Mediatore, non ci si può aspettare che gli individui affetti dalle operazioni dell’Agenzia, posti in particolare posizione di vulnerabilità, cerchino di analizzare quella che è indubbiamente una complessa ripartizione delle responsabilità, e appare perfettamente logico che considerino Frontex la prima istituzione a cui ricorrere per denunciare le violazioni dei loro diritti fondamentali. Vedi: Mediatore europeo (2013), Relazione speciale del 7 novembre 2013, sull’indagine di propria iniziativa OI/5/2012/BEH-MHZ relativa a Frontex, par. 37; Vitiello (2020), p. 291; Ingratoci (2019), p. 908.

⁶²⁷ Ordinanza del Tribunale del 26 ottobre 2005, causa T-124/04, *Ouariachi c. Commissione*, EU:T:2005:378, punto 18. Vedi: Fink (2020a), p. 537.

⁶²⁸ Gkliati (2024b), p. 80.

⁶²⁹ Vitiello (2020), p. 292; Fink (2020a) p. 539; Fink e Idriz (2022), p. 141.

⁶³⁰ Fink (2020a), p. 538.

⁶³¹ Ad esempio, lo stato ospitante tiene conto per quanto possibile dei pareri (“views”) dell’Agenzia quando fornisce le istruzioni alle squadre, ma non è obbligato a seguirli. Vitiello (2020), p. 292; Fink (2020a), p. 541.

⁶³² Fink (2020a), p. 539.

statali.⁶³³ Tale impostazione⁶³⁴ è più restrittiva rispetto all’assetto della **ARIO**,⁶³⁵ per cui le condotte degli organi ovvero agenti dell’organizzazione internazionale sono attribuite a quest’ultima nel caso di atti commessi nelle “official capacity and within the organization’s overall functions”,⁶³⁶ compresi gli atti *ultra vires*.⁶³⁷

Per la diversa ipotesi di una **responsabilità indiretta** dell’Agenzia, per la condotta illecita direttamente ascrivibile allo stato ospitante, la Corte ha sostenuto che anche condotte omissive possono impegnare la responsabilità,⁶³⁸ posto che vi sia un “obbligo di agire”, come nel caso di obblighi di due diligence. Tale ipotesi non sembra tuttavia accrescere le possibilità di ottenere il risarcimento per il pregiudizio subito dalla parte lesa. In primo luogo, la giurisprudenza della Corte riguardante le condotte omissive non è sufficientemente sviluppata, specie con riguardo al requisito del nesso causale; non è facile dedurre quindi le circostanze precise in cui sorgerebbe una tale responsabilità.⁶³⁹ In secondo luogo, l’obbligo di risarcire il danno sarebbe circoscritto **al pregiudizio direttamente connesso all’attività illecita** dell’Agenzia. Pertanto, non sarebbe sufficiente la violazione di un generico obbligo di vigilanza, ma si dovrebbe dimostrare che il danno causato dalla negligenza abbia una rilevanza autonoma rispetto alla lesione del diritto individuale.⁶⁴⁰

Rilevano infine le **condizioni sostanziali** affinché sorga la responsabilità extracontrattuale, così come stabilite da una consolidata giurisprudenza della Corte;

⁶³³ Dato che la competenza formale di impartire istruzioni alle squadre è sempre in capo al paese terzo, solamente a quest’ultimo è attribuibile la responsabilità. Di conseguenza, “a significant share of agencies’ “work” remains out of control and is deprived of any form of judicial scrutiny”. Vedi: Marin (2024b), p. 618; Gkliati (2024b), p. 80; Letourneux (2022), p. 349.

⁶³⁴ Più ampiamente, in base a questo assetto nei settori in cui l’UE ha competenza esclusiva per l’adozione di atti vincolanti, essa ha anche la responsabilità esclusiva per gli esiti illeciti e dannosi. Invece, nelle aree di competenza concorrente (in cui possono essere collocate le operazioni di Frontex), le responsabilità sono attribuite sulla base delle competenze formali, attribuite in precedenza. Vedi: Vitiello (2020), p. 268.

⁶³⁵ Tale impostazione è stata accolta dalla stessa Commissione del diritto internazionale all’art. 64 ARIO, su impulso dell’Unione, prevedendo una disposizione che consente di ripartire le responsabilità sulla base delle competenze, in quanto *lex specialis*; essa permette di salvaguardare l’autonomia dell’ordinamento dell’Unione, evitando che un’istanza internazionale si pronunciasse sul riparto di competenze. Vedi: Vitiello (2020), pp. 267, 268; Raimondo (2024), p. 221.

⁶³⁶ Art. 8 ARIO.

⁶³⁷ Fink (2020a), p. 537.

⁶³⁸ Causa T-250/02, *Autosalone Ispra Snc c. Comunità europea dell’energia atomica*, Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione) del 30 novembre 2005, ECLI:EU:T:2005:432, par. 41.

⁶³⁹ Fink e Idriz (2022), p. 142.

⁶⁴⁰ Vitiello (2020), p. 294.

applicandosi anche alle violazioni dei diritti fondamentali, esse costituiscono un ostacolo all'effettività del rimedio.⁶⁴¹

Le **tre condizioni cumulative** richiedono l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli, l'effettiva esistenza del danno, la sussistenza di un nesso di causalità (diretto ed esclusivo) tra la violazione dell'obbligo che incombe all'autore dell'atto e il danno subito dalle persone lese.⁶⁴²

Rispetto alla prima condizione, è pacifico che le norme a protezione dei diritti fondamentali **conferiscono diritti** agli individui;⁶⁴³ tuttavia, si pone il problema di determinare se da un obbligo di supervisione della condotta statale, in capo all'Agenzia, possano derivare diritti in capo ai singoli.⁶⁴⁴ In ogni caso, ai fini della prima condizione è necessario che una violazione di tale diritto sia **sufficientemente qualificata**, cioè che si verifichi una **violazione manifesta e grave** dei limiti del potere discrezionale che la norma comporta.⁶⁴⁵ Qualora l'autorità interessata disponga soltanto di un **marginale di discrezionalità** ridotto, o addirittura inesistente, la semplice violazione del diritto dell'Unione può essere sufficiente per stabilire l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata di tale diritto.⁶⁴⁶ Invece, più ampio è il margine di discrezionalità goduto dall'Agenzia, maggiore è la soglia di gravità necessaria affinché il danno sia risarcibile. Per le violazioni degli obblighi negativi (come il divieto di maltrattamenti), la relativa responsabilità diretta sarebbe in principio più agevole da dimostrare, vista la scarsa discrezionalità goduta dall'Agenzia nel caso degli accordi sullo status.⁶⁴⁷ Invece, per le violazioni degli obblighi positivi, l'accertamento della responsabilità indiretta sarebbe complicato dall'ampia libertà di apprezzamento dell'Agenzia delle conseguenze delle proprie azioni omissive, da cui deriva un'elevata

⁶⁴¹ Fink e Idriz (2022), p. 140; Raimondo (2024), p. 259.

⁶⁴² Il carattere cumulativo delle tre condizioni implica che è sufficiente l'assenza di una di esse affinché il ricorso venga respinto, senza che sia necessario valutare anche la sussistenza delle altre condizioni. Vedi: Causa T-136/22, *Hamoudi c. Frontex*, Ordinanza del Tribunale (Settima Sezione), 13 dicembre 2023, punti 22 e 23; Causa C-755/21 P, *Kočner c. Europol*, Sentenza della Corte (Grande Sezione), 5 marzo 2024, ECLI:EU:C:2024:202, punto 117.

⁶⁴³ Causa T-341/07, *Sison c. Consiglio dell'Unione europea*, Sentenza del Tribunale del 23 novembre 2011, ECLI:EU:T:2011:687, punto 75.

⁶⁴⁴ Vitiello (2023), p. 242.

⁶⁴⁵ Tale parametro è assente nel regime internazionale generale o nella giurisprudenza della Corte EDU, e appare molto stringente. Per altro verso, la dottrina ha suggerito che la gravità della violazione potrebbe inferirsi dal carattere assoluto dei diritti coinvolti, quali il divieto di tortura o trattamenti inumani e degradanti, o il principio di non-*refoulement*. Vedi: Previatello (2023); Rijpma e Fink (2020), p. 22; Fink e Idriz (2022), p. 141.

⁶⁴⁶ Causa C-755/21 P, *Kočner c. Europol*, Sentenza della Corte (Grande Sezione), 5 marzo 2024, ECLI:EU:C:2024:202, punto 126.

⁶⁴⁷ Vitiello (2020), p. 296.

soglia di gravità necessaria a dimostrarne la negligenza.⁶⁴⁸ Infatti, non può ritenersi che la violazione del principio di *due diligence* costituisca *per se* una violazione sufficientemente qualificata di una norma di diritto dell'Unione a tutela dei soggetti dell'ordinamento, idonea a far sorgere una responsabilità extracontrattuale.⁶⁴⁹

Quanto all'esistenza di un **nesso causale diretto ed esclusivo** fra condotta e danno, per una responsabilità diretta sarebbe necessario che la catena causale non sia mai interrotta da una condotta imputabile agli altri partecipanti, eventualità improbabile. Difficile sarebbe anche l'ipotesi della responsabilità indiretta per condotta omissiva dell'Agenzia, che esige che il danno sia conseguenza "inevitabile e immediata" della condotta.⁶⁵⁰

Finora è stato proprio il **requisito di causalità, interpretato restrittivamente**, ad aver escluso la responsabilità di Frontex nel corso delle attività operative.⁶⁵¹ Nel caso *WS e altri c. Frontex*⁶⁵² si è per la prima volta esperito il **ricorso per responsabilità extracontrattuale**.⁶⁵³ L'azione è stata ritenuta **ammissibile** dal Tribunale, ma è stata **rigettata** dai giudici in quanto non provata l'esistenza di un **nesso di causalità**. Il tribunale non ha ritenuto poi di dover esaminare la questione dell'attribuzione della condotta e della responsabilità;⁶⁵⁴ dopo aver escluso la possibilità di considerare un contributo ricollegabile anche all'operato dell'Agenzia, il Tribunale ha rimesso ai tribunali nazionali il compito di assicurare ai soggetti interessati una tutela giurisdizionale effettiva. La dottrina ha criticato la scarsa considerazione da parte del Tribunale **degli obblighi positivi** dell'Agenzia;⁶⁵⁵ concentrata sulla mancanza di competenza dell'Agenzia sulle decisioni di rimpatrio, il Tribunale non è arrivato a discutere gli obblighi in fatto di monitoraggio e supervisione, o la sua competenza in fatto di

⁶⁴⁸ Vitiello (2020), p. 297.

⁶⁴⁹ Vitiello (2020), p. 300.

⁶⁵⁰ Vitiello (2020), p. 299.

⁶⁵¹ Gkliati (2024a), p. 206; Gasbarri (2024), p. 5

⁶⁵² Causa T-600/21, *WS e altri c. Frontex*, Sentenza del Tribunale del 6 settembre 2023, ECLI:EU:T:2023:492. In particolare, i ricorrenti chiedevano il risarcimento per i danni arrecati durante un'operazione congiunta di rimpatrio condotta da Frontex in cooperazione con le autorità della Grecia, al seguito della quale avevano subito il respingimento in Turchia. A carico dell'Agenzia si contestava la mancata valutazione del rischio e dell'adozione di misure ragionevoli 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; non aver tenuto debitamente conto del reclamo presentato in base al meccanismo di denuncia individuale come da art. 111 reg. 2019.

⁶⁵³ Ingravallo (2023a), p. 18.

⁶⁵⁴ Molnár (2023b); Colombo (2024), p. 5.

⁶⁵⁵ Gkliati (2024a), p. 207; Marin (2024b), p. 614.

esecuzione delle suddette decisioni.⁶⁵⁶ Nel successivo caso *Hamoudi c. Frontex*⁶⁵⁷ il Tribunale ha confermato il suo approccio restrittivo, rilevando che il ricorrente non fosse stato in grado di dimostrare in modo specifico e manifesto l'esistenza del **nesso di causalità**; ha quindi rigettato il suo ricorso.⁶⁵⁸

In chiusura di tale panoramica, è necessario aggiungere che le attività operative extraterritoriali dell'Agenzia, con o senza poteri esecutivi, presentano la caratteristica specifica di *disgiungere* l'ambito fisico di esercizio della potestà d'imperio da quello giuridico di applicazione del diritto dell'Unione: esse complicano quindi la ricostruzione di un nesso sufficiente fra attività dell'Agenzia e territorio europeo. Con tutta evidenza, gli atti di diritto dell'Unione applicabili alla cooperazione di frontiera non riconoscono agli individui alcuno strumento d'azione che possa essere fatto valere nei casi in cui sia precluso il loro accesso al territorio dell'Unione.⁶⁵⁹ Il ricorso a pratiche di **esternalizzazione**, che delegano cioè ai paesi terzi le attività di coercizione, portano quindi a una diminuzione dell'esigibilità dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta, nella misura in cui ostacolano l'effettivo accesso alla giustizia nell'ambito del sistema giurisdizionale "diffuso" dell'UE.⁶⁶⁰

III.1.4 Il complicato accertamento della responsabilità in contesti operativi multi-attoriali e pluri-ordinamentali

Nel complesso, la responsabilità internazionale dell'Unione o dell'Agenzia non è ancora emersa con la stessa intensità, rispetto agli stati, nelle operazioni coordinate dall'Agenzia.⁶⁶¹ L'accertamento della responsabilità internazionale dell'UE secondo il **regime generale** è ostacolato dalla mancata adesione alla CEDU, posticipata a un termine indefinito dal parere 2/13 della Corte;⁶⁶² né potrebbe essere accertata di fronte ad altri

⁶⁵⁶ Raimondo (2024), p. 260. La sentenza è stata impugnata ed è tuttora pendente. Vedi: Causa C-679/23 P.

⁶⁵⁷ Causa T-136/22, *Hamoudi c. Frontex*, Ordinanza del Tribunale del 13 dicembre 2023, ECLI:EU:T:2023:821. Il ricorrente lamentava di essere stato respinto in mare dalle autorità della Grecia verso la Turchia, dove ha vissuto come clandestino sotto la minaccia imminente di respingimento in Siria; egli lamentava che durante la sua permanenza in mare, un aereo di sorveglianza privato gestito da Frontex aveva sorvolato la scena due volte, presumibilmente nel corso di una delle operazioni condotte dall'Agenzia in quel periodo, l'intervento rapido alle frontiere nel Mar Egeo e l'operazione congiunta "Poseidon". Il ricorrente contestava il mancato assolvimento degli obblighi dell'Agenzia, in particolare con riferimento alla facoltà data dall'Art. 46 del Reg. 2019/1896.

⁶⁵⁸ Ingravallo (2023a), p. 20. L'ordinanza è stata impugnata ed è tutt'ora pendente. Vedi: Causa C-136/24 P.

⁶⁵⁹ Vitiello (2020), p. 208.

⁶⁶⁰ Vitiello (2020), pp. 206-208.

⁶⁶¹ Molnár (2023a), p. 1020.

⁶⁶² Parere della Corte 2/13, 18 Dicembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.

organi esterni a tutela dei diritti umani.⁶⁶³ Peraltro, la **Corte di giustizia** potrebbe fare riferimento alla ARIO in via interpretativa, come fonte di ispirazione ad integrazione del regime della **responsabilità extracontrattuale in base all'art. 340, par. 2 TFUE**.⁶⁶⁴

Tale **rimedio** appare ad oggi non adatto al contesto delle operazioni dell'Agenzia, di carattere **pluri-ordinamentale**⁶⁶⁵ e **multi-attoriale**.⁶⁶⁶ La permanenza di **due** regimi paralleli e autonomi di responsabilità extracontrattuale,⁶⁶⁷ relativi alla competente giurisdizione nazionale ovvero sovranazionale, ostacola la configurazione di un unico diritto al risarcimento del danno, pur originato dalle condotte materialmente interdipendenti dei **membri del corpo permanente**.⁶⁶⁸ Del pari, la segmentazione delle giurisdizioni si aggrava con l'aggiunta degli stati terzi alla cooperazione. Si eclissano così le possibilità di tradurre l'Agenzia di fronte alla Corte di giustizia, poiché **non ha tenuto una condotta imputabile all'Unione** in base al modello delle competenze formali.⁶⁶⁹

Un limite **trasversale ai due regimi** è stato individuato nella (scarsa) specificità dei diritti violati, umani e/o fondamentali. La natura vincolante delle norme in materia di diritti umani per le organizzazioni internazionali non implica la definizione di **obblighi sufficientemente specifici** da garantirne l'effettiva **azionabilità** di fronte alle corti.⁶⁷⁰ Tale problema, definito "incongruenza normativa", descrive lo iato fra gli impegni –

⁶⁶³ Raimondo (2024), p. 254.

⁶⁶⁴ Molnár (2023b).

⁶⁶⁵ Le attività operative non sono inquadrabili sotto un unico regime giuridico – ad esempio la cornice attuativa del diritto dell'Unione da parte dei propri agenti – ma avvengono sotto l'autorità congiunta di più partecipanti. Vedi: De Coninck (2024), p. 25.

⁶⁶⁶ Le situazioni "multi-actor" sono complesse in ragione del vasto numero di attori, fra cui autorità locali e nazionali, attori privati, altri organi e agenzie dell'UE, oltre che sempre più i paesi terzi; tali partecipanti hanno obblighi diversi a seconda del loro status giuridico, del loro mandato e degli ordini a essi impartiti. Vedi: De Coninck (2024), p. 26; Gkliati (2024b), p. 74; Fink (2020b); Fink e Idriz (2022), p. 133.

⁶⁶⁷ Gkliati (2024b), p. 85.

⁶⁶⁸ La tutela dei diritti fondamentali garantita dall'Unione si espleta tramite un sistema giurisdizionale *integrato*, anche se imperniato sulla Corte di giustizia. Vedi: Vitiello (2020), p. 8; Raimondo (2024), p. 259.

⁶⁶⁹ Gkliati (2024b), p. 85. Più ampiamente, le regole sull'attribuzione non tengono il passo con gli scenari tipici della "transnational cooperative governance" in cui si attua una "cooperazione indissociabile" fra i diversi agenti nell'ambito della gestione delle frontiere. Vedi: Raimondo e De Coninck (2024).

⁶⁷⁰ Il vincolo di rispetto dei diritti umani e fondamentali dell'Unione europea discende da molteplici fonti del diritto internazionale fra cui il diritto consuetudinario e cogente, i principi generali del diritto internazionale, l'adesione degli stati membri ai trattati sui diritti umani o l'adesione diretta dell'Unione, oltre che la stessa Carta dei diritti fondamentali. Gli obblighi relativi alle norme sui diritti umani contenute in tali strumenti sono stati estesamente definiti in riferimento agli stati, secondo l'impostazione stato-centrica dei diritti umani; tuttavia, in quanto soggetti del diritto internazionale diversi, è difficile sostenere una trasposizione automatica sulle organizzazioni internazionali di tali obblighi. Vedi: De Coninck (2024), p. 39.

commitments”⁶⁷¹ o “formal endorsements”⁶⁷² – delle organizzazioni internazionali in materia di diritti umani⁶⁷³ e gli obblighi in grado di concretizzare tali impegni, segnatamente **obblighi negativi, positivi, procedurali e sostanziali** giuridicamente vincolanti e azionabili, che attuano gli impegni (teorici) per garantire che i diritti umani possano essere rispettati e protetti.⁶⁷⁴ Nelle parole della Corte, “i diritti dei singoli nascono non soltanto quando essi vengono espressamente conferiti da disposizioni del diritto dell’Unione, ma anche in conseguenza di obblighi positivi o negativi che vengano imposti da disposizione siffatte in maniera ben definita tanto ai singoli quanto agli Stati membri o alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell’Unione”.⁶⁷⁵

Il problema della **mancata definizione degli obblighi** in materia di diritti umani affligge anche la responsabilità extracontrattuale dell’UE, in ragione dei limiti della Carta dei diritti fondamentali.⁶⁷⁶ La Carta ha il pregio di vincolare non solo gli stati membri nell’attuazione del diritto dell’UE, ma anche l’Unione stessa, ovvero le sue istituzioni, organi, uffici e agenzie.⁶⁷⁷ Tuttavia, essa non crea nuovi diritti e le sue norme non possono essere invocate indipendentemente da altre previsioni del diritto dell’Unione; in altre parole, le norme della Carta non esistono in un “legal vacuum”.⁶⁷⁸ Piuttosto, essa ha la funzione di “constitutional constraint”,⁶⁷⁹ lo standard tramite cui la CGUE vaglia la produzione normativa dell’UE e degli stati membri, guida dell’interpretazione e applicazione dei diritti fondamentali nell’ordinamento dell’Unione. Pertanto, la protezione dei diritti fondamentali nell’Unione è stata qualificata come “self-contained”, piuttosto che “self-sufficient”.⁶⁸⁰ A questo si aggiunge che, nel definire la portata dei diritti fondamentali, la Corte ha manifestato un atteggiamento definito “self-referential”.⁶⁸¹

Da quanto esposto emerge che agli individui colpiti da violazioni dei diritti fondamentali rimarrebbe (quasi) soltanto la strada dei **ricorsi interni ai paesi terzi**, competenti a risarcire i danni causati dall’Agenzia.⁶⁸² Nelle operazioni extraterritoriali di gestione delle

⁶⁷¹ De Coninck (2024), p. 46.

⁶⁷² Raimondo (2024), p. 212.

⁶⁷³ De Coninck (2024), p. 39.

⁶⁷⁴ De Coninck (2024), p. 39.

⁶⁷⁵ Causa C-755/21 P, Kočner c. Europol, Sentenza della Corte (Grande Sezione), 5 marzo 2024, ECLI:EU:C:2024:202, punto 118; Raimondo, e De Coninck (2024).

⁶⁷⁶ Raimondo (2024), p. 213.

⁶⁷⁷ Art. 51 della Carta dei diritti fondamentali.

⁶⁷⁸ De Coninck (2024), p. 49.

⁶⁷⁹ De Coninck (2024), p. 50.

⁶⁸⁰ De Coninck (2024), p. 61.

⁶⁸¹ De Coninck (2024), p. 62; Moreno-Lax (2017), p. 243.

⁶⁸² Art. 12, par. 6 del Modello di accordo sullo status del 2021, COM(2021) 829 final.

frontiere viene dunque a mancare quel grado di controllo – esercitato, *inter alia*, dalla Commissione in qualità di "custode dei trattati" – che vale per gli stati membri.⁶⁸³

Per altro verso, è stato evidenziato come l'effettività del diritto risulti compromessa dall'impossibilità di rivalersi contro *tutti* gli autori della violazione, stante il fatto che “la dimensione costituzionale del principio della tutela giurisdizionale effettiva esige che nessuna istituzione o organo dell'Unione sfugga al controllo giurisdizionale”.⁶⁸⁴ Pertanto, è stato puntualizzato che **l'attribuzione della responsabilità ai soli paesi terzi** non sia in linea con il principio dello stato di diritto e penalizzi di conseguenza la credibilità dell'Unione nella gestione delle frontiere.⁶⁸⁵

Al fine di colmare tale “vuoto”, la dottrina ha elaborato proposte a cui si possono ispirare i legislatori e le corti europee.⁶⁸⁶ Inoltre, alcuni autori⁶⁸⁷ hanno richiamato l'orientamento seguito dalla Corte nel recente caso *Kočner*,⁶⁸⁸ riferito all'agenzia **Europol**. Infatti, il fenomeno di evoluzione del mandato delle agenzie operative dell'Unione verso una cooperazione sempre più stretta con gli stati membri nel perseguire obiettivi comuni⁶⁸⁹ riguarda anche l'agenzia Europol.⁶⁹⁰ Come osservato, l'attuale regime della responsabilità extracontrattuale mal si adatta al carattere multi-attoriale di tale cooperazione. Il Regolamento (UE) 2016/794 di Europol ha invece espressamente riconosciuto una “joint and several liability” dell'Agenzia e degli stati membri in casi di attività operative congiunte.⁶⁹¹ La questione al centro del caso *Kočner* riguardava la configurazione di tale responsabilità per un trattamento dei dati illecito.⁶⁹² La Corte ha accertato quindi una forma di **responsabilità condivisa** fra Europol e stati membri, affermando che il Reg. 2016/794 istituiva “un regime di responsabilità in solido di Europol e dello Stato membro interessato per quanto riguarda i danni subiti a causa di un trattamento di dati siffatto”.⁶⁹³

⁶⁸³ Di conseguenza il Forum consultivo ha suggerito un atteggiamento cautelare, volto a garantire che siano istituiti rimedi efficaci per affrontare eventuali violazioni *prima* di impegnarsi con un paese terzo. Vedi: Frontex (2020), *Seventh Annual Report, Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights 2019*. Varsavia, p. 48.

⁶⁸⁴ Nicolosi (2024), p. 156.

⁶⁸⁵ Marin (2024b); Santos Vara (2023), p. 1009; Gkliati (2024b), p. 85.

⁶⁸⁶ Si veda il documento congiunto elaborato nell'ambito del progetto SHARE, “*Joint Guidelines on “Shared Responsibility” for European Integrated Border Management*”.

⁶⁸⁷ De Coninck e Tas (2025); Nicolosi (2024), p. 161; Marin (2024b), p. 616.

⁶⁸⁸ Causa C-755/21 P, *Kočner c. Europol*, Sentenza della Corte (Grande Sezione), 5 marzo 2024, ECLI:EU:C:2024:202.

⁶⁸⁹ De Coninck (2023a); De Coninck (2023b).

⁶⁹⁰ I poteri dell'agenzia Europol sono stati ampliati, *inter alia*, con riguardo al trattamento dei dati, alla valutazione degli investimenti diretti esteri e all'acquisizione di dati da parte di aziende private ai fine di prevenire il terrorismo.

⁶⁹¹ De Coninck e Tas (2025), p. 195.

⁶⁹² La protezione dei dati è contenuta negli artt. 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

⁶⁹³ Causa C-755/21 P, *Kočner c. Europol*, Sentenza della Corte (Grande Sezione), 5 marzo 2024, ECLI:EU:C:2024:202, punto 62.

Anche se una trasposizione automatica di questa interpretazione rispetto a Frontex sembra improbabile,⁶⁹⁴ tuttavia la sentenza è stata valorizzata come potenziale punto di partenza per lo sviluppo di un regime di responsabilità più avanzato, applicabile anche all’Agenzia.⁶⁹⁵

III.2 I ricorsi a disposizione contro gli atti o le omissioni di Frontex

Per ciò che concerne gli individui che lamentino una violazione dei propri diritti in relazione alle operazioni svolte dall’Agenzia o alle carenze ad essa imputabili, hanno la possibilità di utilizzare il ricorso per annullamento ex **art. 263 TFUE**, ovvero in carenza ex **art. 265 TFUE**, ex **art. 98 del Reg. 2019/1896**.

Varie ONG hanno cercato di far accertare la responsabilità dell’Agenzia di fronte alla Corte.⁶⁹⁶ Invece non sono state oggetto di contestazioni davanti alla Corte le operazioni dell’Agenzia in cooperazione con i paesi terzi.

Dal contenzioso si evince innanzitutto l’irrelevanza del **ricorso per annullamento**; esso è affetto da tradizionali limiti che rendono l’azione particolarmente farraginoso per i singoli, persone fisiche o giuridiche.⁶⁹⁷ Inoltre, tale ricorso è avverso gli **atti produttivi di effetti giuridici nei confronti di terzi**, che ne siano destinatari o che comunque li riguardino direttamente e individualmente, incidendo sulla loro specifica situazione giuridica.⁶⁹⁸ Al contrario, la **natura operativa** delle attività dell’Agenzia non consente la riconduzione delle **condotte fattuali** del personale, ovvero dell’attività istruttoria svolta a supporto delle autorità nazionali, nell’alveo degli atti giuridici vincolanti.⁶⁹⁹ Il rimedio è venuto invece in rilievo per contestare la legalità delle decisioni di Frontex in tema di **diritto di accesso** ai documenti.⁷⁰⁰

Per quanto riguarda la fattispecie degli **accordi sullo status**, la via del ricorso per annullamento appare ardua. Sebbene gli accordi stessi, i piani operativi e le decisioni

⁶⁹⁴ Da un lato si tratta di agenzie del tutto diverse, dall’altro la disposizione sulla responsabilità nel Reg. 2016/794 era limitata all’ambito materiale del trattamento dei dati.

⁶⁹⁵ De Coninck e Tas (2025), p. 214; Marin (2024b), p. 617.

⁶⁹⁶ Gasbarri (2024), p. 2.

⁶⁹⁷ Gasbarri (2024), p. 3; Nicolosi (2023), pp. 52,53.

⁶⁹⁸ Fink e Idriz (2022), p. 137

⁶⁹⁹ L’esecuzione di compiti tipici della gestione delle frontiere, anche in seno agli accordi sullo status, implicano più spesso istruzioni e azioni pratiche che costituiscono condotte di fatto: si pensi ad attività di supervisione e consulenza durante l’attuazione delle operazioni congiunte, analisi dei dati a sostegno delle istruzioni operative, o comportamenti fattuali come impedire l’attraversamento delle frontiere esterne dell’UE. Vedi: Vitiello (2023), p. 226, 239; Colombo (2024), p. 2.

⁷⁰⁰ Causa T-31/18 *Izuzquiza e Semsrott c. Frontex*, Sentenza del Tribunale del 26 marzo 2021, ECLI:EU:T:2021:173; Causa T-205/22, *Naass e Sea-Watch c. Frontex*, Sentenza del Tribunale del 24 Aprile 2024, ECLI:EU:T:2024:266. Vedi: Colombo (2024), p. 2; Gasbarri (2024), p. 1.

formali prese nell'ambito dell'esercizio dei poteri esecutivi costituiscano atti giuridici, la maggior parte degli atti dell'Agenzia non producono effetti giuridici *verso gli individui*.⁷⁰¹ In particolare, il requisito per cui gli atti debbano riguardare gli individui in **maniera diretta e individuale** richiede che gli effetti giuridici riguardino la situazione specifica degli individui, incidano cioè sui loro interessi, portando a un significativo cambiamento della loro posizione giuridica (carattere individuale); inoltre, non ammette ulteriori misure di attuazione da parte di altri attori (carattere diretto).⁷⁰² Gli accordi sullo *status* e i piani operativi richiedono entrambi misure di attuazione per produrre effetti giuridici, e gli accordi stessi non chiariscono il grado di discrezionalità goduto dai diversi attori nel corso delle operazioni. Nell'ipotesi in cui venga proposto un annullamento del **Piano operativo**, che potrebbe contenere previsioni specifiche⁷⁰³ all'origine *de iure* della violazione, difficilmente i ricorrenti potrebbero dimostrare l'interesse ad agire, a causa dell'assenza del carattere individuale.⁷⁰⁴

Il caso **SS e ST**⁷⁰⁵ ha portato l'Agenzia per la prima volta di fronte alla Corte sul merito di violazioni dei diritti fondamentali tramite lo strumento del **ricorso in carenza ex art. 265 TFUE**. Il Tribunale ha **dichiarato irricevibile il ricorso**, ritenendo che Frontex non potesse considerarsi responsabile di un'omissione dal momento che aveva fornito una risposta, seppur negativa, per giustificare la mancata sospensione dell'operazione. L'omissione è stata intesa come mancata adozione di una decisione ovvero mancata definizione di una posizione, e non come mancata adozione di un provvedimento o di una posizione diversi da quelli ritenuti necessari dai ricorrenti.⁷⁰⁶ Se il Tribunale ha proceduto nel solco di una giurisprudenza consolidata, la cautela dimostrata nell'accertamento della condizione di procedibilità ha portato a tralasciare l'esame del merito dell'inazione,

⁷⁰¹ Gkliati (2024a), p. 207; Ingravallo (2023a), p. 16; Fink e Idriz (2022), p. 137.

⁷⁰² Fink e Idriz (2022), p. 138 e ss. In altre parole, nell'attuazione di tali misure, gli attori non dovrebbero godere di margini di discrezionalità.

⁷⁰³ Come si evince dall'art. 38, para 3, lett. d) del regolamento istitutivo.

⁷⁰⁴ Fink e Idriz (2022), p. 139.

⁷⁰⁵ Causa T-282/21, SS e ST c. Frontex, Ordinanza del Tribunale del 7 aprile 2022, ECLI:EU:T:2022:235. L'Agenzia era accusata di aver violato i suoi obblighi positivi, per non aver azionato l'art. 46, par. 4 del reg. 2019 e non aver fornito giustificati motivi. Secondo i ricorrenti, l'Agenzia aveva omesso di sospendere o cessare alcune pratiche poste in essere nel contesto delle operazioni di controllo dei confini nella regione del mar Egeo a partire dal marzo 2020, integranti serie e persistenti violazioni dei diritti fondamentali e degli obblighi di protezione internazionale; non aveva inoltre adempiuto agli obblighi positivi imposti dalla Carta dei diritti fondamentali riguardo alla prevenzione di violazioni prevedibili di diritti fondamentali perpetrate nel mar Egeo.

⁷⁰⁶ Causa T-282/21, SS e ST c. Frontex, Ordinanza del Tribunale del 7 aprile 2022, ECLI:EU:T:2022:235, par. 32.

segnatamente il mancato adempimento di un obbligo.⁷⁰⁷ Peraltro, è stato sottolineato che il ricorso avverso il mancato azionamento del meccanismo di cui all'art. 46 del reg. 2019/1896 si scontra con l'ampio margine di apprezzamento riconosciuto in capo al direttore esecutivo, non configurando la disposizione un obbligo in senso stretto.⁷⁰⁸

Il Tribunale ha invitato i ricorrenti ad utilizzare il ricorso per annullamento di cui all'art. 263 TFUE.⁷⁰⁹ Ma anche i successivi ricorsi di *ST* sono stati infine giudicati inammissibili.⁷¹⁰

Nella misura in cui l'impianto dei rimedi è funzionale al vaglio di atti giuridici e decisioni vincolanti adottati dalle istituzioni UE e dai suoi organi, essi mal di adattano all'esame dell'azione **esecutiva di tipo operativo** dell'Agenzia.⁷¹¹ A questo si deve aggiungere che la "completezza" del sistema è fondata in buona parte sul pilastro delle corti nazionali degli stati membri, tramite il **rinvio pregiudiziale ex. art 267 TFUE**; con tutta evidenza, questa dialettica fra corti viene a mancare nel caso dell'azione esecutiva extraterritoriale.⁷¹²

Al netto di tali limiti strutturali, dal contenzioso strategico avviato nei confronti dell'Agenzia si evince l'orientamento tenuto sinora dalla Corte in riferimento alla politica di gestione delle frontiere esterne, con ricadute negative sulla capacità del sistema di rimedi giurisdizionali dell'Unione di proteggere gli individui rispetto alle attività di gestione delle frontiere di Frontex.⁷¹³ In particolare, si è rilevato un atteggiamento di deferenza verso l'attività dell'Agenzia.

Infine, occorre richiamare **alcuni ostacoli pratici** all'accesso ai rimedi, evidenziati dalla dottrina.⁷¹⁴ In primo luogo, l'applicabilità di **quadri giuridici diversi** ai membri del corpo permanente, nonostante agiscano nella stessa squadra e area operativa, comporta che all'individuo spetterebbe l'oneroso avviamento di molteplici procedimenti, dinanzi ai

⁷⁰⁷ Nicolosi ha richiamato l'opportunità di estendere l'interpretazione meno formalistica adottata invece dalla Corte nella causa C-302/87, Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee, Sentenza della Corte del 27 settembre 1988, 1988 [ECR] 5615, ECLI:EU:C:1988:461. Vedi: Nicolosi (2024), pp. 157, 158.

⁷⁰⁸ Vitiello (2023), p. 240.

⁷⁰⁹ Ingravallo (2023a), p. 17; Colombo (2024), p. 3.

⁷¹⁰ Causa T-600/22, *ST* c. Frontex, Ordinanza del Tribunale del 28 novembre 2023, ECLI:EU:T:2023:776; Causa C-62/24 P, *ST* c. Frontex, Sentenza della Corte dell'11 ottobre 2024, ECLI:EU:C:2024:882.

⁷¹¹ Fink e Idriz (2022), p. 118; Rademacher (2017). E' precisamente per tale ragione che in dottrina si è profilato più utile il ricorso per risarcimento dei danni ex art. 340 TFUE, al netto degli ostacoli procedurali.

⁷¹² Fink e Idriz (2022), p. 142.

⁷¹³ Marin (2024b), p. 610.

⁷¹⁴ Coman-Kund (2024), p. 316; Spagnolo (2014), p. 59.

tribunali nazionali e dinanzi ai giudici dell'UE.⁷¹⁵ Un secondo limite è riconducibile al complesso bilanciamento fra trasparenza e sicurezza attuato dall'Agenzia nell'espletamento del suo mandato. Un tratto costitutivo del *modus operandi* dell'Agenzia nella gestione delle frontiere esterne è stato identificato nel maggior peso conferito all'*efficienza*, talora a spese dell'effettività della tutela individuale.⁷¹⁶ In particolare rileva qui il rinvio a **documenti interni non accessibili al pubblico**.⁷¹⁷ Nel contesto di complesse catene di comando, la trasparenza su ciò che accade in ciascun caso è fondamentale per dare alle vittime la possibilità di rimedio.⁷¹⁸ Tuttavia, non soltanto le informazioni relative alle operazioni – gli stati partecipanti, il finanziamento o l'area operativa – sono state rimosse dal sito web dell'Agenzia;⁷¹⁹ i cittadini dei paesi terzi non hanno nemmeno il diritto di **richiesta di accesso ai documenti pertinenti**,⁷²⁰ con un'evidente ricaduta sulla capacità di dimostrare l'inadempimento di un obbligo, o la configurazione di un danno.⁷²¹

III.3 Il meccanismo di denuncia interno e le sue carenze

Una trattazione separata merita il **meccanismo di denuncia interno**, inquadrabile nell'ambito dell'*accountability*⁷²² dell'Agenzia. Stante **la natura amministrativa** del rimedio, alla luce della giurisprudenza europea esso non è qualificabile alla stregua di un mezzo di ricorso effettivo dinanzi a un giudice indipendente e imparziale **ex art. 47** della Carta.⁷²³ A norma dell'art.8 par. 5 del Modello di accordo sullo status del 2021, ciascuna parte istituisce “**un meccanismo di denuncia** per il trattamento dei casi di presunta

⁷¹⁵ ECRE (2018), “ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Border and Coast Guard, (COM (2018) 631 final)”, pp. 11, 12; Fink (2020b); Santos Vara (2023), p. 1001.

⁷¹⁶ Vitiello (2023), p. 244.

⁷¹⁷ Ad esempio, l'Agenzia ha giustificato la riservatezza dei Piani operativi in termini di esigenze di sicurezza. Il Mediatore europeo si è espresso sul tema ritenendo che la pubblicazione di sintesi accurate, dettagliate, tempestive ed esaustive dei Piani operativi delle operazioni passate e attuali potrebbe soddisfare i requisiti di trasparenza, facilitando l'accertamento della responsabilità e conferendo maggiore legittimità alle operazioni. Vedi: Mediatore europeo (2022), Decisione del 17 gennaio 2022, 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, caso OI/4/2021/MHZ.

⁷¹⁸ Gasbarri (2024), p. 3.

⁷¹⁹ Gkliati e Kilpatrick (2021a), p. 65. Ad esempio, l'ultimo *report* pubblico sull'Operazione Hera risale al 2019. Vedi: Frontex, Frontex evaluation report JO Hera 2018, 28 February 2019.

⁷²⁰ Fink (2020b).

⁷²¹ Gasbarri (2024), pp. 4,5.

⁷²² In qualità di “less formal mechanisms, sometimes having a more effective impact on the consequences of a violation and its prevention”. Vedi: Raimondo (2024), p. 210.

⁷²³ Causa C-746/18, H. K., Sentenza della Corte del 2 marzo 2021, EU:C:2021:152, punto 53. Vedi: Gasbarri (2024), p. 3; Rijpma e Fink (2020), p. 20.

violazione dei diritti fondamentali commessa dal proprio personale nell'esercizio di funzioni ufficiali nel corso di un'attività operativa svolta". Per l'Agenzia questo è disciplinato dall'art. 111 del reg. 2019/1896,⁷²⁴ un ulteriore accordo, nella forma di **memorandum d'intesa**,⁷²⁵ è concluso da Frontex con le autorità del paese terzo al fine di assicurare il coordinamento con il meccanismo di denuncia individuale "simmetrico" istituito dal paese partner, al fine di scambiare informazioni relative a presunte violazioni dei diritti fondamentali e permettere a ciascuna parte di esaminare le denunce di propria competenza.⁷²⁶ Non sono al momento disponibili rilievi sulla *performance* dei meccanismi predisposti dai paesi terzi. Tenendo conto del fatto che il meccanismo andrebbe considerato nella sua totalità, comprensiva del corrispettivo rimedio nei paesi terzi, è possibile dare conto di alcuni aspetti emersi nella dimensione "interna" della gestione delle frontiere.

Il meccanismo permette a "qualsiasi persona che sia direttamente interessata dalle azioni o dall'inazione da parte del personale" nel corso di un'azione operativa, e ritenga di aver subito una violazione dei suoi diritti fondamentali, di presentare una denuncia per iscritto all'Agenzia.⁷²⁷ La gestione delle denunce è affidata al **Responsabile dei diritti fondamentali**, che ne rileva la ricevibilità; egli è competente ad esaminare solo le denunce contro i membri delle squadre dell'Agenzia, in adempimento del diritto a una buona amministrazione ex **art. 41 della Carta**.⁷²⁸ Il Responsabile inoltra al Direttore esecutivo le denunce ricevibili⁷²⁹ riguardanti il personale statuario, mentre informa gli Stati membri di appartenenza in merito a quelle relative al personale distaccato. Il Responsabile

⁷²⁴ Il Mediatore europeo è stato il principale promotore del meccanismo, introdotto infine con l'art. 72 del Reg. del 2016. Vedi: Vitiello (2020), p. 189 e ss; 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).

⁷²⁵ Nel 2020 il Responsabile dei diritti fondamentali e le autorità albanesi hanno firmato un memorandum d'intesa al fine di chiarire l'interazione tra i due meccanismi istituiti da Frontex e dall'Albania nell'ambito dell'accordo sullo status. Nel 2023 è stato sviluppato un memorandum con le autorità della Nord Macedonia, e firmato un memorandum con le autorità del Montenegro. Vedi: Frontex (2024), *2023 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 30.

⁷²⁶ Artt. 3 e 6 del Memorandum of Understanding on the complaints mechanisms related to actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Albania, based on the 'Status Agreement between the European Union and the Republic of Albania on actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Albania (2022).

⁷²⁷ Art. 111, par. 2

⁷²⁸ Considerando 104 del Reg. 2019/1896.

⁷²⁹ Di fronte a una denuncia irricevibile, il Responsabile può fornire invece una "espressione di preoccupazione" nei confronti dello Stato membro interessato, del consiglio di amministrazione o del direttore esecutivo, in relazione alle questioni sollevate in tale denuncia. Vedi: Mediatore europeo (2022) Relazione sulla riunione del gruppo d'indagine del Mediatore europeo con i rappresentanti di FRONTEX, caso OI/5/2020/MHZ, punto 25.

raccomanda il seguito appropriato, come l'adozione di misure disciplinari o l'avvio di procedimenti giudiziari, ma le **decisioni sul merito** delle denunce spettano unicamente al direttore esecutivo ovvero alle autorità degli stati membri. Nondimeno, il Responsabile monitora il comportamento dell'Agencia e degli Stati membri interessati nel dare seguito alla denuncia registrata; nella sua relazione annuale dà infine conto del funzionamento del meccanismo. L'art. 111 stabilisce che il funzionario di Frontex o dello Stato deve essere rimosso immediatamente ove vi sia stata lesione accertata, ma è importante notare che tale circostanza non innesca ulteriori conseguenze. Anche laddove il meccanismo portasse alla luce numerose denunce, ciò non avrebbe un impatto diretto sul proseguimento delle azioni operative, ad esempio in termini di sospensione o cessazione delle stesse.⁷³⁰

L'**accessibilità** alle vie di ricorso appare migliorata dall'ultima riforma dell'Agencia, prevedendo che siano disponibili informazioni sulla possibilità di inviare una denuncia così come sulla procedura da seguire. Ha stabilito che il modulo di denuncia standardizzato sia reso disponibile sul sito web dell'Agencia e in formato cartaceo, durante tutte le attività dell'Agencia, in lingue che i cittadini di paesi terzi comprendono o che si può ragionevolmente ritenere comprendano.⁷³¹ Per altro verso, si è osservato che la portata del meccanismo rimane “unduly narrow”:⁷³² già nel 2013 il Mediatore aveva sottolineato l'importanza di rendere il meccanismo accessibile anche ai denunciati non direttamente interessati che agiscano nel pubblico interesse (*actio popularis*), come le organizzazioni non governative; il Reg. 2019 non prevede tale opzione neanche in caso di documentate violazioni sistematiche dei diritti fondamentali.⁷³³

In quanto meccanismo interno, i principali limiti sono essenzialmente ricondotti al **carattere non indipendente e non imparziale** dello stesso, come diffusamente evidenziato da dottrina e istituzioni UE.⁷³⁴ Il direttore esecutivo è il fulcro del meccanismo, mentre il Reg. 2019 non stabilisce i criteri da applicare al fine di valutare le

⁷³⁰ Gkliati (2024a), p. 206.

⁷³¹ ECRE (2021), “Holding Frontex into account, ECRE's proposals for strengthening non-judicial mechanisms for scrutiny of Frontex”, ECRE Policy paper 7, p. 13

⁷³² ECRE (2018), “ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Border and Coast Guard, (COM (2018) 631 final)”, p. 22 e ss.

⁷³³ Mediatore europeo (2013), Draft recommendation of the European Ombudsman in his own-initiative inquiry OI/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), punti 81-83.

⁷³⁴ Parlamento europeo (2021), *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, p. 14; Nicolosi (2023); Carrera e Stefan (2018); ECRE (2018), “ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Border and Coast Guard, (COM (2018) 631 final)”; Rijpma (2017) p. 589.

denunce, né prevede la possibilità di ricorso avverso la decisione di merito.⁷³⁵ Anche in caso di trasferimento della competenza in capo al Responsabile dei diritti fondamentali, la cui funzione è di fatto limitata alla “distribuzione” delle denunce,⁷³⁶ egli rimarrebbe a tutti gli effetti un dipendente dell’Agenzia, né potrebbe condurre indagini indipendenti. Per tali ragioni è stato suggerito che la decisione di merito sulle denunce dovrebbe essere trasferita a **un organo indipendente** dall’Agenzia, come il Mediatore europeo.⁷³⁷

Il **Mediatore europeo**, tornato recentemente sul meccanismo di denuncia,⁷³⁸ ha segnalato l’efficacia limitata del meccanismo alla luce **dall’esiguo numero** di denunce presentate (fino al 2020 erano 69, di cui 22 ammissibili).⁷³⁹ Il meccanismo di denuncia è stato raramente utilizzato presumibilmente a causa della difficoltà per gli individui coinvolti di identificare i responsabili, della complessità della procedura e dei poteri limitati conferiti al Responsabile dei diritti fondamentali.⁷⁴⁰ Il Mediatore ha inoltre segnalato scarsa trasparenza e ritardi nel funzionamento del meccanismo, formulando alcune raccomandazioni al fine di migliorare tanto l’accessibilità del meccanismo, quanto il trattamento e il seguito dato alle denunce.⁷⁴¹ Limiti nella corretta **applicazione** del meccanismo di denuncia sono poi riconducibili al carente *follow-up* da parte delle **autorità degli stati membri**; fino al dicembre 2020 nessuna delle denunce contro i membri distaccati aveva portato alla rimozione dalle attività operative dell’Agenzia.⁷⁴²

⁷³⁵ ECRE (2021), “Holding Frontex into account, ECRE’s proposals for strengthening non-judicial mechanisms for scrutiny of Frontex”, ECRE Policy paper 7, p. 13.

⁷³⁶ Schramm (2024), p. 141.

⁷³⁷ ECRE (2018), “ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Border and Coast Guard (COM (2018) 631 final)”, p. 23.

⁷³⁸ Mediatore europeo (2022) Relazione sulla riunione del gruppo d’indagine del Mediatore europeo con i rappresentanti di FRONTEX, caso OI/5/2020/MHZ.

⁷³⁹ Dal Rapporto del responsabile dei diritti fondamentali riferito al 2023 si evince che in quell’anno sono state ricevute 64 denunce, di cui 4 ammissibili, ma nessuna riferita a membri del personale dell’Agenzia. Vedi: Frontex (2024), *2023 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 28

⁷⁴⁰ Previatello (2023), p. 10

⁷⁴¹ Ingravallo (2023a), p. 10.

⁷⁴² Mediatore europeo (2021), Relazione sulla riunione del gruppo di indagine del Mediatore europeo con i rappresentanti di FRONTEX.

Capitolo IV – La gestione integrata delle frontiere con i paesi dei Balcani occidentali ed il rispetto dei diritti fondamentali

IV.1 La cooperazione UE-Paesi dei Balcani occidentali in materia di gestione della migrazione e il ruolo dell'azione esterna di Frontex

IV.1.1 La promozione dell'EIBM agli inizi degli anni 2000: fra processo di stabilizzazione e strategia di esternalizzazione

I paesi dei Balcani occidentali occupano una posizione centrale nella storia delle politiche migratorie dell'UE e dei suoi stati membri, in quanto alcuni di essi condividono confini con i paesi dell'UE; inoltre, sono paesi di origine e di transito per le persone migranti. Subito dopo la caduta del Muro di Berlino, la regione è stata una fonte di migrazione economica; specialmente gli attraversamenti non autorizzati **provenienti dall'Albania** portarono all'adozione delle prime misure restrittive per frenare la migrazione via mare in Italia. Tuttavia, l'afflusso massiccio di sfollati più cospicuo nella regione è stato causato dalla guerra della ex-Jugoslavia, che secondo un autore ha stimolato la creazione del Sistema Europeo Comune di Asilo (SECA) nel 1999.⁷⁴³ **Agli inizi degli anni 2000**, a tali paesi è stata conferita una **prospettiva europea**. La posizione di paesi candidati comporta l'obbligo di procedere, *inter alia*, all'**allineamento** delle norme interne **all'*acquis communautaire*** in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione – comprensivo delle regole attinenti allo Spazio Schengen⁷⁴⁴ – ancor prima che tali paesi **aderiscano formalmente all'Unione**. In particolare, uno degli obblighi che sono tenuti a rispettare riguarda la garanzia del rispetto di “**effective and secure borders**”.⁷⁴⁵ In altre parole, è richiesta la trasformazione dei loro sistemi di gestione delle frontiere sulla base del modello dell'Unione (European Integrated Border Management – EIBM) descritto nei capitoli precedenti.

⁷⁴³ Campesi (2022), p. 258.

⁷⁴⁴ L'inclusione del *corpus* normativo di Schengen nell'*acquis* a partire dal Trattato di Amsterdam ha comportato, già per i paesi candidati dell'Europa centrale e orientale, una forte pressione all'adeguamento dei rispettivi regimi di controllo delle frontiere esterne verso gli elevati *standard* giuridici, organizzativi e tecnici dell'Unione. Il processo si inserisce più ampiamente nell'armonizzazione degli ordinamenti dei paesi partner con la legislazione e gli standard pertinenti al settore dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG). Vedi: Trauner e Kruse (2008), p. 4

⁷⁴⁵ In grado cioè di facilitare i flussi regolari di merci, servizi e viaggiatori *bona fide* e al contempo ostacolare e filtrare quelli illeciti.

La **gestione delle frontiere**, specie se intesa nell'ampia accezione dell'EIBM⁷⁴⁶ riguarda diverse politiche dell'UE.⁷⁴⁷ In quanto caratterizzata da “vertically and horizontally fragmented policy process”, tipicamente la complessiva “strategia di frontiera” è affetta da contraddizioni interne e *deficit* di coerenza.⁷⁴⁸ Tali tensioni si rilevano anche nell'atteggiamento dell'Unione verso la i paesi dei **Balcani occidentali**. In questa regione, la sperimentazione⁷⁴⁹ e la promozione dell'EIBM si è sviluppata **nell'alveo di due distinte (ma intrecciate) politiche**: da un lato la **politica di allargamento**, dall'altro la **dimensione esterna della politica in materia di frontiere, asilo e immigrazione**. Per questo, la cooperazione regionale fra Unione e paesi dei Balcani occidentali, e il ruolo crescente attribuito all'Agenzia Frontex, vanno inquadrare nella dinamica fra **le due politiche**.⁷⁵⁰

IV.1.1.1 La gestione efficiente delle frontiere come strumento per stabilizzare e integrare i paesi della regione balcanica

E' noto che **l'integrazione europea** sia basata su un delicato equilibrio fra **processi tecnico-giuridici** e *decision-making di carattere politico*. Infatti, sebbene la procedura di ammissione di uno stato all'Unione europea sia sinteticamente disciplinata **dall'art. 49 TUE**, il processo di avvicinamento di uno Stato terzo alla *membership* dell'Unione è assai più complesso e articolato,⁷⁵¹ e si articola in una fase denominata di *pre-adesione* volta a preparare i futuri stati membri all'ammissione, favorendo il progressivo allineamento del loro sistema politico, economico e normativo agli *standard* europei.⁷⁵² In proposito la Commissione ha un ruolo rilevante con riferimento ai “**criteri di ammissibilità**”, sia quelli decisi dal Consiglio europeo (i c.d. **criteri di Copenaghen**),⁷⁵³ **presupposto** per l'intera procedura di ammissione, che gli ulteriori criteri sviluppati in maniera specifica

⁷⁴⁶ Si ricorda la rilevanza del c.d. *modello di accesso a quattro livelli*, che realizza un “approccio completo per un sistema europeo integrato di gestione delle frontiere per i XXI secolo” con l'obiettivo di massimizzare l'efficienza della cooperazione inter-amministrativa. Vedi: Vitiello (2020), pp. 41, 42.

⁷⁴⁷ In particolare, Berg e Ehin hanno identificato l'intersezione di almeno tre *paradigmi di policy*: la politica regionale (con al centro la promozione di coesione e cooperazione transfrontaliera), le previsioni relative allo SLSG e all'*acquis* di Schengen (concentrato su obiettivi di sicurezza) e infine la politica di allargamento e quella di vicinato (che pongono l'accento sulla fluidità e la mobilità dei confini). Vedi: Berg e Ehin (2006), p. 53 e ss.

⁷⁴⁸ Berg e Ehin (2006), pp. 53, 54.

⁷⁴⁹ Le “*Guidelines for Integrated Border Management*” sono state in origine sviluppate al fine di assicurare proprio l'attuazione delle attività connesse alla gestione delle frontiere nella regione. Vedi: Collantes-Celadora e Juncos (2012), p. 204 e ss.

⁷⁵⁰ Leutloff-Grandits (2023), p. 201.

⁷⁵¹ Ingravallo (2017), p. 567.

⁷⁵² Ingravallo (2017), p. 569.

⁷⁵³ Previsti nell'ultima parte dell'art. 49, co. 1 TUE.

per ciascun paese, **tramite il monitoraggio dei progressi (o arretramenti)** nella loro attuazione da parte dei paesi partner. Sia nella fase di conferimento dello *status di candidato*,⁷⁵⁴ che nel corso delle fasi successive della procedura, le istituzioni dell'Ue godono di **un'ampia discrezionalità**.⁷⁵⁵

Il processo di **Stabilizzazione e Associazione** è la denominazione data al processo di adesione dei paesi dei Balcani occidentali. Dall'obiettivo originario di supportare la stabilità politica e l'attuazione degli accordi di pace nella regione, si è passati con **la Comunicazione della Commissione del 1999**⁷⁵⁶ ad un approfondimento delle relazioni con l'Unione, caratterizzato da "condizioni più rigorose, di natura politica ed economica, e [dall'intensificazione della] cooperazione regionale".⁷⁵⁷ Il processo di **stabilizzazione e associazione** ha introdotto la figura dello *status di candidato potenziale*, assente nei precedenti allargamenti del 2004-2007, **prolungando nel tempo e articolando** la fase di pre-adesione. Rispetto ai precedenti allargamenti, le istituzioni UE hanno adottato un approccio **più rigoroso** nei confronti dei paesi dei Balcani occidentali.⁷⁵⁸ Invero, **numerose ulteriori voci** di condizionalità si sono aggiunte – rilevante ad es. l'accento sulle relazioni di buon vicinato. Occorre aggiungere che la **politica di allargamento è "multidimensionale"**⁷⁵⁹ in quanto strettamente dipendente dalla dimensione **intergovernativa**⁷⁶⁰ così come dalla **politica interna** agli stati membri.⁷⁶¹ Questa combinazione ha prodotto la c.d. *enlargement fatigue*, che è stata poi accantonata con l'emergere di un nuovo contesto internazionale a seguito **dell'invasione dell'Ucraina** del

⁷⁵⁴ Al momento, i paesi della regione dei Balcani che hanno lo *status* di paese candidato sono: Macedonia del Nord (dal dicembre 2005); Montenegro (dal dicembre 2010); Serbia (da marzo 2012); Albania (da giugno 2014); Bosnia-Erzegovina (dal dicembre 2022). Il Kosovo è considerato un candidato potenziale; nel dicembre 2022 ha presentato domanda di adesione.

⁷⁵⁵ Ingravallo (2017), p. 568.

⁷⁵⁶ Commissione europea (1999), Comunicazione della Commissione, del 26 maggio 1999, al Consiglio e al Parlamento europeo sul processo di stabilizzazione e di associazione per i paesi dell'Europa sud-orientale. Bosnia-Erzegovina, Croazia, Repubblica federale di Jugoslavia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia e Albania, COM(1999)235 def.

⁷⁵⁷ L'Agenda di Salonicco del giugno 2003, adottata dai capi di governo e di stato degli stati membri e dai leader dei paesi candidati o potenziali tali, ha poi esplicitamente conferito la dimensione dell'adesione al processo di stabilizzazione e associazione, portando alla conclusione dei c.d. *European partnerships*. Vedi: Russo (2020), p. 317 e ss.

⁷⁵⁸ In senso critico, diversi autori hanno notato come l'attenzione eccessivamente formalistica al rispetto della *rule of law* si sia rivelata controproducente. Ingravallo (2017), p. 574; Russo (2023); Hovic (2024).

⁷⁵⁹ Russo (2025), p. 17.

⁷⁶⁰ Russo (2022), p. 223.

⁷⁶¹ Secondo Flessenkemper e Bütow "[m]ember states have become used to dealing with the problems of the region through intergovernmental methods allowing them to dominate decision-making with individual agendas". Vedi: Flessenkemper e Bütow (2011), p. 168.

2022. Complessivamente, la politica di allargamento ha assunto una dimensione strategica, aggiuntiva al “mero” processo di ammissione di nuovi membri.⁷⁶²

All'interno del processo di **stabilizzazione e associazione** dei paesi dei balcani occidentali, grande importanza è stata data alle riforme in materia di **Giustizia e Affari Interni (GAI)**, oggi contenuto nel c.d. *cluster* dei “*fundamentals al Capitolo 24* (Libertà, Sicurezza e Giustizia).⁷⁶³ In particolare di grande interesse è **stata l'attuazione** del concetto di **EIBM**. Infatti, l'integrazione tali paesi nell'Unione tramite la loro **previa stabilizzazione** è strettamente legata allo sviluppo di una gestione efficace delle frontiere. La gestione dei confini ha un ruolo peculiare in società divise dai conflitti, con governi disfunzionali o dalla legittimità contestata, in quanto contribuisce alla *governance* dell'instabilità politica ed economica, alla costruzione della personalità internazionale e dell'integrità territoriale degli stati: rientra pertanto negli ampi obiettivi di *peacebuilding* e **sviluppo** regionale.⁷⁶⁴ A questo si aggiunga che la regione dei balcani è connotata dalla tradizionale scarsità di risorse e capacità istituzionali nella gestione delle frontiere, che risultano pertanto di facile penetrazione per la **criminalità organizzata transnazionale e il passaggio di flussi illeciti**.⁷⁶⁵ Pertanto, sotto il profilo dell'integrazione dei paesi dei Balcani occidentali nell'Unione, la cooperazione per lo sviluppo dell'EIBM è considerata funzionale alla creazione di **istituzioni statali solide, in grado di assicurare sicurezza e stabilità**.⁷⁶⁶

⁷⁶² Russo (2020); Russo (2025), p. 18.

⁷⁶³ La suddivisione in 6 gruppi tematici (questioni fondamentali; mercato interno; competitività e crescita inclusiva; agenda verde e connettività sostenibile; risorse, agricoltura e coesione; relazioni esterne), che raggruppano i capitoli negoziali, ha risposto all'esigenza di flessibilizzare e dare nuova linfa alla politica di pre-adesione dei paesi dei Balcani occidentali. Tale suddivisione è frutto della revisione della metodologia discussa all'interno delle istituzioni fra il 2018 e il 2020. Vedi: Commissione europea (2020), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Rafforzare il processo di adesione – Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali.

⁷⁶⁴ Collantes-Celadora e Juncos (2012), p. 201.

⁷⁶⁵ Collantes-Celadora e Juncos (2012), p. 203.

⁷⁶⁶ Russo (2022), p. 226.

IV.1.1.2 L'importanza delle frontiere esterne per contenere i flussi migratori e rafforzare la sicurezza interna dell'UE nel rapporto con i Paesi dei Balcani occidentali

Sin dagli anni '90 l'UE ha avuto l'obiettivo di cooperare con i paesi di origine e transito dei flussi migratori per contenere tali flussi (c.d. **esternalizzazione**).⁷⁶⁷ A questo fine l'UE ha adottato misure designate con il termine di "outsourcing" o "governance esterna"⁷⁶⁸. La **dimensione esterna** dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG) ha acquisito con il tempo un ruolo preminente **nella complessiva azione esterna dell'UE**.⁷⁶⁹

La promozione della gestione integrata delle frontiere ha perseguito l'obiettivo di **salvaguardare lo SLSG** (in conformità all'**art. 3 par. 2 TUE**) e più in generale **la sicurezza interna dell'Unione**,⁷⁷⁰ rafforzando una contrapposizione fra "safe inside" e "unsafe outside".⁷⁷¹ Non a caso, **esternalizzazione e securizzazione** sono fenomeni strettamente congiunti.⁷⁷² Se lo SLSG ha creato un "internal security regime"⁷⁷³ la cui punta di diamante è l'abolizione dei controlli alle frontiere interne, il parallelo **deficit di sicurezza** ha generato l'esigenza di un maggiore controllo delle frontiere esterne; anzi, la sicurezza è una componente centrale che arriva financo a subordinare gli altri obiettivi sottesi allo Spazio.⁷⁷⁴ Di conseguenza, crescente attenzione è stata accordata alla creazione di una "**buffer zone**" di paesi collaborativi in funzione del contrasto a fenomeni designati univocamente sotto la voce di "**minaccia alla sicurezza**" - l'immigrazione irregolare, il crimine transnazionale, il terrorismo, l'afflusso di richiedenti asilo e minoranze etniche.⁷⁷⁵ In estrema sintesi, essendo le frontiere **dei Balcani occidentali** ai

⁷⁶⁷ Secondo Boswell l'esternalizzazione può manifestarsi in due modalità: il primo approccio impiega strumenti tradizionali di controllo della migrazione, ovvero la riammissione, il rafforzamento dei controlli alle frontiere, la lotta al traffico di esseri umani. Il secondo approccio prevede politiche e misure preventive per affrontare le "*root causes*", i fattori che influenzano la decisione delle persone di spostarsi; queste misure prevedono una gamma diversa di strumenti, come l'assistenza allo sviluppo, il commercio e gli investimenti diretti esteri. Vedi: Boswell (2003), p. 619.

⁷⁶⁸ Gkliati e Nicolosi (2023), p. 217.

⁷⁶⁹ La cooperazione con i paesi terzi per implementare politiche restrittive e trasferire il modello di EIBM è stata perseguita tramite disincentivi, come la restrizione dei visti di breve periodo per l'ingresso nell'Unione, e incentivi, sotto forma di trasferimenti economici ovvero mobilitando la cooperazione allo sviluppo.

⁷⁷⁰ Collantes-Celadora e Juncos (2012), pp. 202, 201.

⁷⁷¹ Monar (2002), p. 762.

⁷⁷² Krstevska (2023), p. 137.

⁷⁷³ Trauner e Kruse (2008), p. 3.

⁷⁷⁴ Collantes-Celadora e Juncos (2012), p. 203.

⁷⁷⁵ In particolare rileva il percorso di costruzione discorsiva in chiave securitaria, come una minaccia alla "domestic security", subito dal fenomeno dell'immigrazione irregolare. Vedi: Wolff (2008), p. 254 e ss; Trauner e Kruse (2008), p. 3.

limiti dello SLSG, tali paesi sono centrali per gli interessi geostrategici europei di sicurezza, sia interna ed esterna.⁷⁷⁶

Il modello di cooperazione dell'UE è stato principalmente improntato a gestire “intra- and extra- EU **security issues**.”⁷⁷⁷ Ancora, lo sbilanciamento fra **le due logiche** non ha mancato di produrre alcune contraddizioni.⁷⁷⁸ **Collantes-Celadora e Juncos**⁷⁷⁹ hanno evidenziato uno sbilanciamento verso obiettivi a breve termine (investimenti in capacity building, risorse e personale) nei settori dell'anti-terrorismo, della lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione, a spese di obiettivi di sviluppo socio-economico a lungo termine dei sistemi di frontiera (in particolare **accountability, legittimità e trasparenza**).⁷⁸⁰

Nel concreto, l'EIBM è stato promosso tramite l'impiego di vari strumenti riconducibili alla **strategia di pre-adesione**, e avanzati tramite il potere normativo della condizionalità dell'Unione.⁷⁸¹ La prospettiva di adesione è considerata uno dei più influenti strumenti dell'Unione sotto il profilo normativo-trasformativo,⁷⁸² anche se condizionato alla **credibilità** del processo stesso.⁷⁸³ La modalità *top-down* che caratterizza il trasferimento di norme e standard verso i paesi candidati è stata definita **condizionalità “gerarchica”**, per distinguerla dalle altre forme di condizionalità impiegate dall'Unione nell'azione esterna.⁷⁸⁴ **Gli strumenti operativi della condizionalità pre-adesione** sono così incentrati sulla ferma vigilanza della Commissione, che valuta la situazione dello stato interessato e fornisce le indicazioni sulle ulteriori riforme da effettuare⁷⁸⁵ e

⁷⁷⁶ Russo (2022), p. 227.

⁷⁷⁷ Russo (2020); Russo (2025), p. 18.

⁷⁷⁸ Trauner e Kruse (2008), p. 1.

⁷⁷⁹ Tre sono le linee di tensione identificate dagli autori nell'approccio dell'Unione: (1) l'approccio a breve termine alla gestione delle frontiere contro la natura a lungo termine delle sfide che la regione si trova ad affrontare; (2) le esigenze di sicurezza interna e le esigenze socio-economiche nazionali e regionali dei Balcani occidentali e (3) la tentazione di intervenire dall'esterno per imporre soluzioni rapide e la necessità di promuovere *local-ownership* e la sostenibilità delle riforme. Vedi: Collantes-Celadora e Juncos (2012), p. 202.

⁷⁸⁰ Collantes-Celadora e Juncos (2012), p. 211. Alcuni autori si spingono ad affermare che il trasferimento del controllo delle frontiere sui propri vicini ha avuto la conseguenza indesiderata di inasprire “the tense and predominantly precarious social and economic situation in the countries of Southeastern Europe”. Vedi: Leutloff-Grandits (2023), p. 202.

⁷⁸¹ Leutloff-Grandits (2023), p. 202.

⁷⁸² Si designa con il termine “*europeanisation*” la capacità dell'Ue di informare concetti e percezioni, promuovere valori, principi e politiche nel campo delle relazioni internazionali, contribuendo così a determinare l'agenda nelle relazioni con i paesi terzi.

⁷⁸³ Krstevska (2023), p. 140.

⁷⁸⁴ Russo (2023), p. 51; Lavenex (2006), pp. 334, 335.

⁷⁸⁵ Ingravallo (2017), pp. 569, 570.

contemporaneamente sulla fornitura di **assistenza tecnica (e operativa)**, tramite l’apporto crescente delle Agenzie) e l’**erogazione di ingenti finanziamenti**.⁷⁸⁶

IV.1.1.3 Le previsioni degli Accordi di stabilizzazione e associazione in materia di visti, controlli alle frontiere, asilo e immigrazione

Accordi di stabilizzazione e associazione (ASA)⁷⁸⁷ sono stati conclusi con tutti gli stati balcanici.⁷⁸⁸ Tali accordi contengono, *inter alia*, obblighi in materia di visti, controlli **alle frontiere, asilo e immigrazione**, stabilendo che le Parti istituiscono un quadro di cooperazione, anche a livello regionale. Le Parti tengono conto e si avvalgono pienamente di altre iniziative attuate nei settori considerati.⁷⁸⁹ La cooperazione è basata su consultazioni reciproche e su uno stretto coordinamento tra le parti.⁷⁹⁰ L’Unione fornisce “assistenza tecnica e amministrativa che consenta: lo scambio di informazioni in merito a legislazione e pratiche, la redazione della normativa, una maggiore efficienza delle istituzioni, la formazione del personale, la sicurezza dei documenti di viaggio e l’identificazione dei documenti falsi, la gestione delle frontiere”.⁷⁹¹ Un articolo apposito in materia di prevenzione e controllo dell’immigrazione clandestina dispone poi la **riammissione** dei rispettivi cittadini presenti illegalmente nei rispettivi territori; in aggiunta, le Parti decidono di concludere e di applicare integralmente un accordo di riammissione comprendente, fra l’altro, l’obbligo di riammettere i cittadini di altri paesi e

⁷⁸⁶ Rileva a tal proposito l’assistenza in materia di gestione delle frontiere erogata attraverso il programma CARDS, terminato nel 2006, il cui successore è lo strumento di assistenza pre-adesione (Instrument for Pre-accession Assistance – IPA), più volte rinnovato e attualmente in attività.

⁷⁸⁷ Dal punto di vista giuridico, la conclusione di un ASA non rileva ai fini della procedura di accesso all’Unione, ma è emersa come uno *step* necessario nella prassi. Vedi: Milenkovic (2024), p. 283; Caraoshi e Ndoci (2011), p. 15.

⁷⁸⁸ L’ASA con l’ex Repubblica iugoslava di Macedonia è entrato in vigore ad aprile 2004, quello con l’Albania ad aprile 2009, quello con il Montenegro a maggio 2010, quello con la Serbia a settembre 2013, quello con la Bosnia-Erzegovina a giugno 2015, infine quello con il Kosovo il 1° aprile 2016. Fra gli stati membri non vi è una posizione univoca sulla statualità del Kosovo. I documenti ufficiali dell’Unione utilizzano un’espressione neutra – di regola: “[t]ale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) dell’UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo (cioè il parere reso dalla Corte internazionale di giustizia il 22 luglio 2010). L’ASA con il Kosovo presenta quindi molte specificità, ed è stato concluso solamente dall’Unione, non anche dagli stati membri.

⁷⁸⁹ Art. 82 dell’Accordo con la Serbia.

⁷⁹⁰ Art. 80 dell’Accordo con la Bosnia-Erzegovina.

⁷⁹¹ Art. 82 dell’Accordo con il Montenegro.

gli apolidi dei cittadini dei paesi terzi e gli apolidi presenti illegalmente nei rispettivi territori.⁷⁹²

IV.1.1.4 La “diffusione” del controllo di frontiera: gli accordi di riammissione e facilitazione dei visti

Inquadrabile nella promozione dell'EIBM è stata la firma di **accordi di riammissione**, in congiunzione con appositi **accordi di facilitazione dei visti**.⁷⁹³

L'imposizione del visto rappresenta infatti la “prima linea” della frontiera, precedente alla frontiera materiale.⁷⁹⁴ La **politica comune visti di breve durata** rappresenta anche un versatile strumento di politica estera e di sicurezza.⁷⁹⁵ Invece, la politica di **riammissione** fa parte della gestione integrata delle frontiere in qualità di misura “correttiva”: gli **accordi di riammissione**⁷⁹⁶ rilevano quanto alla possibilità di riammettere i cittadini di una delle parti, irregolarmente presenti sul territorio dell'altra parte, ma anche i cittadini dei paesi *terzi* che entrano nel territorio di una delle parti transitando sul territorio dell'altra parte; entrambe prospettive di interesse quasi esclusivo dei paesi europei. Considerati uno stimolo per un più stringente controllo di frontiera da parte dei paesi di transito,⁷⁹⁷ nei primi anni 2000 la loro conclusione ha concentrato gli sforzi di cooperazione dell'Unione con i paesi terzi, con risultati molto limitati.⁷⁹⁸

L'accoppiamento di successo delle due politiche è stato attuato per la prima volta nel

⁷⁹² Art. 76 dell'Accordo con la Macedonia; art. 81 dell'Accordo con l'Albania; art. 83 dell'Accordo con il Montenegro; art. 83 dell'Accordo con la Serbia; art. 81 dell'Accordo con la Bosnia-Erzegovina; art. 88 dell'Accordo con il Kosovo.

⁷⁹³ Russo (2022), pp. 227, 228.

⁷⁹⁴ Bigo e Guild (2005b).

⁷⁹⁵ Luigi Gatta (2021), p. 601.

⁷⁹⁶ Il Trattato di Amsterdam (1997) ha conferito alla Commissione il potere di negoziare e concludere accordi di riammissione dell'UE con i paesi terzi. Il Trattato di Lisbona (2007) ha poi istituito una competenza esterna espressa (art. 79, par. 3, TFUE), secondo la procedura prevista nell'art. 218 TFUE. Peraltro, a partire dall'Approccio Globale in materia di Migrazione del 2005-2006, si è osservato un processo di “flessibilizzazione” degli accordi di rimpatrio e riammissione, tramite accordi informali non giuridicamente vincolanti. Vedi: Cassarino (2020), pp. 2-5.

⁷⁹⁷ Trauner e Kruse (2008), p. 9.

⁷⁹⁸ Nonostante gli incentivi offerti in sede negoziale, tali accordi sono stati di difficile conclusione, principalmente a causa dell'assenza di interesse da parte dei paesi terzi in combinazione con l'indisponibilità degli stati membri all'apertura di maggiori canali di ingresso legale. Anche quando presenti, rimangono di difficile attuazione. Vedi: Corte dei Conti europea (2021), *La cooperazione dell'UE con i paesi terzi in materia di riammissione: azioni pertinenti hanno prodotto risultati limitati*, Relazione speciale n. 17.

contesto dei paesi dei balcani occidentali, proprio in ragione della loro “prospettiva europea”; tale modello è stato successivamente replicato per i paesi del vicinato.⁷⁹⁹

Quando tutti i paesi dei Balcani occidentali, tranne la **Croazia e la Slovenia**, sono stati inseriti nel 2001 nella “**lista nera**” del **Reg. 539/2001, ovvero i paesi i cui cittadini necessitavano l'erogazione del visto di breve durata per poter accedere all'area Schengen**,⁸⁰⁰ importanti ripercussioni negative si sono registrate in termini di percezione di **alienazione ed esclusione** dei cittadini,⁸⁰¹ peraltro colpiti da dichiarazioni in direzione dell'inclusione nella “famiglia dell'UE” da parte delle istituzioni.

Nel complesso, la decisione di **facilitare l'erogazione dei visti** ha risposto alle preoccupazioni circa gli effetti negativi che l'imposizione dei visti poteva avere sulla **stabilità** dei paesi dei Balcani occidentali, e contestualmente all'esigenza di **sicurezza interna** dell'Unione. E' emersa così una specifica forma di condizionalità, c.d. *policy conditionality*,⁸⁰² ancorando il processo non solo alla conclusione di **accordi di riammissione**, ma anche a “sostanziali sforzi” verso più ampie **riforme in ambito GAI**.⁸⁰³

Gli **accordi**⁸⁰⁴ con **Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia** sono stati negoziati a partire dal **2006** e sono entrati tutti in vigore nel **gennaio del 2008**, ad eccezione dell'accordo di riammissione con l'Albania che risale al 2006.

Successivamente, l'Unione ha connesso anche la **liberalizzazione dei visti**, prevista fin dal vertice UE-Balcani occidentali a Salonicco del 21 giugno 2003, alle riforme nell'area

⁷⁹⁹ Il collegamento tra politica dei visti e riammissione ha ottenuto infine generale riconoscimento normativo con la riforma del Codice dei visti del 2019, formalizzando un link tra condizioni di rilascio dei visti e tasso di riammissioni tramite un sistema di condizionalità basato su misure sanzionatorie ovvero premiali in funzione del livello di cooperazione di un dato paese terzo. Vedi : Luigi Gatta (2021), p. 602.

⁸⁰⁰ Questa decisione ha provocato un restringimento più che significativo della mobilità : “[i]t had become more difficult to travel from Sarajevo to Vienna at the beginning of the twenty-first than in the nineteenth century”. Vedi: Flessenkemper e Bütow (2011), p. 163.

⁸⁰¹ Come spesso sottolineato, “nothing undermines the EU’s soft power in the neighbourhood more than the restrictive nature of its visa policies.” Vedi: Trauner e Manigrassi (2014), p. 128.

⁸⁰² Campesi (2022), p. 217.

⁸⁰³ Trauner e Kruse (2008), p. 7.

⁸⁰⁴ Il contenuto degli accordi di facilitazione riguardava alcune categorie di viaggiatori (di particolare interesse la categoria dei turisti), prevedendo l'armonizzazione della tassa e dei termini di rilascio, ma anche l'esenzione dal visto per alcune categorie. Quanto agli accordi di riammissione, occorre rilevare che sin dalle origini sono stati affetti da problemi di attuazione. In particolare per ciò che concerne la categoria dei cittadini di paesi terzi (art. 3 degli Accordi), l'obbligo di identificare la cittadinanza della persona rimpatriata spetta agli stati balcanici, così come l'onere di sostenere gli alti costi per l'effettuazione dei rimpatri. Inoltre, a causa della carenza di ulteriori accordi riammissione fra i paesi dei Balcani occidentali ed i paesi di origine, in base alla clausola dell'integrazione dei rimpatriati essi dovrebbero infine venire integrati nel paese. Tali fattori rendono i paesi della regione particolarmente riluttanti nell'attuazione pratica. Vedi: Krstevska (2022), p. 12; Caraoshi e Ndoci (2011).

GAI, e l'attuazione dell'EIBM in particolare.⁸⁰⁵ Anche in risposta all'atteggiamento riluttante di alcuni stati membri,⁸⁰⁶ i negoziati bilaterali hanno seguito dettate “**Visa Liberalisation Roadmaps**” redatte dalla Commissione e contenenti “stringent, non-negotiable conditions”.⁸⁰⁷ La liberalizzazione dei visti è stata una risposta alla già pronunciata “*enlargement fatigue*”, una leva affinché l'Unione tornasse a influenzare le riforme interne dei paesi dei Balcani occidentali, al tempo il conferimento di una **prospettiva europea concreta ai cittadini**, nell'assenza di una rapida prospettiva di adesione.⁸⁰⁸ Tutti i paesi sono stati inclusi nelle negoziazioni, concluse positivamente nel dicembre **2009** per **Macedonia del Nord, Montenegro e Serbia** ed esattamente un anno più tardi per **Albania⁸⁰⁹ e Bosnia-Erzegovina**. Il percorso di liberalizzazione dei visti del **Kosovo** è stato più tortuoso; negoziati sono iniziati nel 2012 e la liberalizzazione è stata ottenuta solo nel **gennaio del 2024**, a seguito di una votazione decisiva del Parlamento nell'aprile 2023.

⁸⁰⁵ Flessenkemper e Bütow (2011), pp. 162-165.

⁸⁰⁶ Trauner e Manigrassi (2014), p. 127.

⁸⁰⁷ Dei quattro “pilastri” delle Roadmap, solo uno esulava dalla dimensione della sicurezza: sicurezza dei documenti; controllo/gestione delle frontiere, migrazione e asilo (compresi gli accordi di riammissione per il rimpatrio degli immigrati clandestini nei paesi di origine); l'ordine pubblico e la sicurezza (compresa la lotta contro la criminalità organizzata, la corruzione e il terrorismo) e le relazioni esterne e i diritti fondamentali.

In ogni caso, tale ultima voce ha ricevuto meno attenzione. Vedi: Flessenkemper e Bütow (2011), p. 165; Trauner e Manigrassi (2014), p. 135.

⁸⁰⁸ Flessenkemper e Bütow (2011), p. 165.

⁸⁰⁹ Nel caso dell'Albania, prioritaria è stata la lotta contro la criminalità organizzata, la corruzione e la sicurezza dei documenti. È stato l'ultimo paese balcanico a beneficiare del regime di esenzione dal visto, nonostante fosse il primo a concludere e attuare un accordo di riammissione. Vedi: Caraoshi e Ndoci (2011), p. 19.

IV.1.1.5 La cooperazione instaurata dall'Agenzia Frontex

Per quanto riguarda l'Agenzia Frontex, sulla base degli **accordi di lavoro** conclusi con tutti i paesi dei Balcani occidentali **sin dal 2007** sono state avviate diverse operazioni congiunte, in particolare al fine di sorvegliare i movimenti migratori originati dal Kosovo. In particolare, come illustrato nella Figura 2, l'Agenzia ha incominciato a coordinare due operazioni congiunte con Croazia e Slovenia "JO Kras" e con Serbia e Ungheria "JO Herakles", successivamente sostituite dalla "JO Neptune" per la sorveglianza dei confini marittimi e terrestri di Ungheria, Slovenia e Romania.⁸¹⁰

<i>Joint operation</i>	<i>Duration of the joint operation (days)</i>	<i>Budget (euros)</i>	<i>Number of participating member states/ Schengen associated countries</i>	<i>Number of participating third countries</i>
2007 Herakles	92	15,000	10	0
Kras	30	159,000	7	0
2008 Herakles	153	250,000	9	0
Kras	61	200,000	7	0
2009 Neptune	60	1,315,000	19	2
2010 Neptune	84	701,351	21	2
2011 Neptune	35	300,000	13	4
2012 Neptune	23	134,690	11	4
2013 Neptune	29	214,030	16	4
2014 Flexible Operational Activities	171	4,391,672	18	4
2015 Flexible Operational Activities	309	5,201,361	26	3
2016 Flexible Operational Activities	364	8,957,583	28	7
2017 Flexible Operational Activities	364	11,087,350	27	7
2018 Flexible Operational Activities	364	11,536,515	25	7

Figura 2. Le operazioni congiunte avviate da Frontex nell'area dei Balcani occidentali (2006-2018).

Fonte: Campesi (2022), p. 259.

⁸¹⁰ Campesi (2022), p. 258

IV.1.2 La gestione della “crisi dei migranti” del 2015 e la mancata attuazione del principio di solidarietà con i paesi dei Balcani occidentali

IV.1.2.1 La gestione della crisi tramite la chiusura della c.d. Rotta balcanica

Fino al **2014** la maggior parte degli attraversamenti irregolari provenienti dalla regione dei balcani occidentali era costituita cittadini dei Paesi dei balcani occidentali, principalmente a partire dal Kosovo. Nel 2014 si è registrata una crescente mobilità non-regionale,⁸¹¹ fino a sfociare nella c.d. **crisi dei migranti**. La fase di maggiore incertezza si è manifestata nel periodo fra il **maggio del 2015** il **marzo 2016**, durante la quale la c.d. **rotta balcanica** è divenuta un corridoio per il flusso di massa di migranti provenienti dal Medio Oriente e dall’Africa, in direzione degli stati membri.⁸¹²

Nell’estate del **2015** la **Germania** ha inizialmente deciso di sospendere l’applicazione delle regole del **Regolamento (UE) n. 604/2013 “di Dublino”** per i richiedenti asilo provenienti dalla Siria, permettendo così di registrare sul proprio territorio le richieste di asilo e fornire accoglienza. Quanto ai paesi dei balcani occidentali, essi hanno introdotto una serie di misure volte a facilitare il transito dei migranti nella regione – con il consistente aiuto delle organizzazioni umanitarie nel provvedere agli immediati bisogni dei migranti. In particolare **Macedonia del Nord (aprile 2015)** e **Serbia (luglio 2015)** hanno rilasciato i c.d. “*transit visa*”, con validità di 72 ore, che autorizzavano i migranti ad attraversare legalmente il proprio territorio, per continuare il viaggio verso l’Ungheria o la Croazia.⁸¹³ Allo scadere del termine del visto, i migranti potevano essere soggetti alla detenzione amministrativa;⁸¹⁴ una volta fuori da una frontiera nazionale, essi dovevano attendere nelle c.d. “*buffer zones*” al fine di richiedere un nuovo visto e poter attraversare il confine successivo. Tale prassi è stata tollerata e apertamente garantita dalle autorità nazionali balcaniche: “ha ridotto le sofferenze dei migranti lungo la rotta balcanica. Ha anche ridotto i costi umani ed economici della migrazione, ma ha aumentato la pressione sui paesi di destinazione dell’Europa occidentale”.⁸¹⁵ A seguito di tali decisioni, fra **giugno**

⁸¹¹ Le intercettazioni di migranti al confine tra Serbia e Ungheria, arrivati attraverso la Bulgaria e la Grecia, nel 2014 registravano già un aumento del 129% rispetto all’anno precedente. Vedi: Campesi (2022), p. 258.

⁸¹² Inizialmente i flussi migratori, originati principalmente da Siria, Afganistan, Iraq and Pakistan, hanno seguito il percorso Turchia, Grecia, Macedonia (con la variante della Bulgaria), Serbia e Ungheria (con la variante di Croazia e Slovenia); a seguito delle iniziative dell’Unione, degli stati membri e dei paesi balcanici, la rotta si è “spostata” su Albania, Montenegro, Bosnia-Erzegovina e infine Croazia. Vedi: Caggiano (2016), p. 221; Campesi (2022), p. 259.

⁸¹³ Campesi (2022), p. 260.

⁸¹⁴ Morra (2025), p. 3.

⁸¹⁵ Morra (2025), p. 4.

e novembre 2015 Frontex ha stimato che più di mezzo milione migranti hanno transitato lungo l'intera rotta.⁸¹⁶

Successivamente, la **“rotta umanitaria”** è stata chiusa; ciò a causa di una serie di iniziative in direzione opposta alla politica tedesca delle “porte aperte”.⁸¹⁷ Ad **ottobre 2015** veniva convocato un incontro dal presidente della Commissione Juncker fra i leader di Austria, Bulgaria, Croazia, Germania, Grecia, Romania, Slovenia, Ungheria e Albania, Serbia e Macedonia del Nord, al fine di rafforzare la consultazione e la cooperazione fra i paesi e assicurare un trattamento adeguato ai migranti, evitando di provocare una crisi umanitaria. Veniva quindi adottato un **“Piano di misure pragmatiche e operative in 17 Punti”**, caratterizzato dalla centralità del controllo delle frontiere – in particolare tramite il dispiegamento di Frontex – la limitazione dei movimenti secondari, l’impegno a implementare gli accordi di riammissione esistenti, il decollo della cooperazione con la Turchia.⁸¹⁸ In concomitanza a tale Piano, i paesi posizionati sulla rotta balcanica (stati membri e non membri) hanno iniziato ad adottare **misure fortemente restrittive**.⁸¹⁹

Un “effetto domino” si è innescato a partire dalle iniziative restrittive **dell’Ungheria**, fra le quali spicca la decisione di erigere barriere e sistemi di sorveglianza lungo il confine con la Serbia nel settembre 2015 e successivamente con la Croazia, accompagnata dal rafforzamento della sorveglianza tramite l’invio di forze di polizia ed esercito. Essa ha poi introdotto una politica di forte limitazione del numero di richieste giornaliera,⁸²⁰ concentrando i migranti in due zone di transito installate nei pressi dei valichi di frontiera di Kelebija e Rösztke, senza la possibilità di entrare nel paese fino al termine della procedura.⁸²¹ Tali iniziative hanno avuto l’effetto di “traslare” la rotta verso il confine croato con la Serbia. Successivamente, anche la rotta passante per la Serbia è stata sigillata (**marzo 2016**) con il posizionamento di esercito e forze di polizia in corrispondenza dei confini con la Macedonia del Nord e la Bulgaria. Parallelamente, anche la Macedonia del Nord ha iniziato a perseguire una politica di restrizione dei richiedenti asilo ai suoi confini meridionali.⁸²² L’Unione ha peraltro fortemente **sostenuto le iniziative** dei paesi dei

⁸¹⁶ Frontex (2016), Risk Analysis for 2016. Varsavia, p. 16.

⁸¹⁷ Krstevska (2023), p. 130.

⁸¹⁸ Commissione europea (2015), Report from the Commission on the Follow-up to the Leaders’ Meeting on Refugee Flows along the Western Balkans Route, COM(2015)676 ; Commissione europea (2015), “Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action”, comunicato stampa, 25.10.2015; Krstevska (2023), pp. 135, 136.

⁸¹⁹ Krstevska (2023), pp. 135, 136.

⁸²⁰ Krstevska (2023), p. 135.

⁸²¹ Le installazioni al confine tra Serbia e Ungheria, denunciate come “vere e proprie prigioni a cielo aperto”, sono state poi chiuse per le condizioni di vita inumane a maggio del 2020. Vedi: RiVolti ai Balcani (2020), “La rotta balcanica I migranti senza diritti nel cuore dell’Europa”, disponibile online, p. 14.

⁸²² Campesi (2022), pp. 260, 261.

Balcani occidentali, ad esempio tramite la convocazione di incontri settimanali presieduti dalla Commissione, durante i quali le misure attuate sono state monitorate e la cooperazione fra i paesi facilitata.⁸²³

Nel complesso, nonostante gli sforzi per migliorare la capacità di ricezione dei richiedenti asilo, assicurando un approccio sensibile ai bisogni delle categorie vulnerabili anche tramite finanziamenti dell'Unione e un dialogo stretto, la maggior parte dei Paesi balcanici ha vissuto la crisi migratoria con crescente **sensò di estraneità e d'insofferenza**, considerando prioritarie le **questioni di sicurezza**.⁸²⁴

Da ultimo, anche in ragione della rinnovata salienza del legame **migrazione-sicurezza** prodotto dalla crisi,⁸²⁵ si è cristallizzato l'approccio del **contenimento dei flussi migratori "ad ogni costo", tramite l'esternalizzazione della gestione dei flussi** verso i paesi terzi di origine e transito dei migranti. La dichiarazione (*Statement*) UE-Turchia del 18 marzo 2016,⁸²⁶ iniziativa chiave in tal senso che ha previsto l'applicazione estensiva della designazione di "paese terzo sicuro", ha avuto così l'effetto di ridurre drasticamente il fenomeno.⁸²⁷

IV.1.2.2 La crisi del principio di solidarietà fra gli stati membri dell'UE...

La crisi dei migranti del 2015 è ritenuta invero una **crisi del principio di solidarietà e della condivisione delle responsabilità**, che ha messo di riflesso in discussione le ragioni stesse del "progetto europeo".⁸²⁸ Il **principio di solidarietà** è sotteso all'intero impianto dell'ordinamento dell'Unione⁸²⁹ ma ha carattere multiforme, con **connotazioni varie** a

⁸²³ Commissione europea (2016), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione, COM/2016/085 final.

⁸²⁴ Caggiano (2016), p. 225.

⁸²⁵ Gli attentati terroristici che hanno colpito l'Europa nel 2015-2016 sono stati ricondotti alla crisi dei rifugiati, con alcuni autori degli attacchi identificati come migranti irregolari entrati proprio nel corso del massiccio afflusso del 2015; questo ha rafforzato il profilo della lotta al terrorismo internazionale all'interno delle politiche di migrazione, frontiere e asilo dell'UE. Vedi: Krstevska (2023), p. 131.

⁸²⁶ EU-Turkey Statement, 18 Marzo 2016, disponibile online.

⁸²⁷ Nelle relazioni esterne tale formula è stata poi avanzata come un modello il contenimento dei flussi migratori, sotto forma di nuovi partenariati (*compacts*). Vedi: Commissione europea (2016), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti, del 7 giugno 2016, sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2016)385 final; Caggiano (2016), p. 224-232.

⁸²⁸ Caggiano (2016), p. 222.

⁸²⁹ Il Trattato di Lisbona ha conferito al principio di solidarietà un ruolo preminente nell'impianto costituzionale dell'Unione, richiamandola fra i valori fondativi dell'ordinamento (art. 2 TUE), richiamando la solidarietà interna fra gli stati membri come obiettivo principale dell'Unione (art.

seconda del grado di sviluppo e consolidamento delle politiche dell'UE.⁸³⁰ Tale principio **governa lo SLSG (art. 67 par. 2 TFUE)**, e in particolare la politica di immigrazione, frontiere e asilo (**artt. 78, par. 3 e 80 TFUE**).⁸³¹ L'**art. 80** pone in evidenza il valore della solidarietà per il buon funzionamento dell'area di libera circolazione senza controlli interni di frontiera e implica che “the solidarity obligations of the Member States in this area are unconditional”;⁸³² tuttavia, la norma ha valore programmatico, non costituendo una base giuridica idonea ad adottare atti derivati, né stabilisce chiari obblighi in capo a istituzione UE e stati membri. Essi possono usufruire di un così **ampio margine di manovra** nello stabilire presupposti, tempi e modi della solidarietà da non essere vincolati a seguire specifici comportamenti.⁸³³

E' nota la distanza del **regolamento di Dublino** rispetto a tale principio, in quanto foriero di uno sproporzionato onere verso paesi geograficamente esposti ai flussi migratori.⁸³⁴ Alcune proposte hanno tentato quindi di superare tale asimmetria. Nel 2016 è stata avanzata la proposta di modifica del regolamento (proposta “Dublino IV”), prevedendo un meccanismo correttivo di assegnazione; essa non ha mai visto la luce per l'opposizione di alcuni Stati in Consiglio e del Parlamento europeo ed è stata ritirata. La proposta contenuta nel Nuovo Patto del settembre 2020⁸³⁵ ha introdotto alcune novità, senza intaccare però l'impianto complessivo del regolamento.⁸³⁶ Inoltre, le decisioni del **Consiglio 2015/1523 e 2015/1601**, recanti di misure a favore di Grecia e Italia e in particolare un meccanismo di *relocation* di quote di richiedenti asilo, sono state contestate dai paesi del gruppo Visègrad, nonostante l'iniziale accordo, rifiutandone l'attuazione.⁸³⁷

3, par. 3 TUE), ponendo la solidarietà fra gli obiettivi esterni dell'Unione a livello internazionale (art. 3, par. 5 TUE), richiamandola negli articoli pertinenti all'azione esterna, compresa la PESC (rispettivamente art. 21, par. 1 e 24, parr. 2 e 3 TUE). Vedi: Gkliati e Nicolosi (2023), p. 212; Krstesvka (2023), p. 132.

⁸³⁰ Russo (2022), pp. 221, 222, 234.

⁸³¹ Krstesvka (2023), p. 133.

⁸³² Gkliati e Nicolosi (2023), p. 212.

⁸³³ Morgese (2020), p. 18.

⁸³⁴ Carta (2018), pp. 2-9.

⁸³⁵ A confermare la centralità del principio di solidarietà è stato lo stesso Nuovo Patto, laddove la Commissione richiama il concetto di responsabilità condivisa (*fair sharing of responsibility*) nell'ambito di un approccio olistico alla migrazione, essenzialmente riferendosi all'impiego di ogni risorsa a disposizione, compresa la cooperazione con i paesi terzi di origine e transito, al fine di prevenire e bloccare gli arrivi.

⁸³⁶ Russo (2021b), pp. 29-33 ; Tsourdi e De Bruycker (2015), p. 4.

⁸³⁷ Krstesvka (2023), p. 135.

IV.1.2.3 ...ed il profilo della solidarietà nel rapporto fra UE e paesi dei Balcani occidentali

Il principio di solidarietà rileva anche nel rapporto **fra Unione e paesi candidati o potenziali tali**. Malgrado risulti difficile **rilevare un obbligo generale** derivante dal principio di solidarietà per i paesi dei Balcani occidentali ancora prima dell'ammissione all'UE, bisogna rilevare che **l'integrazione europea impone l'obbligo di rispettare i valori sanciti dall'art. 2 TUE, compresa la solidarietà**.⁸³⁸ Può anzi dirsi che la solidarietà occupi un ruolo chiave nell'avvicinamento di tali paesi all'Unione, in quanto "solidarity is the lifeblood of the European project".⁸³⁹ D'altro canto, il principio di solidarietà è contenuto anche nelle misure a favore dei paesi balcanici, quali i finanziamenti e il supporto tecnico e amministrativo variamente offerto dall'Unione nel corso della preparazione all'adesione.⁸⁴⁰ Di conseguenza i paesi candidati dovrebbero quindi farsi interpreti del principio di solidarietà fin da prima dell'adesione formale,⁸⁴¹ e ciò vale anche per quei valori di "solidarietà, assistenza reciproca e *burden sharing* nei settori dell'asilo e della migrazione".⁸⁴² Occorre poi osservare che la strategia di pre-adesione nei confronti dei Balcani occidentali, basata sulla stabilizzazione attraverso l'integrazione, ha stabilito fin dall'inizio un collegamento fra **solidarietà** e dimensione della **sicurezza**.⁸⁴³

Le misure restrittive della migrazione irregolare attuate nei **paesi dei Balcani occidentali** sono state ricondotte dall'Unione al **principio di solidarietà "esterna"**.⁸⁴⁴ Infatti l'Unione ha sollecitato i paesi della regione a partecipare alla **gestione condivisa** dei flussi migratori.⁸⁴⁵ Ai paesi della regione si è chiesto, *inter alia*, di migliorare le capacità dei propri sistemi di asilo in modo da poter accogliere gli sfollati, rafforzare la sorveglianza delle frontiere, aumentare la cooperazione per la lotta al traffico di migranti, attuare gli

⁸³⁸ Come indicato espressamente dall'art. 49 TUE. Vedi: Ingravallo (2017), p. 568.

⁸³⁹ Gkliati e Nicolosi (2023), p. 214.

⁸⁴⁰ I finanziamenti erogati tramite la politica di pre-accesso possono essere visti come emanazione del principio di solidarietà, in quanto creano le "condizioni favorevoli" per l'adempimento da parte paesi candidati o potenziali tali dei criteri di accesso all'Unione. Vedi: Russo (2022), p. 223.

⁸⁴¹ Dal Monico (2022), p. 87.

⁸⁴² Russo (2022), p. 223.

⁸⁴³ Russo (2022), p. 233; Krstevska (2023), p. 145.

⁸⁴⁴ Come rilevato poc'anzi, non vi sono nel diritto secondario norme idonee a definire obblighi specifici discendenti dall'art. 80 TFUE, a livello di solidarietà interna ovvero esterna. Invece, l'Unione ha adottato misure che si ispirano a questo principio, come appunto il sistema di "relocation".

⁸⁴⁵ Un esempio è l'Action Plan rivolto ai paesi dei Balcani occidentali presentato dalla Commissione nel dicembre 2022, contenente venti "misure operative" volte ad affrontare le "sfide migratorie condivise". Vedi: Commissione europea (2022), "Migration routes: Commission proposes Action Plan for cooperation with Western Balkans to address common challenges", 5.12.2022, disponibile online.

accordi di riammissione conclusi con l'UE e negoziare ulteriori accordi con gli stati terzi di origine dei migranti. Anche i **finanziamenti e l'assistenza tecnica** forniti dall'Unione ai paesi della regione, ad esempio per sostenere i sistemi di accoglienza dei richiedenti asilo, possono essere inquadrati nell'attuazione del principio di solidarietà esterna.

Alcuni autori hanno evidenziato che le misure attuate nei balcani occidentali non sono coerenti con lo *spirito* del principio di solidarietà. **Russo**⁸⁴⁶ definisce tale **solidarietà come “strategica”**, evidenziando come la solidarietà sia attuata al fine di tutelare la sicurezza interna dell'Unione. Pertanto, l'autrice sottolinea che i tentativi di sigillare la rotta balcanica da parte dell'Unione sono andati in una direzione contraria alla condivisione delle responsabilità comuni, causando invece una pressione eccessiva sui sistemi di asilo ancora fragili dei paesi della regione.⁸⁴⁷ Del pari, **Krstevska** analizza la cooperazione fra UE e Macedonia del Nord durante e dopo la crisi del 2015 attraverso la lente del principio di solidarietà. L'autrice conclude che la minaccia alla sicurezza interna creata dal massiccio afflusso di migranti ha spinto l'Unione a utilizzare il principio di solidarietà per perseguire interessi strategici di sicurezza interna. Sulla stessa linea, **Gkliati e Nicolosi**⁸⁴⁸ analizzano il contenuto del principio di solidarietà attuato nella dimensione esterna della politica di migrazione, asilo e frontiere dell'Unione, in particolare per quanto riguarda l'azione esterna **dell'Agenzia Frontex**. Evidenziandone il contenuto di tipo securitario, gli autori sottolineano che una concezione siffatta di solidarietà promuove in realtà l'esternalizzazione dei controlli di frontiera e ha un impatto negativo sul rispetto dei diritti fondamentali dei migranti,

In conclusione, la scarsa attuazione del principio di **solidarietà da parte degli** stati membri, testimoniata dal fallimento del sistema di “*relocation*”,⁸⁴⁹ ha portato ad **esternalizzare** la gestione dei flussi migratori⁸⁵⁰ anche verso i paesi candidati o potenziali tali.

⁸⁴⁶ Russo (2022), p. 233.

⁸⁴⁷ Russo (2022), p. 234.

⁸⁴⁸ Gkliati e Nicolosi (2023), p. 215.

⁸⁴⁹ Russo (2021a), p. 104.

⁸⁵⁰ Krstevska (2023), p. 140; Caggiano (2016), p. 241.

IV.1.2.4 La gestione integrata delle frontiere nella regione balcanica: l'ultima difesa per il controllo e la prevenzione dell'immigrazione non autorizzata verso l'UE

Nel quadro appena descritto, l'Agenzia Frontex ha avuto un ruolo centrale nell'attuazione delle misure di esternalizzazione.⁸⁵¹ L'Agenzia può essere vista come “*actor of external solidarity*”⁸⁵² nella misura in cui realizza l'obiettivo **della responsabilità condivisa insito nella “giuridicizzazione” dell'EIBM,**⁸⁵³ *inter alia* tramite il coordinamento della cooperazione, la centralizzazione della gestione delle operazioni, il compito di monitoraggio dei diritti fondamentali.⁸⁵⁴

La crisi del 2015 ha portato alla ribalta i Balcani occidentali come regione strategica e “ultima linea di difesa”⁸⁵⁵ per il controllo e la prevenzione dell'immigrazione non autorizzata verso l'UE,⁸⁵⁶ portando all'**intensificazione dell'impegno** di Frontex nella regione.⁸⁵⁷ **Nondimeno,** un progressivo aumento della portata delle operazioni dell'Agenzia è avvenuto fin da prima della conclusione formale di **accordi sullo status,** vista l'inadeguatezza dei dispiegamenti di fronte all'intensificarsi dei flussi già nel 2014. Operando ai limiti del quadro giuridico esistente,⁸⁵⁸ in quanto non ancora formalmente competente a condurre “fully-fledged joint operation”, fra il 2015 e il 2019 l'Agenzia ha perseguito “modalità alternative” per assistere i paesi della rotta balcanica, comprese le “attività operative”.⁸⁵⁹

Sin dal **2014** le attività della “**JO Flexible Operational Activities**” sono state estese per supportare le autorità locali nella sorveglianza dei confini e nell'invio di esperti e attrezzatura. Frontex ha conseguentemente avviato pattugliamenti congiunti con le autorità dei balcani, che già avevano familiarità con l'Agenzia, nel quadro del processo di stabilizzazione e associazione e degli accordi di lavoro. In particolare, data la **complessità della rotta dei Balcani occidentali** – il cui transito comporta l'entrata nel territorio dell'UE attraversando il confine settentrionale della Grecia o della Bulgaria, e il successivo tentativo di un nuovo ingresso attraverso il confine ungherese o croato – l'Agenzia ha avviato operazioni alle frontiere fra Grecia e Macedonia del Nord, fra Bulgaria e Serbia e fra Ungheria e Serbia.⁸⁶⁰

⁸⁵¹ Krstevska (2023), p. 145.

⁸⁵² Gkliati e Nicolosi (2023), p. 210.

⁸⁵³ Vitiello (2020), p. 66.

⁸⁵⁴ Gkliati e Nicolosi (2023), pp. 218-219.

⁸⁵⁵ Collantes-Celadora e Juncos (2012), p. 203.

⁸⁵⁶ Pastore (2018).

⁸⁵⁷ Campesi (2022), p. 258.

⁸⁵⁸ Campesi (2022), p. 274.

⁸⁵⁹ Frontex (2017), Programming Document 2018–2020. Varsavia, p. 70.

⁸⁶⁰ Frontex (2016), General Report 2015. Varsavia, p. 25.

L’Agenzia fornisce poi supporto anche all’interno delle attività connesse allo **strumento di assistenza preadesione (IPA III)**, rinnovato nel **2018** per il periodo **2021-2027**. I programmi attinenti alla gestione della migrazione in cui opera l’Agenzia⁸⁶¹ mirano a sostenere l’allineamento dei paesi dei balcani occidentali alle norme e pratiche dell’EIBM, con un approccio principalmente orientato agli aspetti di **sicurezza** (in particolare la lotta alla tratta di esseri umani, al terrorismo e alla criminalità organizzata). Inoltre i programmi sostengono l’attuazione degli accordi sullo *status*, aumentando le capacità operative⁸⁶²; supportano la creazione di centri nazionali di coordinamento, in modo da migliorare la condivisione e fornire un’infrastruttura informatica all’avanguardia per uno scambio di informazioni rapido e sicuro.⁸⁶³ Ad esempio, l’Agenzia ha contribuito a istituire nel **2016** due **punti di coordinamento**, in **Serbia e Macedonia del Nord**, volti a sostenere le capacità di sorveglianza e intercettazione delle rispettive autorità, coordinando pattuglie congiunte con guardie di frontiera “ospiti” provenienti da Austria, Croazia, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia e Slovacchia.⁸⁶⁴

Frontex gestisce da un decennio la **piattaforma di intelligence Western Balkans-Risk Analysis (WB-RAN)**, volto a migliorare l’analisi dei dati e lo scambio di informazioni fra i partner della regione e cinque stati membri (Grecia, Bulgaria, Romania, Ungheria e Croazia), su questioni quali **i controlli alle frontiere, la migrazione irregolare e la criminalità transfrontaliera**. La rete funge da base per l’elaborazione di analisi dei rischi congiunte che supportano il processo decisionale strategico e operativo a livello nazionale e dell’UE.⁸⁶⁵ Sempre nell’ottica di un migliore scambio di informazioni, l’Agenzia ha anche inviato funzionari di collegamento a **Tirana e Belgrado**.⁸⁶⁶

Infine, la conclusione degli **accordi sullo status e il rafforzamento del ruolo di Frontex** sono inseriti nella più ampia strategia dell’Unione volta all’intensificazione della **cooperazione in ambito GAI**.⁸⁶⁷ Gli accordi sullo status sono presentati come una

⁸⁶¹ I tre programmi in materia di gestione della migrazione che rientrano attualmente nell’ambito di tale strumento sono: "Sostegno dell’UE per rafforzare la lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani nei Balcani occidentali", "Sostegno regionale dell’UE a sistemi di gestione della migrazione attenti alla protezione nei Balcani occidentali — FASE III" e "Sostegno regionale dell’UE alla sicurezza delle frontiere nei Balcani occidentali".

⁸⁶² Attraverso formazione e fornitura di attrezzature per i controlli e la sorveglianza delle frontiere.

⁸⁶³ Morra (2025), p. 12; Russo (2022), p. 224.

⁸⁶⁴ Campesi (2022), p. 262; Morra (2025), p. 14.

⁸⁶⁵ eu-LISA (2025), 2024 Final Report. Justice and Home Affairs Agencies Network, p. 24.

⁸⁶⁶ Frontex, “Beyond EU borders. Liaison officers”, sito web dell’Agenzia.

⁸⁶⁷ Essi sono menzionati, e contenuti, *inter alia*, nell’Action Plan rivolto ai Balcani occidentali del 2018, nella Dichiarazione di Zagabria del maggio 2020, nell’Action Plan rivolto ai balcani occidentali del 2022 e da ultimo nella Dichiarazione di Brussels del dicembre 2024.

dimostrazione della volontà dei paesi dei balcani occidentali di partecipare agli “sforzi europei per la stabilità e la sicurezza.”⁸⁶⁸

Il quadro dell'estesa cooperazione – anche sulla base degli **accordi di lavoro**, in materia di scambio di informazioni, analisi dei rischi, addestramento, ricerca e sviluppo e formazione riguardo alla registrazione biometrica nel sistema Eurodac⁸⁶⁹ - restituisce la portata di quella che sembra **una nuova fase della gestione integrata europea della frontiere**.⁸⁷⁰ La **portata** della cooperazione in materia di gestione delle frontiere è tale da **includere** i paesi dei balcani occidentali nell'amministrazione integrata delle frontiere europee. Attuando una “selective externalization of the *acquis communautaire*”,⁸⁷¹ tale partecipazione richiama il concetto di “**integrazione differenziata esterna**”,⁸⁷² assetto che caratterizza lo SLSG e in particolare la configurazione “a geometria variabile” dell'area Schengen.⁸⁷³ L'attuazione dell'EIBM nei paesi dei Balcani occidentali sembra così “massimizzare” le potenzialità di integrazione dei balcani, in assenza dell'immediata adesione. Nell'ambito dell'integrazione differenziata, l'Agenzia “compensa” l'assenza di una piena *membership* all'Unione agendo come un “importante strumento di trasferimento dell'*acquis* e di europeizzazione della regione”.⁸⁷⁴

IV.1.2.5 Il conflitto fra la concezione securitaria della gestione delle frontiere ed i valori dell'UE

La tendenza alla **securizzazione ed esternalizzazione** delle frontiere a partire dal 2015 appare in **continuità** con il modello di cooperazione UE - paesi dei Balcani occidentali sviluppato nel decennio precedente.⁸⁷⁵ Inoltre, tale approccio si è **consolidato nel periodo successivo: elemento cardine del Nuovo Patto sull'immigrazione e l'asilo del 2020**⁸⁷⁶ è

⁸⁶⁸ SEAE (2024), “EU and BiH initial agreement on operational activities”, 18.12.2024, disponibile online.

⁸⁶⁹ Morra (2025), p. 14.

⁸⁷⁰ Krstevska (2023), p. 143.

⁸⁷¹ Turhan e Yildiz (2022), p. 504.

⁸⁷² L'integrazione differenziata viene definita come una situazione in cui “l'estensione territoriale della *membership* dell'Unione europea e la validità delle norme dell'Unione sono incongruenti; il profilo esterno si manifesta quando Stati non membri dell'UE partecipano alle norme e alle politiche dell'Unione Vedi: Patrin (2025), p. 304; Turhan e Yildiz (2022), p. 504.

⁸⁷³ Tale assetto porta alla diluizione della nozione di *membership* dell'Unione, creando uno spazio fluido in cui convivono molteplici modelli di partecipazione. Vedi: Patrin (2025), p. 306.

⁸⁷⁴ Milenkovic (2024), pp. 274, 288.

⁸⁷⁵ Krstevska (2023), pp. 131-135; Gkliati e Nicolosi (2023), p. 211; Leutloff-Grandits (2023), p. 202.

⁸⁷⁶ Il Patto e le misure legislative approvate nel 2024 sono state criticate sotto diversi profili; esse sembrano confermare un approccio squisitamente securitario, attuando il principio di solidarietà fra stati membri tramite meccanismi dalla portata molto limitata, infine trascurando la componente delle misure volte ad attenuare le “cause profonde” della mobilità internazionale.

il “**nuovo partenariato**” con i paesi terzi.⁸⁷⁷ L’approccio assolve ancora principalmente all’obiettivo di **esternalizzare** la responsabilità della gestione della migrazione, in particolare tramite il rafforzamento delle **possibilità di sorvegliare i confini** dei partner europei.⁸⁷⁸ Inoltre, il Patto rafforza il nesso **migrazione-sicurezza**, incentrando la cooperazione sulla lotta contro lo sfruttamento e il traffico dei migranti.⁸⁷⁹

Tuttavia, l’**esternalizzazione** delle frontiere appare in tensione con lo *spirito* della solidarietà **sottesa al processo di integrazione europea**.⁸⁸⁰ Come avanzato da Russo, l’attuazione concreta di misure ispirate alla solidarietà nel rapporto fra stati membri e paesi candidati dovrebbe caratterizzarsi per lo “sharing rather than dismissing common responsibilities”.⁸⁸¹ In tale ottica, il progressivo rafforzamento delle frontiere balcaniche dovrebbe accompagnarsi a misure volte a creare canali legali di entrata, così come ad affrontare le *root causes* della mobilità umana.⁸⁸²

Più ampiamente, se la solidarietà esterna “strategica” è diretta conseguenza della **crisi dei valori** e del latente *deficit* di “*idem sentire*” fra gli stati membri, risulta complicato promuovere efficacemente quegli **stessi valori** sul piano della politica di allargamento.⁸⁸³

Una gestione delle frontiere esterne simile a quella che caratterizza i Paesi dei Balcani occidentali rischia di mettere in secondo piano il **valore del rispetto dei diritti fondamentali**.⁸⁸⁴

La prospettiva di adesione per i balcani occidentali è stata recentemente rinvigorita dall’accresciuto ruolo strategico di tale regione, sia con riferimento al nuovo clima internazionale prodotto dalla guerra in Ucraina del 2022, sia in conseguenza della competizione geopolitica con paesi terzi *competitors* dell’Unione come la Cina, che

⁸⁷⁷ Commissione europea (2020), Comunicazione del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo, COM(2020) 609 final.

⁸⁷⁸ Musmeci (2021), pp. 200, 211.

⁸⁷⁹ La *partnership* si caratterizza infatti per la cooperazione rafforzata fra una rete di attori, tra cui Europol, Eurojust e Frontex, e un migliore scambio di informazioni tra l’Unione europea e gli Stati terzi, i quali, secondo le linee guida espresse dal relativo Piano d’Azione, possono beneficiare di un maggiore supporto in favore dell’attuazione di progetti di capacity-building. Vedi: Commissione europea (2020), Comunicazione della Commissione del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo, COM(2020) 609 final.

⁸⁸⁰ Il principio di solidarietà appare peraltro insufficientemente considerato nelle valutazioni della Commissione, come anche altri valori come il pluralismo e la tolleranza, a favore invece dello stato di diritto; è apparso trascurato in particolare nel caso dell’adesione di Slovenia, Bulgaria e Croazia. Vedi: Russo (2022), p. 224; Campesi (2022), p. 215; Russo (2021a), p. 106.

⁸⁸¹ Russo (2022), p. 234.

⁸⁸² Secondo l’autrice “the accession process must continue overcoming national self-interest to fulfil the EU enlargement policy objectives of solidarity that seem distorted with respect to previous enlargements”. Vedi: Russo (2022), pp. 234, 235.

⁸⁸³ Caggiano (2016), p. 225; Morra (2025), p. 20.

⁸⁸⁴ Gkliati e Nicolosi (2023), p. 230.

investono crescentemente nella regione. Tuttavia, sembra ancora lunga la strada per l'effettiva condivisione **dei principi e valori dell'Unione europea da parte di tali paesi**; infatti, per le popolazioni dei balcani “adesione all'UE non è percepita come uno scudo contro il totalitarismo. Piuttosto, è visto come un progetto economico che promette un tenore di vita più elevato”.⁸⁸⁵ Ecco che risulta pressante valutare attentamente i potenziali effetti negativi – compreso il rischio di “balcanizzazione dell'Europa”⁸⁸⁶ – che una **diminuzione dell'influenza** dell'Unione⁸⁸⁷ con riguardo ai suoi stessi valori potrebbe comportare per l'integrazione europea.⁸⁸⁸

IV.2 La valutazione del rispetto dei diritti fondamentali nei Balcani occidentali

IV.2.1 Il mancato rilievo del rispetto dei diritti fondamentali nella valutazione della gestione delle migrazione da parte della Commissione

Dopo aver sinteticamente esposto i caratteri della **gestione integrata delle frontiere esterne**, imperniata sull'Agenzia Frontex, rimane da svolgere alcuni cenni in merito al profilo della tutela dei **diritti fondamentali** nel contesto dei **Paesi dei Balcani occidentali**.

Le riforme richieste ai paesi dei Balcani occidentali al fine di adeguare i propri sistemi di asilo e le politiche relative a immigrazione e frontiere mirano in teoria ad allineare tali norme anche agli **standard europei in materia di diritti fondamentali**. Vale la pena far riferimento al caso delle riforme attuate dal Kosovo, su pressione dell'Unione, al fine di ottenere la liberalizzazione dei visti. Queste erano incentrate in grande misura sulla protezione delle minoranze etniche e sulla promozione dei diritti fondamentali, in ragione delle numerose richieste di asilo presentate negli stati membri dalle minoranze Serbo-kosovare, Romani e Ashkali. Tuttavia, gli altri paesi dei Balcani occidentali hanno recepito la necessità di diminuire le richieste di asilo infondate attuando controlli di frontiera con uno scarso rispetto dei diritti delle minoranze. Il risultato è stato quello di restringere la mobilità delle minoranze kosovare nella regione sulla base di prassi discriminatorie, ad esempio il c.d. *ethnic profiling*. Pertanto, nel caso del Kosovo la

⁸⁸⁵ Milenkovic (2024), p. 282.

⁸⁸⁶ Caggiano (2016), p. 241.

⁸⁸⁷ Russo (2023), p. 58.

⁸⁸⁸ Come sottolineato da Wouters, “[i]t can be submitted that a more comprehensive approach to the other values contained in Art. 2 TEU (human dignity, freedom, pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity, equality of women and men) may well hold the key to an accession process that is able to effectively prevent the kind of backsliding we are now confronted with”. Vedi : Wouters (2020), p. 267.

strategia adottata dall'UE con i Visa Free Dialogues ha avuto l'effetto opposto a quanto auspicato dalla Commissione con riguardo al rispetto dei diritti fondamentali delle minoranze etniche.⁸⁸⁹

Sotto un diverso profilo, un generale trend di “**criminalizzazione**” dei migranti è riscontrabile nei sistemi di asilo dei paesi dei Balcani occidentali, in quanto “effetto indesiderato” della pressione dell'Unione per una forse troppo rapida attuazione del pertinente *acquis*.⁸⁹⁰

Per ciò che concerne le valutazioni effettuate dalle istituzioni UE, rilevano i Rapporti **della Commissione** relativi a ciascun paese candidato o potenziale tale. Questi hanno ad oggetto l'intera gamma delle riforme necessarie all'allineamento delle norme interne a quelle presenti nell'ordinamento dell'Unione.⁸⁹¹

La **condizionalità sui diritti fondamentali** è presente all'interno del TUE nell'ambito della procedura di adesione (si veda l'art. 49 TUE e il riferimento ai valori dell'UE) mentre nella negoziazione dell'accordo di adesione è contenuta all'interno del **Capitolo 23** (nel c.d. *cluster* dei “*fundamentals*”) Invece, il profilo dei diritti fondamentali non sembra assumere “profondità” nel contesto della valutazione del **Capitolo 24**, in materia di Giustizia, Libertà e Sicurezza.

In particolare, al Capitolo **23** la Commissione valuta **un'ampia gamma di voci**, fra cui spiccano: strumenti internazionali a tutela dei diritti umani firmati dal paese; stato dell'attuazione delle sentenze della Corte EDU; promozione ed *enforcement* dei diritti umani; prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti; protezione dei dati personali; libertà di religione; diritti delle persone con disabilità, uguaglianza di genere. La libertà di espressione viene poi dettagliatamente approfondita.⁸⁹² Nel complesso, la valutazione sui diritti fondamentali rimane tangenziale alla questione specifica della **gestione della migrazione e delle frontiere**.⁸⁹³

Peraltro, la valutazione relativa al Capitolo **24** contiene una valutazione del grado di allineamento alle politiche all'*acquis* dell'Unione principalmente improntato alla *performance*: sia a livello del grado di attuazione delle norme e politiche dell'EIBM – ad esempio l'adozione di apposite Strategie nazionali pluriennali per la gestione integrata

⁸⁸⁹ Trauner e Manigrassi (2014), pp. 136,137.

⁸⁹⁰ Russo (2022), p. 223.

⁸⁹¹ Si prenderanno come esempio le ultime valutazioni nel 2024, ma le considerazioni sono estendibili ai Report annuali pubblicati nel periodo 2020-2024.

⁸⁹² Commissione europea (2024), Commission Staff Working Document, Serbia 2024 Report, SWD(2024) 695 final, p. 38.

⁸⁹³ Vi sono peraltro voci specifiche quanto alla protezione delle minoranze. Nel caso della Serbia, Montenegro e Bosnia-Erzegovina vi è anche una voce denominata “Refugees and internally displaced persons”.

delle frontiere, coerenti con la strategia elaborata dall'Unione – ma anche in termini di numero delle operazioni congiunte condotte con l'Agenzia, o di tassi di riammissione dei cittadini dei paesi terzi.

Occorre ricordare infine che l'instaurazione della cooperazione in materia di gestione delle migrazione sia presentata dalle istituzioni UE (e dall'Agenzia stessa) come una garanzia del rispetto dei diritti fondamentali. Ciò si evince dall'analisi delle **valutazioni** condotte sinora dalla Commissione relativamente agli **accordi sullo status**,⁸⁹⁴ che come spiegato nel Capitolo II hanno un contenuto piuttosto inconcludente.

IV.2.2 La difficile situazione umanitaria documentata dalle ONG

La crisi dei migranti del 2015, a partire dalla chiusura e militarizzazione a catena delle frontiere prima da parte di alcuni stati membri e successivamente degli stessi paesi dei balcani occidentali, ha provocato una situazione preoccupante dal **punto di vista umanitario**. Ad esempio, a Belgrado centro nevralgico della rotta sono state le cosiddette *barracks*, capannoni abbandonati nei pressi delle stazioni degli autobus.⁸⁹⁵ Mentre la **rotta “umanitaria”** è rimasta relativamente aperta tra l'inverno 2015 e la primavera 2016, consentendo ai migranti di attraversare i paesi dei Balcani occidentali utilizzando persino dei mezzi pubblici, la successiva chiusura della rotta ha comportato invece l'aggravarsi della situazione umanitaria dei migranti, che sono rimasti bloccati⁸⁹⁶ in campi informali attigui alla frontiera, in condizioni di vita precarie.⁸⁹⁷

Tale condizione si è **protratta anche negli anni successivi**. Se da un lato la portata dei “flussi misti”⁸⁹⁸ è diminuita considerevolmente, dall'altro le rotte percorse dai migranti continuano a modificarsi; è aumentata così la pressione sui confini.⁸⁹⁹ Si è infatti consolidato il tristemente soprannominato “*Game*”,⁹⁰⁰ ovvero l'opposizione dei migranti all'*intrappolamento* nella regione tramite i tentativi di attraversamento dei confini, a loro

⁸⁹⁴ Considerando 88 del Reg. 2019/1896.

⁸⁹⁵ RiVolti ai Balcani (2020), p. 13

⁸⁹⁶ In particolare la regione si è progressivamente configurata una vera e propria “enclave migratoria”. Vedi: Morra (2025), p. 19.

⁸⁹⁷ Ad esempio, nel 2021 la visita di un gruppo di Europarlamentari nel campo profughi di Lipa, al confine tra Croazia e Bosnia-Erzegovina, ha portato alla ribalta la tragica situazione della “tendopoli”, gestita dalle organizzazioni umanitarie con gravi carenze di servizi, sorta a seguito dell'incendio del campo originale. Vedi: Lunardini e Nasi (2021), p. 7.

⁸⁹⁸ Con tale espressione vengono indicati i movimenti migratori complessi, composti da rifugiati, richiedenti asilo, migranti economici e altri tipi di migranti, che si differenzia dai movimenti migratori che consistono esclusivamente di una sola categoria di migranti. Vedi: Cherubini *et alia* (2016), p. 72.

⁸⁹⁹ Campesi (2022), p. 262.

⁹⁰⁰ Tentare il *Game*, come gli stessi migranti definiscono la traversata fra Bosnia-Erzegovina, Croazia e Slovenia attraverso i boschi, è una sorta di gioco “guardie e ladri”. Vedi: Zocchi (2023), p. 876 e ss.

volta scoraggiati dalle competenti autorità di frontiera. Occorre ricordare che le restrizioni dei paesi collocati sulla rotta balcanica hanno anche accresciuto la “domanda” di servizi di *smuggling*, comportando l’aumento delle connesse attività criminali.

Contestualmente, la **situazione dei diritti fondamentali** è stata documentata e denunciata dalle organizzazioni non governative **con riferimento ad alcune prassi** lesive, soprattutto **respingimenti illegali**⁹⁰¹ anche “a catena”, ovvero **violenze** esercitate dalle guardie di frontiera e dalle forze di polizia delle **autorità nazionali**.⁹⁰² Fra le tante testimonianze reperibili *online*, si può prendere ad esempio la vicenda della complessa situazione della frontiera tra **Bosnia-Erzegovina e Croazia**, in particolare a seguito della parallela chiusura dei confini serbo-croato e serbo-ungherese nel **2017**. Le forze di polizia croate sono state accusate di aver condotto respingimenti illegali con una sistematicità tale da farne un vero e proprio *modus operandi*.⁹⁰³ Di particolare gravità è la testimonianza portata dall’organizzazione **Save the Children** sulle violenze fisiche e psicologiche subite financo dai bambini.⁹⁰⁴ Tale situazione è stata denunciata da una **lettera del 2018** del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d’Europa al primo ministro croato Andrej Plenkovic, che si aggiungeva al coro delle stesse autorità di garanzia croate richiamando al rispetto della *rule of law* e dei principi del diritto internazionale nel corso della risposta alle sfide migratorie. Tra i vari rapporti delle ONG che hanno contribuito a documentare la situazione, fra cui **Human Rights Watch**⁹⁰⁵ e **Medici senza frontiere**,⁹⁰⁶ rileva la

⁹⁰¹ E’ possibile anche parlare di “espulsioni collettive”, ovvero di misure coercitive messe in atto da parte delle autorità di pubblica sicurezza al fine di impedire l’ingresso nel territorio di uno Stato a persone straniere, connotate dall’inosservanza di procedure legali e di esame individuale di ogni singolo caso. Tale pratica è vietata, *inter alia*, dall’art. 19, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE. Occorre osservare che i respingimenti via terra sono particolarmente difficili da documentare, in assenza di dati ufficiali; le prove si basano quindi generalmente sulle testimonianze dirette delle persone migranti.

⁹⁰² Fra le violenze subite dai migranti figurano anche torture o addirittura violenze sessuali, come riportato, *inter alia*, dall’associazione Center for Peace Studies e dall’ong Border Violence Monitoring Network. Vedi Centre for Peace Studies (2020), “CPS Requests an investigation into the connection between the Ministry of Interior and men in black uniforms with balaclavas”, disponibile online; Border Violence Monitoring Network (2020). *Black Book of Pushbacks 2020*. Vol 1, 2, disponibile online.

⁹⁰³ Lunardini e Nasi (2021).

⁹⁰⁴ Save the Children (2018), “Hundreds of children report police violence at EU borders”, disponibile online.

⁹⁰⁵ Il rapporto analizza le dettagliate testimonianze di 20 migranti, respinti verso la Bosnia-Erzegovina. Il ministro degli interni croato Davor Bozinovic ha peraltro risposto a tali accuse spiegando che le evidenze fossero insufficienti e non potessero essere confermate. Vedi: Human Rights Watch (2018), “Croatia: Migrants Pushed Back to Bosnia and Herzegovina. Violence, Abuse; Denied Opportunity to Apply for Asylum”, disponibile online.

⁹⁰⁶ In particolare il rapporto “Games of violence” pubblicato nel 2017 documentava, attraverso referti medici e testimonianze raccolte in Serbia, gli abusi subiti dai minori e perpetrati dalle polizie

ricerca condotta fra il 2018 e il 2019 da **Amnesty International**,⁹⁰⁷ un'analisi delle testimonianze di un centinaio di richiedenti asilo e migranti che denunciavano sistematiche e deliberate pratiche di “push-back” ed espulsioni collettive, talvolta accompagnate da violenza e intimidazione. L'organizzazione ha denunciato poi la prassi condotta da Slovenia e Italia⁹⁰⁸ di effettuare riammissioni informali delle persone irregolarmente entrate nel loro territorio attraverso la rotta passante per la Bosnia-Erzegovina, senza registrare le loro richieste di asilo: “some people who succeed, against all odds, to reach Slovenia or Italy are handed over to Croatian police and forcibly pushed back once again, this time to the other side of the EU border.”⁹⁰⁹

Fra **giugno e novembre del 2020** l'UNHCR stimava circa 10.000 episodi di espulsioni collettive verso la Serbia a partire dai paesi limitrofi (Bosnia-Erzegovina, Croazia, Romania, Ungheria).⁹¹⁰ Nel **corso del 2023**, ancora centinaia erano gli episodi di *push-back* documentati dall'UNHCR, in particolare da Ungheria e Croazia.⁹¹¹ **Più ampiamente**, secondo quanto riportato dall'ong **Border Violence Monitoring Network**, nel **2022** i paesi dei balcani occidentali hanno iniziato a perpetrare un numero maggiore di respingimenti, in particolare dalla Bosnia-Erzegovina al Montenegro e/o alla Serbia, dalla Serbia alla Macedonia del Nord, dall'Albania alla Macedonia del Nord.⁹¹² La percezione crescente è che “[b]oth the Balkan member states and candidate countries seem to neglect the protection of human rights for migrants travelling the route, despite the fact that respect for human rights is one of the fundamental conditions for EU membership”.⁹¹³

ungheresi, bulgare e croate. Vedi: Medecins sans frontieres (2017), *Games of violence*, disponibile online.

⁹⁰⁷ Amnesty International (2019), *Pushed to the edge*, Londra, disponibile online.

⁹⁰⁸ In riferimento all'Italia, sin da metà maggio 2020 il ministero dell'Interno italiano ha annunciato l'impegno a incrementare le riammissioni di migranti in Slovenia e l'invio, a tale scopo, di 40 agenti al confine orientale dell'Italia. A dare notizia delle riammissioni, effettuate in applicazione dell'Accordo bilaterale fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Slovenia sulla riammissione delle persone alla frontiera, firmato a Roma il 3 settembre 1996 e mai ratificato, sono stati gli stessi organi di polizia. Un meccanismo di respingimento “a catena” è generato nella misura in cui le persone sono poi soggette ad una successiva riammissione dalla Slovenia alla Croazia, e ulteriormente riammesse in Serbia o in Bosnia “in condizioni di abbandono morale e materiale”. Vedi: RiVolti ai Balcani (2020), p. 29 e ss.

⁹⁰⁹ Amnesty International (2019), *Pushed to the edge*, Londra, p. 6.

⁹¹⁰ United Nations High Commissioner for Refugees (2020), “Serbia Statistical Snapshot November 2020“, disponibile online, p. 2

⁹¹¹ Ad esempio: United Nations High Commissioner for Refugees (2020), “Serbia Statistical Snapshot July 2023“, disponibile online

⁹¹² Border Violence Monitoring Network, “The Response to Migration in Europe: A Short History“, sito web dell'organizzazione; Border Violence Monitoring Network (2024). *Illegal pushbacks and border violence reports*, disponibile online

⁹¹³ Morra (2025), p. 20.

Le prassi suesposte hanno avuto effetti negativi anche sulla **credibilità e sulla reputazione dell’Agenzia Frontex**, che ha ricevuto accuse circa la sua **inerzia e complicità di attore** difficilmente ritenibile all’oscuro della situazione.⁹¹⁴ A titolo di esempio, **Amnesty International** ha riportato che le autorità di frontiera croate si trovassero in presenza **dell’Agenzia** nel corso episodi **di abusi e prassi lesive dei diritti dei migranti**.⁹¹⁵

⁹¹⁴ Sotto il profilo di un supposto aiuto dell’Agenzia alla perpetrazione delle violazioni dei diritti fondamentali, Border Violence Monitoring Network ha sollevato preoccupazioni ad esempio nei confronti dell’uso estensivo della tecnologia fornita nell’ambito della cooperazione con i paesi dei Balcani occidentali – droni, sistemi di identificazione biometrica, sensori termici e infine l’intelligenza artificiale ; l’assenza di adeguate tutele comporta infatti il rischio di profilazione etnica e intercettazione selettiva dei migranti. Vedi: Border Violence Monitoring Network (2022), *Submission to EU Commission Feedback Mechanism on Data Protection*, disponibile online.

⁹¹⁵ Amnesty International (2020), “Croatia: Fresh evidence of police abuse and torture of migrants and asylum-seekers”, disponibile online.

Conclusioni

La Tesi ha analizzato l'attuazione della gestione integrata delle frontiere esaminando l'attività svolta dall'Agenzia Frontex nel caso specifico della cooperazione con i paesi dei Balcani occidentali. Il lavoro ha evidenziato alcuni aspetti critici nella gestione delle frontiere riguardo al rispetto dei diritti fondamentali delle persone che cercano di entrare nel territorio dell'Unione.

Come stabilito da ultimo dal **Regolamento (UE) 2019/1896**, lo sviluppo di frontiere in grado di filtrare efficacemente i flussi migratori deve essere accompagnato dal rispetto dei diritti fondamentali. Nonostante le riforme dell'Agenzia abbiano introdotto importanti meccanismi per la prevenzione delle violazioni e per il monitoraggio, permangono carenze sia strutturali che di attuazione di tali meccanismi. Inoltre, l'Agenzia ha sviluppato un *modus operandi* incentrato sulla sicurezza e caratterizzato dall'attenzione alla **vulnerabilità delle frontiere**, più che a quella di talune categorie di persone che cercano di far ingresso nel territorio dell'UE. La mera presenza di un'Agenzia dell'Unione nei paesi terzi non sembra idonea ad assicurare una protezione dei diritti effettiva.

Inoltre, il carattere pluri-ordinamentale e multi-attoriale della cooperazione instaurata fra Agenzia e autorità dei paesi terzi rende difficile l'individuazione del responsabile delle violazioni e ostacola l'accesso a un ricorso giurisdizionale effettivo protetto dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali. Pertanto, il quadro giuridico a tutela dei diritti sviluppato sinora non sembra aver tenuto il passo con i rischi derivanti dall'attuazione di forme innovative di cooperazione internazionale per il contenimento dei flussi migratori. Le attività di Frontex nel territorio dei paesi terzi si caratterizzano per il rispetto di **uno standard di tutela dei diritti inferiore** a quello osservato nell'Unione. Questo aspetto intacca la credibilità dell'UE in quanto attore orientato alla promozione dei suoi valori sul piano dell'azione esterna.

Per quanto riguarda la regione dei Balcani occidentali, l'EIBM è stato promosso in tali paesi apparentemente al fine di allineare le loro norme interne a quelle dell'Unione, favorendone così il processo di adesione. A tal fine, l'Unione ha connesso la gestione delle **sfide di sicurezza** che colpiscono la regione al successo del processo di **stabilizzazione e associazione** dei paesi dei balcani occidentali. L'immigrazione irregolare è stata gestita così principalmente come una minaccia di sicurezza, al pari di fenomeni quali la criminalità organizzata transnazionale, la lotta al terrorismo e la tratta di esseri umani. Più che perseguire l'obiettivo della stabilizzazione a lungo termine dei paesi partner, tale approccio sembra invece incentrato sulla protezione sicurezza dell'UE. Anche nei paesi dei Balcani occidentali è stata adottata quindi la strategia di

esternalizzazione dei controlli di frontiera, che si è successivamente consolidata con la gestione della “crisi dei migranti” del 2015. In tale quadro è da collocare la crescita delle attività dell’Agenzia **Frontex** nella regione.

Gli accordi sullo *status* permettono il dispiegamento diretto di squadre dell’Agenzia nei paesi della regione, sia lungo le frontiere non condivise con alcuno stato membro dell’Ue che nel loro territorio interno. Le attività condotte nell’ambito degli accordi, specialmente le operazioni congiunte, sembrano del tutto analoghe a quelle che l’Agenzia coordina con gli stati membri. E’ poi significativo che i paesi della regione siano progressivamente inclusi nei sistemi di condivisione di informazioni e dati personali gestiti dall’Agenzia. Vista la **portata e l’intensità della cooperazione** fra Frontex ed i paesi dei Balcani occidentali, questi ultimi sono in una posizione assimilabile a quella degli stati membri per quanto riguarda la gestione delle frontiere esterne.

La promozione di una siffatta gestione delle frontiere esterne nei paesi con “prospettiva europea” della regione balcanica – segnata cioè da un approccio securitario e da numerosi limiti per quanto riguarda la protezione dei diritti – può comportare riflessi negativi sulla **credibilità del processo di allargamento**. Infatti, l’attuazione di misure di esternalizzazione, funzionali principalmente alle esigenze di sicurezza interna dell’Unione, non sembra in linea con la promozione del rispetto dei diritti fondamentali che costituisce uno dei valori contenuti nell’art. 2 TUE. Anche l’attuazione del principio di solidarietà a cui fa riferimento tale disposizione è carente, a meno che si intenda che tale principio operi solo nei rapporti tra Stati membri.

Infine, tale strategia può configurare un ostacolo all’**integrazione** sul lungo periodo di tali paesi nell’Unione. Occorre notare che l’attuazione dell’EIBM comporta un assetto opposto a quanto stabilito nel sistema Schengen: lungo tutti i confini e il territorio dei paesi della regione vengono “riprodotti” i controlli alle frontiere esterne dell’Unione. Come è noto, l’abolizione dei controlli alle frontiere interne degli stati membri è nata dalla consapevolezza che esse ostacolassero la libera circolazione dei cittadini e lo sviluppo economico. Il rafforzamento dei controlli alle frontiere – fisiche, amministrative e digitali – e più ampiamente l’approccio incentrato sul contenimento della mobilità umana andrebbero forse valutati anche rispetto al loro possibile l’impatto negativo in termini di sviluppo regionale dei futuri membri.

Bibliografia

Dottrina

- Aviat, Mona (2024), “Externalising refoulement through new technologies: the case of Frontex’s specific situational pictures under the lens of EU non contractual liability”, *Netherlands International Law Review*, 71, pp. 177-198.
- Berg, Eiki e Ehin, Piret (2006), “What kind of border regime in the making? Towards a differentiated and uneven border strategy.”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 41, no. 1, pp. 53-71.
- Bertolino, Cristina (2020), “Le politiche europee in tema di controlli delle frontiere, asilo e immigrazione, a dieci anni dal Trattato di Lisbona”, *Federalismi*, n. 19, pp. 361-379.
- Bigo, Didier e Guild, Elspeth (2005a), “Policing at a Distance: Schengen Visa Policies” in: D. Bigo, E. Guild (a cura di) *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*. Ashgate.
- Bigo, Didier e Guild, Elspeth (2005b), “Introduction: Policing in the Name of Freedom”, in; D. Bigo e E. Guild (a cura di), *Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe*, Aldershot: Ashgate Publishing Company.
- Boswell, Christina (2003), “The ‘External Dimension’ of EU immigration and asylum policy”, *International Affairs*, Vol. 79, No. 3, pp. 619-638.
- Brouwer, Evelien (2008), *Digital Borders and Real Rights*. Leiden, The Netherlands.
- Caggiano, Giandonato (2016), “Ascesa e caduta della rotta balcanica. Esternalizzazione contro solidarietà per i richiedenti asilo.” *Studi sull’Integrazione Europea* (2/3), pp. 221-242.
- Calamia A. M., Di Filippo M., Marinai S., Casolari F. e Gestri, M. (2021), *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Cedam.
- Campesi, Giuseppe (2022), *Policing Mobility Regimes. Frontex and the Production of the European Borderscape*. Routledge.
- Caraoshi, Luljeta Ikonimi e Ndoci, Nikoll (2011), “Do EU Member States Need Readmission Agreements? Analysis of the EC-Albania Readmission Agreement”, *Immigration, Asylum and Nationality Law*, Vol 25, No 1, pp. 12-33.
- Carrera, Sergio e Stefan, Marco (2018), *Complaint Mechanisms in Border Management and Expulsion Operations in Europe: Effective Remedies for Victims of Human Rights Violations?*, Centre for European Policy Studies.
- Carrera, S., Qadim N., Fullerton M., Mascareñas B., Kneebone S., Sala A., Luk N. e Vasilyūtė L. (2018), “Offshoring Asylum And Migration In Australia, Spain, Tunisia

And The US: Lessons Learned And Feasibility For The EU”, *CEPS Justice and Home Affairs Unit, Open Society European Policy Institute*.

- Carta, Mario (2018), “Il criterio dello Stato di primo ingresso, secondo il regolamento Dublino III, in occasione degli interventi Search and Rescue (SAR)”, *Federalismi.it*, Focus Human Rights n. 3, pp. 2-24.
- Cassarino, Jean-Pierre (2020), “Il sistema ibrido della riammissione: Genealogia di un allineamento tra sovranazionalismo e bilateralismo”, *ADiM Blog*, Editoriale.
- Chamon M., Hofmann H.C.H. e Vos, E. (2019), “Introduction: EU agencies going global”, in: H. C. H. Hofmann, E. Vos, M. Chamon (a cura di) *The External Dimension of EU Agencies and Bodies*, Edward Elgar publishing.
- Cherubini, M., Faro S., Rinaldi M. (2016), *Glossario sull’asilo e la migrazione*, CNR Edizioni, Roma.
- Collantes-Celadora, Gemma e Juncos, Ana E. (2012), “The EU and border management in the Western Balkans: preparing for European integration or safeguarding EU external borders?”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 12, No. 2, pp. 201-220.
- Coman-Kund, Florin (2019), “The Cooperation Between the European Border and Coast Guard Agency and Third Countries According to the New Frontex Regulation: Legal and Practical Implications”, in: H. C. H. Hofmann, E. Vos, M. Chamon (a cura di) *The External Dimension of EU Agencies and Bodies*, Edward Elgar publishing.
- Coman-Kund, Florin (2020), “The Territorial Expansion of Frontex Operations to Third Countries: On the Recently Concluded Status Agreements in the Western Balkans and Beyond...”, *Verfassungsblog.de*, <https://verfassungsblog.de/the-territorial-expansion-of-frontex-operations-to-third-countries-on-the-recently-concluded-status-agreements-in-the-western-balkans-and-beyond/>
- Coman-Kund, Florin (2022), “Hybrid EU External Border Management: Frontex, the Rule of Law and the Quest for Accountability”, *VerfBlog.de*, <https://verfassungsblog.de/hybrid-eu-external-border-management/>.
- Coman-Kund, Florin (2024), “Legal Protection against Fundamental Rights Breaches through Factual Conduct by the European Union” in: M. Fink (a cura di) *Redressing Fundamental Rights Violations by the EU: The Promise of the ‘Complete System of Remedies’*. Cambridge University Press, 2024.
- D’Auria, Sara (2023), “OLAF report confirms the allegations about Frontex’s serious misconducts and irregularities”, *iusinitinere.it*, https://www.iusinitinere.it/olaf-report-confirms-the-allegations-about-frontexs-serious-misconducts-and-irregularities-43902#_ftnref24

- Dal Monico, Sara (2022), “The Principle Of Solidarity And Integration In The Eu: The Challenge Of Western Balkans”, *EUWEB Legal Essays*, n. 2, pp. 68-87.
- Davies, Gareth (2023), “The General Court finds Frontex not liable for helping with illegal pushbacks: it was just following orders”, *European Law blog*, <https://www.europeanlawblog.eu/pub/the-general-court-finds-frontex-not-liable-for-helping-with-illegal-pushbacks-it-was-just-following-orders/release/1>
- De Coninck, Joyce (2023a), “Europol’s Joint and Several Liability Regime: Revolutionizing EU Fundamental Rights Responsibility?”, *Eulawanalysis.blogspot.com*, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2023/11/europols-joint-and-several-liability.html>
- De Coninck, Joyce (2023b), “Shielding Frontex: On the EU General Court’s “WS and others v Frontex”, *VerfBlog*, <https://verfassungsblog.de/shielding-frontex/>
- De Coninck, Joyce (2024), *The EU’s Human Rights Responsibility Gap, Deconstructing Human Rights Impunity of International Organisations*. Hart publishing.
- De Coninck, Joyce e Tas, Sarah Nicole (2025), “Investigating five dimensions of the EU’s liability regime: Marián Kočner”, *Common Market Law Review*, Vol. 62, No. 1, pp. 195-214.
- Ekelund, Helena (2017), “Normative Power Frontex? Assessing agency cooperation with third countries”, in: H. C. H. Hofmann, E. Vos, M. Chamon (a cura di) *The External Dimension of EU Agencies and Bodies*, Edward Elgar publishing.
- Fernandez-Rojo, David (2020), “Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard (Frontex): The Supranational Administration of the External Borders?” in: M. Kotzur, D. Moya, Ü. Sözen e A. Romano (a cura di), *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies*. Volume 76. Nomos, Baden-Baden.
- Fink, Melanie (2012), “Frontex Working arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding ‘Technical Relationships’”, *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 38, N. 75, pp. 20-35.
- Fink, Melanie (2017a), *Frontex and human rights: responsibility in 'multi-actor situations' under the ECHR and EU public liability law*. The Meijers Research Institute and Graduate School of the Leiden Law School of Leiden University, Leiden.
- Fink, Melanie (2017b), “A 'blind spot' in the framework of international responsibility? Third-party responsibility for human rights violations: the case of Frontex” in: T. Gammeltoft-Hansen e J. Vedsted-Hansen (a cura di), *Human Rights and the Dark Side of Globalisation: transnational law enforcement and migration control*. Routledge studies in human rights. London-New York: Routledge.

- Fink, Melanie (2020a), “The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable”, *German Law Journal*, 21, pp. 532-548.
- Fink, Melanie (2020b), “Why it is so Hard to Hold Frontex Accountable: On Blame-Shifting and an Outdated Remedies System”, *Blog of the European Journal of International Law*, <https://www.ejiltalk.org/why-it-is-so-hard-to-hold-frontex-accountable-on-blame-shifting-and-an-outdated-remedies-system/>
- Fink, Melanie e Idriz, Narin (2022), “Effective Judicial Protection in the External Dimension of the EU’s Migration and Asylum Policies?” in: E. Kassoti and N. Idriz (a cura di), *The Informalisation of the EU’s External Action in the Field of Migration and Asylum*, Edward Elgar publishing.
- Flessenkemper, Tobias e Bütow, Tobias (2011), “Building and Removing Visa Walls: On European Integration of the Western Balkans” *Security and Peace*, Vol. 29, No. 3, pp. 162-168.
- Frenzen, Niels W. (2016), “The legality of Frontex Operation Hera-type migration control practices in light of the Hirsi judgement”, in: T. Gammeltoft-Hansen, J. Vedsted-Hansen (a cura di) *Human Rights and the Dark Side of Globalisation*. Routledge.
- Garcia Andrade P., Martin I. e Mananashvili, Sergo (2015), *EU cooperation with third countries in the field of migration*, European Parliament, Study for the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels.
- Garcia Andrade, Paula (2024), “Cooperation with third countries within the EU legislative reform on migration and asylum”, *Eumigrationlawblog.eu*, <https://eumigrationlawblog.eu/cooperation-with-third-countries-within-the-eu-legislative-reform-on-migration-and-asylum/>.
- Gasbarri, Lorenzo (2024), “Eurocentrism and Frontex Accountability for Human Rights Violations”, *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*.
- Giannetto, Leila (2019), “Lobbying EU Agencies from Within: Advocacy Groups in Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights” in: D. Dialer e M. Richter (a cura di) *Lobbying in the European Union*. Springer, Cham.
- Gkliati, Mariana (2019), The new European Border and Coast Guard: Do increased powers come with enhanced accountability?, *Eulawanalysis.blogspot.com*, EU Law Analysis: The new European Border and Coast Guard: Do increased powers come with enhanced accountability?
- Gkliati, Mariana (2021a), “Human Rights Sensitivities and the Need for Protection for the Individual”, in: M. Gkliati, *Systemic accountability of the European Border and Coast Guard: the legal responsibility of Frontex for human rights violations*. Institute of Public Law, Faculty of Law, Leiden University.

- Gkliati, Mariana (2021b), “The first steps of Frontex accountability: Implications for its Legal Responsibility for Fundamental Rights Violations”, *Eumigrationlawblog.eu*, <https://eumigrationlawblog.eu/the-first-steps-of-frontex-accountability-implications-for-its-legal-responsibility-for-fundamental-rights-violations/>
- Gkliati, Mariana (2022a), “The EU Returns Agency: The Commissions’ Ambitious Plans and Their Human Rights Implications”, *European Journal of Migration and Law*, 24(4), pp. 545-569.
- Gkliati, Mariana (2022b), “The Next Phase of The European Border and Coast Guard: Responsibility for Returns and Push-backs in Hungary and Greece”, *European Papers*, Vol. 7, No. 1, pp. 171-193.
- Gkliati, Mariana (2024a), “Decoding Frontex's fragmented accountability mosaic and introducing systemic accountability - System Reset”, *European Law Journal*, 30(1-2), pp. 197-216.
- Gkliati, Mariana (2024b), “Shaping the Joint Liability Landscape? The Broader Consequences of *WS v Frontex* for EU Law”, *European Papers*, Vol. 9, no. 1, pp. 69-86.
- Gkliati, Mariana e Kilpatrick, Jane (2021a), “Crying Wolf Too Many Times: The Impact of the Emergency Narrative on Transparency in FRONTEX Joint Operations”, *Utrecht Law Review* 17 (4), pp. 57-72.
- Gkliati, Mariana e Kilpatrick, Jane (2021b), “Losing sight of an agency in the spotlight: Frontex cooperation with third countries and their human rights implications”, *Forced Migration Review* 68, pp. 16-18.
- Gkliati, Mariana e Nicolosi, Fabio (2023), “External Solidarity in Integrated Border Management: The Role of EU Migration Agencies”, in: E. Kassoti e N. Idriz (a cura di) *The Principle of Solidarity, Global Europe: Legal and Policy Issues of the EU's External Action 2*.
- Guild E., Carrera S., den Hertog L. e Parkin, J. (2011), *Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies*. Study for the European Parliament’s Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels.
- Guild, Elspeth (2022), “What Monitoring for Fundamental Rights at EU Borders?: Frontex and Rule of Law”, *Verfassungsblog.de*, <https://verfassungsblog.de/what-monitoring-for-fundamental-rights-at-eu-borders/>
- Heijer, M. den (2011), *Europe and extraterritorial asylum*. Faculty of Law, Leiden University.

- Hogic, Nedim (2024), “Pre-enlargement Reform Failures in the Western Balkans: Social and Economic Preconditions of the Rule of Law.” *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol 16, pp. 693-714.
- Hokovský, Radko (2016), “The Concept of Border Security in the Schengen Area.” *Central European Journal of International & Security Studies*, vol. 10, no 2, pp. 72-93.
- Hruschka, Constantin (2020), “Frontex and the Duty to Respect and Protect Human Rights”, *Verfblog.de*, <https://verfassungsblog.de/frontex-and-the-duty-to-respect-and-protect-human-rights/>
- Ingratoci, Cinzia (2019), “La sorveglianza delle frontiere marittime dell’Unione Europea: profili giuridici e problematiche applicative”, *Ordine internazionale e diritti umani*, ISSN 2284-3531, pp. 886-918.
- Ingravallo, Ivan (2017), “Osservazioni Sulle Prospettive Di Allargamento Dell’unione Europea Ai Balcani Occidentali”, in: E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin e R. Virzo (a cura di), *Dialoghi Con Ugo Villani*, Cacucci.
- Ingravallo, Ivan (2023a), “Gli strumenti di controllo sul rispetto dei diritti fondamentali nelle attività operative di Frontex”, *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale, Convegno Forum IFA del 13 ottobre 2023.
- Ingravallo, Ivan (2023b), “Responsabilità e accountability della nuova Frontex nello svolgimento di attività operative” in: M. Savino, D. Vitiello (a cura di) *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio*. Napoli.
- Jaeger, M., Fotiadis A., Guild E. e Vidović, L. (2022), *Feasibility Study on the setting up of a robust and independent human rights monitoring mechanism at the external borders of the European Union*, Jaeger & Associates. <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/Feasibility-Study-FINAL.pdf>
- Jones, Chris (2017), “Frontex: cooperation with non-EU states”, *Statewatch Analysis*, Volume 19, Number 5, <https://www.statewatch.org/analyses/2017/frontex-cooperation-with-non-eu-states/>
- Karamanidou, Lena e Kasperek, Bernd (2020), “Fundamental Rights, Accountability and Transparency in European Governance of Migration: The Case of the European Border and Coast Guard Agency Frontex”, *Respond Working Papers*, 2020/59.
- Krstevska, Ana Nikodinovska (2022), “Gli Accordi Di Riammissione Tra L’unione Europea E I Paesi Balcanici: Più Di Quanto Non Sembri!”, *EUWEB Legal Essays*, Issue 1/2022, pp. 9-19.
- Krstevska, Ana Nikodinovska (2023), “Solidarity and the Externalization of EU Migration and Asylum Security: A Dual Concept?”, in: T. Russo, A. Oriolo e G. Dalia (a cura di), *Solidarity and Rule of Law. The New Dimension of EU Security*. Springer.

- Lang, I. Goldner (2022), "The New Pact on Migration and Asylum: A Strong External and A Weak Internal Dimension?", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 27, No. 1, pp. 1-4.
- Lanovoy, Vladyslav (2016), *Complicity and Its Limits in the Law of International Responsibility*, Oxford: Bloomsbury Publishing.
- Lavenex, Sandra (2006), "Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control", *West European Politics*, 29:2, pp. 329-350.
- Letourneux, Laura (2022), "Protecting the Borders from the Outside: An Analysis of the Status Agreements on Actions Carried Out by Frontex Concluded between the EU and Third Countries", *European Journal of Migration and Law*, 24(3), pp. 330-356.
- Leutloff-Grandits, Carolin (2023), "The Balkans as "Double Transit Space": Boundary Demarcations and Boundary Transgressions Between Local Inhabitants and "Transit Migrants" in the Shadow of the EU Border Regime", *Journal of Borderlands Studies*, 38:2, pp. 191-209.
- Luigi Gatta, Francesco (2021), "Politica dei visti e stato di diritto: il difficile equilibrio tra sovranità e garanzie procedurali nella giurisprudenza della Corte di giustizia", *European Papers*, Vol. 6, No 1, pp. 599-619.
- Lunardini, Marianna e Nasi, Francesco (2021), "Frontex: sicurezza e respingimenti di migranti ai confini dell'Unione Europea", *Osservatorio diritti umani CeSPI*, n. 1, aprile 2021.
- Marin, Luisa (2014), "Protecting the EU's Borders from ... Fundamental Rights? Squaring the Circle Between Frontex's Border Surveillance and Human Rights" in: R. Holzhaecker e P. Luif (a cura di) *Freedom, Security and Justice in the European Union*. Springer, New York.
- Marin, Luisa (2020), "The Cooperation Between Frontex and Third Countries in Information Sharing: Practices, Law and Challenges in Externalizing Border Control Functions". *European Public Law*, 26, no. 1, pp. 157-180.
- Marin, Luisa (2024a), "Frontex at the epicentre of a rule of law crisis at the external borders of the EU", *European Law Journal*, 30, pp. 11-28.
- Marin, Luisa (2024b), "Which Rule of Law for the External Borders of the European Union? Agencies, Institutions, and the Complex Upholding of the Rule of Law at the EU's External Borders", *European Papers*, Vol. 9, No. 2, pp. 593-620.
- Meissner, Vittoria (2017), "The European Border and Coast Guard Agency Frontex beyond borders. The effect of the agency's extenal dimension", TARN Working Paper, 16/2017.

- Milenkovic, Marko (2024), “The Western Balkans and European Union Enlargement—Exploring Possibilities of Differentiated Integration”, in: D. Fromage (a cura di) *Redefining EU Membership*. Oxford University Press.
- Mohamed, Mustafa Ameyahid e Alegria, César Augusto Giner (2022), “Cooperation as an Essential Component of European Integrated Border Management (EIBM).” *Romanian Journal of European Affairs*, Volume 2, pp. 46-58.
- Molnár, Tamás (2023a), “EU Member States’ Responsibility Under International Law for Breaching Human Rights When Cooperating with Third Countries on Migration: Grey Zones of Law in Selected Scenarios”, *European Papers*, Vol. 8, No 2, pp. 1013-1035.
- Molnár, Tamás (2023b), “The EU General Court’s Judgment in *WS & Others v Frontex*: What Could International Law on the Responsibility of International Organizations Offer in Grasping Frontex’ Responsibility?”, *Blog of the European Journal of International Law*, [ejiltalk.org, https://www.ejiltalk.org/the-eu-general-courts-judgment-in-ws-others-v-frontex-what-could-international-law-on-the-responsibility-of-international-organizations-offer-in-grasping-frontex-responsibility/](https://www.ejiltalk.org/the-eu-general-courts-judgment-in-ws-others-v-frontex-what-could-international-law-on-the-responsibility-of-international-organizations-offer-in-grasping-frontex-responsibility/)
- Monar, Jörgg (2002), “The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs”, *Journal of Common Market Studies*, No. 39 (4), pp. 747-764.
- Moreno-Lax, Violeta (2012), “Frontex as a Global Actor: External Relations with Third Countries and International Organizations”, in: M. Dony (a cura di), *The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice*, Universite Libre de Bruxelles Press.
- Moreno-Lax, Violeta (2017), *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford University Press.
- Morgese, Giuseppe (2020), “La solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo”, *I Post di AISDUE*, Focus “La proposta di Patto su immigrazione e asilo”, n. , pp. 16-28.
- Morra, Federico (2025), “Balkan route and the European Union: migration, artificial intelligence and the paradox of enlargement”, *Centro Studi di Politica Internazionale*, Balkan Focus, Approfondimento n. 1
- Musmeci, Daniele (2021), “Sul Partenariato Ue-Stati Terzi In Ambito Migratorio: Le Proposte Del Nuovo Patto Sulla Migrazione E L’asilo In Tema Di Rafforzamento Delle Capacità Di Border Management”, *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, pp. 194-214.

- Nachev, Zoran e Trauner, Florian (2019), “Status Agreements: Frontex’s Novel Cooperation with the Western Balkans”, *Konrad Adenauer Foundation (KAS) in the Republic of North Macedonia Institute for Democracy “Societas Civilis”*, Policy Brief No.6/2019
- Nascimbene, Bruno e Di Pascale, Alessia (2022), “Le frontiere nel diritto dell’Unione Europea: norme, evoluzione, significato” in: M. Ambrosini, M. D’Amico, E. Perassi (a cura di) *Confini, migrazioni e diritti umani*. Milan University Press.
- Nicolosi, Salvatore Fabio (2023), “Frontex e i Rischi Per La Tutela Dei Diritti Fondamentali Dei Migranti: “Pratiche Del Passato” O Ombre Nel Futuro?” in: D. Vitiello e M. Savino (a cura di): *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio*, Editoriale Scientifica.
- Nicolosi, Salvatore Fabio (2024), “The European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX) and the limits to effective judicial protection in European Union law”, *European Law Journal*, Special Issue Article 2024:30, pp. 149-164.
- Parkin, Joanna (2012), “EU Home Affairs Agencies and the Construction of EU Internal Security”, *Centre for European Policy Studies*, No. 53, December 2012
- Pastore, Ferruccio (2018), “From Source to Corridor: Changing Geopolitical Narratives about Migration and EU-Western Balkans Relations”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, pp. 1-16.
- Patrin, Maria (2025), “L’integrazione Differenziata Nello Spazio Schengen: Profili “Costituzionali” Di Legittimità Democratica”, *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, pp. 304-325.
- Previatello, Martina (2022), “Il nuovo modello di accordo sullo status: le azioni esecutive di Frontex oltre i confini dell’Unione europea”, *BlogDUE*, <https://www.aisdue.eu/martina-previatello-il-nuovo-modello-di-accordo-sullo-status-le-azioni-esecutive-di-frontex-oltre-i-confini-dellunione-europea/>
- Previatello, Martina (2023), “Frontex actions beyond EU borders: status agreements, immunities and the protection of fundamental rights”, Working Paper, *European University Institute Academy of European Law Annual Conference*, AEL 2023/06.
- Rademacher, Timo (2017), “Factual Administrative Conduct and Judicial Review in EU Law”, *European Review of Public Law*, Vol. 29, No. 2, pp. 399-435.
- Raimondo, Giulia (2024), *The European Integrated Border Management Frontex, Human Rights, and International Responsibility*. Hart Publishing.
- Raimondo, Giulia e De Coninck, Joyce (2024), “Understanding European Border Management, A Tale of Transformation and Orchestrated Impunity”, *Verfassungsblog.de*, <https://verfassungsblog.de/understanding-european-border-management/>

- Ranaldi, Valentina (2020), “Il ruolo dell’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) nella gestione delle frontiere esterne dell’Unione europea: gli accordi di cooperazione con i paesi dei Balcani occidentali”, *ILLYRIUS Special Issue “EU-Western Balkans Cooperation on Justice and Home Affairs”*, n. 14, pp. 295-312.
- Rijpma, Jorrit J. (2009), *Building Borders: the regulatory framework for the management of the external borders of the European Union*, LAW, PhD Thesis, European University Institute, Firenze.
- Rijpma, Jorrit J. (2017), “External Migration and Asylum Management: Accountability for Executive Action Outside EU-territory”, *European Papers*, Vol. 2, No 2, pp. 571-596.
- Rijpma, Jorrit J. e Cremona, Marise (2007), “The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law”, *EUI LAW Working Paper No. 2007/01*.
- Rijpma, Jorrit J. e Fink, Melanie (2020), “The Management of The European Union’s External Borders” in: P. De Bruycker and L. Tsourdi (a cura di) *Research Handbook on EU Asylum and Migration Law*. Edward Elgar, 2021.
- Russo, Teresa (2020), “EU-Western Balkans Cooperation: Is There Any Model of Integration?”, in: T. Russo, A. Oriolo, G. Dalia (a cura di) *EU-Western Balkans Cooperation on Justice and Home Affairs*, *ILLYRIUS Special Edition Essays*, pp. 313-332.
- Russo, Teresa (2021a), “The Balkan Migrant Route: A Eu Unresolved Crisis?”, in: T. Russo, A. Oriolo, G. Dalia (a cura di) *Eu-Western Balkans Cooperation On Justice And Home Affairs Second Edition*, Albanian University, pp. 101-110.
- Russo, Teresa (2021b), “Quote di ricollocazione e meccanismi di solidarietà: le soluzioni troppo ‘flessibili’ del Patto dell’Unione Europea su migrazione e asilo”, *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, pp. 281-304.
- Russo, Teresa (2022), “Solidarity with Candidate States: The Case of the Western Balkans” in: L. Pasquali (a cura di), *Solidarity in International Law: Challenges, Opportunities and the Role of Regional Organizations*, New York.
- Russo, Teresa (2023), “The Security Implications of Enlargement on EU Fundamentals”, in: T. Russo, A. Oriolo e G. Dalia (a cura di), *Solidarity and Rule of Law. The New Dimension of EU Security*. Springer.
- Russo, Teresa (2025), “The “Multifacetedness” of EU Enlargement at International, European and National Level”, *EUWEB Legal Essays*, Special Issue, No. 1, pp. 7-15.
- Santos Vara, Juan (2015), “The External Activities of AFSJ Agencies: The Weakness of Democratic and Judicial Controls”, *European Foreign Affairs Review* 1 115, pp. 118-136.

- Santos Vara, Juan (2019), “Soft international agreements on migration cooperation with third countries: a challenge to democratic and judicial controls in the EU”, in: S. Carrera, J. Santos Vara e T. Strik (a cura di), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, Edward Elgar.
- Santos Vara, Juan (2023), “The Activities of Frontex on the Territory of Third Countries: Outsourcing Border Controls Without Human Rights Limits?”, *European Papers*, Vol. 8, No 2, pp. 985-1011.
- Schramm, Moritz (2024), “Complementarity, Structure, and Ambivalence Review Bodies’ Role in Protecting Fundamental Rights”, in: M. Fink (a cura di), *Redressing Fundamental Rights Violations by the EU – The Promise of the “Complete System of Remedies”*, Cambridge University Press.
- SHARED Project Team (2024), *Joint Guidelines on “Shared Responsibility” for European Integrated Border Management*, SHARED Project: Shared Responsibility for Human Rights at the EU External Borders, New guidelines provide clarity for stakeholders involved in managing EU external borders - School of Law
- Slominski, Peter (2013), “The Power of Legal Norms in the EU’s External Border Control”, *International Migration*, Vol. 51 (6), pp. 41-53.
- Spagnolo, Andrea (2014), “La tutela dei diritti umani nell’ambito dell’attività di Frontex”, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, XVI, 3-4, pp. 32-63.
- Strik, Tineke (2024), “Frontex's expanding mandate: Has democratic control caught up?”, Special Issue Article, *European Law Journal*, pp. 217-237.
- Tas, Sarah (2022), “Frontex and Data Protection, Another Rule of Law Challenge in Sight?”, *Verfassungsblog.de*, <https://verfassungsblog.de/frontex-and-data-protection/>.
- Trauner, Florian e Kruse, Imke (2008), “EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood”, *CEPS Working Document* No. 290
- Trauner, Florian e Manigrassi, Emanuele (2014), “When Visa-free Travel Becomes Difficult to Achieve and Easy to Lose: The EU Visa Free Dialogues after the EU’s Experience with the Western Balkans”, *European Journal of Migration and Law* 16, pp. 125-145.
- Turhan, Ebru e Yildiz Ayselin (2022), “Turkey’s external differentiated integration with the EU in the field of migration governance The case of border management”, in: B. Leruth, S. Gänzle, J. Trondal (a cura di) *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*, Routledge
- Vitiello, Daniela (2020), *Le frontiere esterne dell’Unione Europea*. Cacucci.

- Vitiello, Daniela (2023), “Poteri operativi, accountability e accesso alla giustizia nella gestione integrata delle frontiere esterne dell’Unione europea. Una prospettiva sistemica”, *I Post di AISDUE*, Sezione “Atti convegni AISDUE”, n. 10, pp. 226-256.
- Vitiello, Daniela e De Capitani, Emilio (2019), “Il Regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla riforma di Frontex e della Guardia di Frontiera e Costiera Europea: da ‘fire brigade’ ad amministrazione europea integrata?”, *SIDIBlog.org*, <http://www.sidiblog.org/2019/12/06/il-regolamento-ue-20191896-relativo-alla-riforma-di-frontex-e-della-guardia-di-frontiera-e-costiera-europea-da-fire-brigade-ad-amministrazione-europea-integrata/>
- Wolff, Sarah (2008), “Border management in the Mediterranean: Internal, external and ethical challenges”, *Cambridge Review of International Affairs*, 21, no. 2, pp. 253-271.
- Wouters, Jan (2020), “Revisiting Art. 2 TEU: a true Union of values?”, *European Papers*, Vol 5(1), pp. 255-277.
- Wriedt, Vera e Reinhardt, Darius (2017), “Opaque and unaccountable: Frontex Operation Hera”, *Statewatch Analysis*.
- Xanthopoulou, Ermioni (2024), “Mapping EU Externalisation Devices through a Critical Eye”, *European Journal of Migration and Law*, 26(2024), pp. 108-135.
- Zhong, Yichen e Carrapico, Helena (2024), “Frontex goes global: a two-level experimentalist governance analysis of Frontex's international action and its role within the externalisation of EU borders”, *Contemporary European Politics*, 2, e7, pp. 1-17.
- Zocchi, Benedetta (2023), “The Game: Ritualized Exhaustion and Subversion on the Western Balkan Route”, *Journal of Borderlands Studies*, 39(5), pp. 875-895.

Atti e documenti delle istituzioni UE

- Commissione europea (1999), Comunicazione della Commissione, del 26 maggio 1999, al Consiglio e al Parlamento europeo sul processo di stabilizzazione e di associazione per i paesi dell’Europa sud-orientale. Bosnia-Erzegovina, Croazia, Repubblica federale di Jugoslavia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia e Albania, COM(1999)235 def.
- Commissione europea (2002), Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli stati membri dell'unione europea, COM/2002/233 def.
- Commissione europea (2004), Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans, Ottobre 2004.

- Commissione europea (2007), Commission decision of 20/11/2007 adopting a Regional programme to support the update, implementation and monitoring of the Integrated Border Management strategies and related Action Plans and to develop regional and cross border initiatives under the IPA-Transition Assistance and Institution Building component for 2007, C(2007)5523.
- Commissione europea (2010), Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No. 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), SEC(2010) 149 final.
- Commissione europea (2011), Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments, SEC(2011) 567 final.
- Commissione europea (2015), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015 - 2020), COM(2015) 285 final.
- Commissione europea (2015), "Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action", comunicato stampa, 25.10.2015.
- Commissione europea (2015), Report from the Commission on the Follow-up to the Leaders' Meeting on Refugee Flows along the Western Balkans Route, COM(2015)676.
- Commissione europea (2016), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Modello di accordo sullo status di cui all'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, COM(2016) 747 final.
- Commissione europea (2016), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione, COM/2016/085 final
- Commissione europea (2016), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti, del 7 giugno 2016, sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2016)385 final.
- Commissione europea (2020), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020) 609 final.

- Commissione europea (2020), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Rafforzare il processo di adesione – Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali.
- Commissione europea (2020), Comunicazione della Commissione del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020) 609 final
- Commissione europea (2021), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Modello di accordo sullo status di cui al 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, COM(2021) 829 final
- Commissione europea (2021), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Modello di accordo di lavoro di cui al 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, COM(2021) 830 final.
- Commissione europea (2022), Commission staff working document, Fundamental Rights Assessment of the Republic of Moldova, Accompanying the Proposal for a Council Decision on the conclusion of an Agreement between the European Union and the Republic of Moldova on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Moldova, SWD(2022) 70 final.
- Commissione europea (2022), Documento di orientamento contenente una politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere in conformità dell'articolo 8, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2019/1896, COM/2022/303 def.
- Commissione europea (2022), “Migration routes: Commission proposes Action Plan for cooperation with Western Balkans to address common challenges“, 5.12.2022, https://home-affairs.ec.europa.eu/eu-action-plan-western-balkans_en
- Commissione europea (2023), Commission staff working document, Fundamental rights assessment of Montenegro linked to the Proposal for a Council decision on the conclusion, on behalf of the Union, of the Agreement between the European Union and Montenegro on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in Montenegro of 5 April 2023, SWD(2023) 755 final.
- Commissione europea (2023), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio che definisce la politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere, COM/2023/146 final.
- Commissione europea (2024), Commission staff working document, Evaluation Accompanying the document Report from the Commission to the European

parliament and the Council on the evaluation of Regulation (EU) 2019/1896 on the European Border and Coast Guard, including a review of the Standing Corps, SWD/2024/75 final

- Commissione europea (2024), Commission staff working document, Fundamental rights assessment of the Republic of Albania linked to the Proposal for a Council decision on the conclusion, on behalf of the Union, of the Agreement between the European Union and the Republic of Albania on the operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Albania of 7 July 2023, SWD(2024) 20 final.
- Commissione europea (2024), Commission staff working document, Fundamental rights assessment of the Republic of Serbia linked to the Proposal for a Council decision on the conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Serbia on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Serbia, SWD(2024) 237 final.
- Commissione europea (2024), Commission Staff Working Document, Serbia 2024 Report, SWD(2024) 695 final.
- Commissione europea (2024), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Il giusto equilibrio sulla migrazione: un approccio equo e risoluto allo stesso tempo, COM(2024) 126 final.
- Commissione europea (2024), Piano d'azione volto a sostenere l'attuazione del regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, Allegato I alla 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/2024/75 final.
- Commissione europea (2024), 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/2024/75 final.
- Consiglio dell'Unione europea (2001), "Intensifying Cooperation between CIREFI and Europol in the Field of Illegal Immigration and related Issues", 13084/01, Brussels.
- Consiglio dell'Unione europea (2002), *EU Schengen catalogue: external borders control, removal and readmission: recommendations and best practices*. General Secretariat, Brussels.
- Consiglio dell'Unione europea (2006), Press release 2768th Justice and Home 58 Cooperation as an Essential Component of European Integrated Border Management (EIBM) Affairs Council meeting in Brussels, 4-5 December 2006. 5 December 2006.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2015801%202006%20INIT/EN/pdf>.

- Consiglio dell'Unione europea (2009), Updated EU Schengen Catalogue on External borders control Return and readmission. Recommendations and best practices. 19 March 2009.
- Consiglio dell'Unione europea (2022), Decisione (UE) 2022/1168 del Consiglio del 4 luglio 2022 che autorizza l'avvio di negoziati per un accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica islamica di Mauritania relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica islamica di Mauritania.
- Consiglio dell'Unione europea (2022), Decisione (UE) 2022/1169 del Consiglio del 4 luglio 2022 che autorizza l'avvio di negoziati per un accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica del Senegal relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica del Senegal.
- Consiglio dell'Unione europea (2022), Decisione (UE) 2022/449 del Consiglio del 17 marzo 2022 relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione provvisoria dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Moldova relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica di Moldova
- Consiglio dell'Unione europea (2023), Decisione (UE) 2023/2105 relativa alla firma e all'applicazione provvisoria dell'accordo tra l'Unione europea e l'Albania relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Albania.
- Consiglio dell'Unione europea (2023), Decisione (UE) 2023/2760 relativa alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e il Montenegro riguardante le attività operative dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Montenegro.
- Consiglio dell'Unione europea (2023), Decisione (UE) 2023/418 relativa alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e la Macedonia del Nord relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Macedonia del Nord.
- Consiglio dell'Unione europea (2024), “Serbia: via libera del Consiglio alla firma dell'accordo di cooperazione Frontex”, Comunicato stampa, 30 maggio 2024, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/05/30/serbia-council-gives-green-light-to-signing-of-frontex-cooperation-agreement/>
- Consiglio dell'Unione europea (2024), Annex to the Presidency discussion paper: Evaluation of the European Border and Coast Guard Regulation – Cooperation with

- third countries, Brussels, 11 March 2024 (OR. en) 6565/24, disponibile online <https://www.statewatch.org/media/4289/emwp-2024-03-14-3-president-discussion-paper-frontex-third-states-6565-24.pdf>
- Consiglio dell'Unione europea (2024), Decisione (UE) 2024/1639 del Consiglio, del 30 maggio 2024, riguardante la firma, a nome dell'Unione, dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Serbia relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica di Serbia
 - Consiglio dell'Unione europea (2025), “Frontex: l'UE firmerà un accordo di cooperazione con la Bosnia-Erzegovina”, Comunicato stampa, 27 gennaio 2025, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2025/01/27/frontex-eu-to-sign-cooperation-agreement-with-bosnia-and-herzegovina/>
 - Consiglio europeo (2001), Conclusioni della Presidenza Consiglio Europeo di Laeken, 14 e 15 dicembre 2001.
 - Consiglio europeo (2018), Conclusioni della Riunione del Consiglio europeo, 28 giugno 2018, EUCO 9/18.
 - Corte dei Conti europea (2017), “La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati: il “sistema basato sui punti di crisi” (hotspot approach)”, Relazione speciale.
 - Corte dei Conti europea (2021) “Relazione speciale, Il sostegno di Frontex alle frontiere esterne non è stato, finora, abbastanza efficace”, n. 8/2021, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_08/SR_Frontex_IT.pdf.
 - Corte dei Conti europea (2021), *La cooperazione dell'UE con i paesi terzi in materia di riammissione: azioni pertinenti hanno prodotto risultati limitati*, Relazione speciale n. 17.
 - Garante europeo della protezione dei dati (2020), EDPS Comments on the model working arrangements between the European and Coast Guard Agency and the authorities of third countries, 3 luglio 2020, https://www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/comments/edps-comments-model-working-arrangements-between_en
 - Mediatore europeo (2013), Decisione del 12 novembre 2013, closing own-initiative inquiry OI/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).
 - Mediatore europeo (2013), Draft recommendation of the European Ombudsman in his own-initiative inquiry OI/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).

- Mediatore europeo (2013), Relazione speciale del 7 novembre 2013, sull'indagine di propria iniziativa OI/5/2012/BEH-MHZ relativa a Frontex.
- Mediatore europeo (2015), Decisione del 26 marzo 2015, on the European Commission's failure to carry out a prior human rights impact assessment of the EU-Vietnam free trade agreement, caso 1409/2014/MHZ.
- Mediatore europeo (2022) Relazione sulla riunione del gruppo d'indagine del Mediatore europeo con i rappresentanti di FRONTEX, caso OI/5/2020/MHZ.
- Mediatore europeo (2022), Decisione del 17 gennaio 2022, 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, caso OI/4/2021/MHZ.
- Mediatore europeo (2023), Decisione del 17 novembre 2023, on how the European External Action Service (EEAS) assesses human rights risks before providing support to non-EU countries to develop surveillance capabilities, caso 1472/2022/MHZ.
- Mediatore europeo (2023), Decisione dell'8 dicembre 2023, on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) assessed the human rights impact before providing assistance to non-EU countries for developing surveillance capabilities, caso 1473/2022/MHZ.
- Parlamento europeo (2021), *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs.
- Parlamento europeo (2021), Risoluzione del Parlamento europeo del 19 maggio 2021 sulla protezione dei diritti umani e la politica migratoria esterna dell'UE, P9_TA(2021)0242.
- Parlamento europeo (2023), European Parliament resolution of 14 December 2023 on Frontex building on the fact-finding investigation of the LIBE Working Group for Frontex Scrutiny, P9_TA(2023)0483.
- Parlamento europeo (2023), Raccomandazione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 riguardante i negoziati per un accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica islamica di Mauritania relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) nella Repubblica islamica di Mauritania (2023/2087(INI)).
- Parlamento europeo (2025), European Parliament legislative resolution of 21 January 2025 on the draft Council decision on the conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Serbia on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Serbia, P10_TA(2025)0001.

- Parlamento europeo (2024), Report on a European Parliament recommendation to the Commission concerning on the ongoing negotiations on a status agreement on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) in Senegal, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, A9-0032/2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0032_EN.html
- SEAE (2020), “EUCAP Sahel Niger: European Union Capacity-Building - Civilian Mission”, 30.11.2020, https://www.eeas.europa.eu/eucap-sahel-niger/eucap-sahel-niger-european-union-capacity-building-civilian-mission_und_it
- SEAE (2024), “EU and BiH initial agreement on operational activities”, 18.12.2024, EU and BiH initial agreement on operational activities of Frontex | EEAS
- Ufficio europeo antifrode (2021), Case OC/2021/0451/A1 Final Report, disponibile al <https://fragdenstaat.de/dokumente/233972-olaf-final-report-on-frontex/>
- Ufficio europeo antifrode (2022), Rapporto Olaf.03(2021)21088, reso noto da FragDenStaat, <https://www.eunews.it/wp-content/uploads/2022/10/Rapporto-Olaf-Frontex.pdf>

Atti delle agenzie dell’UE

- Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (2013), *EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges*, Lussemburgo.
- Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (2013), *Fundamental rights at Europe’s southern sea borders*. Lussemburgo. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf
- Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (2013), *Fundamental rights at Europe’s southern sea borders*. Lussemburgo. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf
- Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (2018), “The revised European Border and Coast Guard Regulation and its fundamental rights implications - Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights”, FRA Opinion 5/2018.
- Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (2022), *Establishing National Independent Mechanisms to Monitor Fundamental Rights Compliance at EU External Borders*, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-monitor-fundamental-rights-eu-external-borders_en.pdf

- Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (2023), *The European Border and Coast Guard and fundamental rights*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- eu-LISA (2025), 2024 Final Report. Justice and Home Affairs Agencies Network.
- Frontex (2006), “Longest FRONTEX Coordinated Operation – HERA, the Canary Islands”, News Release 19.12.2006, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/longest-frontex-coordinated-operation-hera-the-canary-islands-WpQlsc>
- Frontex (2011), *Code of Conduct for all persons participating in Frontex activities*. Varsavia.
https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Code_of_Conduct.pdf
- Frontex (2011), *Fundamental Rights Strategy (previous version)*, <https://prd.frontex.europa.eu/document/fundamental-rights-strategy-2/>
- Frontex (2013), *Code of Conduct for joint return operations coordinated by Frontex*. Varsavia.
https://www.frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_and_Return_Interventions.pdf
- Frontex (2016), General Report 2015. Varsavia.
- Frontex (2016), Risk Analysis for 2016. Varsavia.
- Frontex (2017), Programming Document 2018–2020. Varsavia
- Frontex (2018), “Frontex concludes four-year Eastern Partnership project”, News Release 20.11.2018, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-concludes-four-year-eastern-partnership-project-YRfU0z>
- Frontex (2018), *Fifth Annual Report, Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights 2017*. Varsavia.
- Frontex (2020), Management Board Decision 16/2020 adopting Rules of Procedure of the Management Board, 7.07.2020.
- Frontex (2020), *Seventh Annual Report, Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights 2019*. Varsavia.
- Frontex (2021), “Frontex welcomes report by the Scrutiny Working Group”, News Release 15.07.2021, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-welcomes-report-by-the-scrutiny-working-group-0AQJWY>
- Frontex (2021), “Standard Operating Procedure Serious Incident Reporting”, Annex to the Decision of the Executive Director No R-ED-2021-51, 19.04.2021.
- Frontex (2021), Frontex Executive Director Decision No R-ED-2021-51 on Standard Operating Procedure – Serious Incident Reporting. 19.04.2021.

- Frontex (2021), *Frontex International Cooperation Strategy 2021-2023*, Varsavia, Febbraio 2021.
- Frontex (2021), *Fundamental Rights Action Plan*, Annex 1 to the Management board Decision 61/2021 of 9 November 2021 adopting the Fundamental Rights Action Plan for the implementation of the Fundamental Rights Strategy. https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/mb-decision-61_2021-adopting-the-fundamental-rights-action-plan-for-the-implementation-of-the-frs.pdf
- Frontex (2021), *Fundamental Rights Strategy*. Varsavia. https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/fundamental_rights_strategy.pdf
- Frontex (2021), Management Board Decision 6/2021 adopting special rules to guarantee the independence of the Fundamental Rights Officer and his or her staff, 20.01.2021.
- Frontex (2021), Management Board Working Group on Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea, *Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea - Final Report of the Frontex Management Board Working Group*, 1.03.2021.
- Frontex (2022), *2021 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Frontex (2022), Decision of the Executive Director No R-ED-2022-12 on Standard Operating Procedure – mechanism to withdraw the financing of, or suspend or terminate, or not launch Frontex activities. 25.01.2022.
- Frontex (2022), *Strategic Risk Analysis 2022*, Risk Analysis Unit, 10.2819/618977. - Frontex (2006), Management Board Decision 11/2006 laying down the procedures for negotiating and concluding working arrangements with third countries and international organisations, 1.09.2006.
- Frontex (2023), *2022 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Frontex (2024), *2023 Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Frontex (2024), *Eleventh annual report, Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights 2023*. Varsavia.
- Frontex (2024), *Frontex International Cooperation Strategy 2024-2026*, Varsavia, 2024.
- Frontex (2024), Management Board conclusions: Serious incident mechanism and fundamental rights, 19.06.2024, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/management-board-updates/management-board-conclusions-serious-incident-mechanism-and-fundamental-rights-kWJ3fS>

- Frontex, “Beyond EU borders. Liaison officers”, <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/beyond-eu-borders/liaison-officers/>
- Frontex, “Beyond EU borders” <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/beyond-eu-borders/our-international-projects/>
- Frontex, “EU institutions” <https://www.frontex.europa.eu/our-partners/eu-institutions/>
- Frontex, “Risk analysis” <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/risk-analysis/third-country-analysis/>
- Frontex, Risk Analysis Unit (2020), Strategic Risk Analysis 2020, disponibile online: https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Strategic_Risk_Analysis_2020.pdf

Accordi internazionali e intese informali

- Accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica d'Albania riguardante le azioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica d'Albania, ST/10290/2018/INIT, GU L 46 del 18.2.2019, pagg. 3–10.
- Accordo sullo status tra l'Unione europea e il Montenegro riguardante le azioni dell'agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Montenegro, ST/6846/2019/INIT, GU L 173 del 3.6.2020, pagg. 3–11
- Accordo tra l'Unione europea e il Montenegro relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Montenegro, ST/8354/2023/INIT, GU L 140 del 30.5.2023, p. 4–21.
- Accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica di Serbia riguardante le azioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica di Serbia, ST/15579/2018/REV/1, GU L 202 del 25.6.2020, p. 3–15
- Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Moldova relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica di Moldova, ST/7204/2022/INIT, GU L 91 del 18.3.2022, pagg. 4–21.
- Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Macedonia del Nord relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia frontiera e costiera nella Repubblica di Macedonia del nord, ST/12896/2022/INIT, GU L 61 del 27.2.2023, pagg. 3–19
- Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Albania relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica d'Albania, ST/11944/2023/INIT, GU L, 2023/2107, 5.10.2023.

- Working Arrangement Establishing Operational Cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Home Office of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 23.02.2024.
- Memorandum of Understanding on the complaints mechanisms related to actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Albania, based on the ‘Status Agreement between the European Union and the Republic of Albania on actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Albania (2022).

Legislazione UE

- **Regolamento (CE) 2007/2004** del Consiglio del 26 ottobre 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.
- **Regolamento (CE) 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) 2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati.
- **Regolamento (UE) 1168/2011** del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, recante modifica del regolamento (CE) 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.
- **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.
- **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) 1052/2013 e (UE) 2016/1624.
- **Regolamento (UE) n. 1052/2013** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013 , che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur).

Giurisprudenza Corte di giustizia

- Causa T-124/04, Ouariachi c. Commissione, Ordinanza del Tribunale del 26 ottobre 2005, EU:T:2005:378.

- Causa C-755/21, P, Kočner c. Europol, Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 5 marzo 2024, ECLI:EU:C:2024:202.
- Causa T-341/07, Sison c. Consiglio dell'Unione europea, Sentenza del Tribunale del 23 novembre 2011, ECLI:EU:T:2011:687.
- Causa T-600/21, WS e altri c. Frontex, Sentenza del Tribunale del 6 settembre 2023, ECLI:EU:T:2023:492.
- Causa T-136/22, Hamoudi c. Frontex, Ordinanza del Tribunale del 13 dicembre 2023, ECLI:EU:T:2023:821.
- Causa T-31/18, Izuzquiza e Semsrott c. Frontex, Sentenza del Tribunale del 26 marzo 2021, ECLI:EU:T:2021:173.
- Causa T-205/22, Naass e Sea-Watch c. Frontex, Sentenza del Tribunale del 24 Aprile 2024, ECLI:EU:T:2024:266.
- Causa T-250/02, Autosalone Ispra Snc c. Comunità europea dell'energia atomica, Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione) del 30 novembre 2005, ECLI:EU:T:2005:432.
- Causa T-600/22, ST c. Frontex, Ordinanza del Tribunale del 28 novembre 2023, ECLI:EU:T:2023:776
- Causa C-62/24 P, ST c. Frontex, Sentenza della Corte dell'11 ottobre 2024, ECLI:EU:C:2024:882.
- Causa T-282/21, SS e ST c. Frontex, Ordinanza del Tribunale del 7 aprile 2022, ECLI:EU:T:2022:235
- Causa C-817/19, Ligue des droits humains c. Conseil des ministres, Sentenza della Corte del 21 giugno 2022, ECLI:EU:C:2022:491.
- Causa C-746/18, H. K., Sentenza della Corte del 2 marzo 2021, EU:C:2021:152.

Report organizzazioni internazionali e non governative

- Amnesty International (2019), *Pushed to the edge*, Londra, disponibile online. https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2019/03/Pushed-to-the-Edge_-FINAL-1.pdf
- Amnesty International (2020), “Croatia: Fresh evidence of police abuse and torture of migrants and asylum-seekers”, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/06/croatia-freshevidence-of-police-abuse-and-torture-of-migrants-and-asylumseekers/>
- ASILE Project (2023) “Asylum for Containment. EU arrangements with Niger, Serbia, Tunisia and Turkey”, [asileproject.eu, https://www.asileproject.eu/wp-content/uploads/2023/03/Asylum-for-containment-DEF-ENG-1.pdf](https://www.asileproject.eu/wp-content/uploads/2023/03/Asylum-for-containment-DEF-ENG-1.pdf)

- Barker, Hope (2024), “Frontex in Serbia — a catalogue of 12 months of denials”, euobserver.com, <https://euobserver.com/migration/are14cd993>
- Border Violence Monitoring Network (2020). *Black Book of Pushbacks 2020*. Vol 1 e 2, <https://borderviolence.eu/publications/black-book-of-pushbacks-2020-vol-1-2>
- Border Violence Monitoring Network (2022). *Submission to EU Commission Feedback Mechanism on Data Protection*, <https://borderviolence.eu/app/uploads/FEBRUARY-2022-Submission-to-EU-Commission-Feedback-Mechanism-on-Data-Protection.pdf>
- Border Violence Monitoring Network (2024). *Illegal pushbacks and border violence reports*, <https://borderviolence.eu/app/uploads/BVMN-Monthly-Report-May-2024.pdf.pdf>
- Border Violence Monitoring Network, “The Response to Migration in Europe: A Short History”, <https://www.borderviolence.eu/introduction-to-context>;
- Centre for Peace Studies (2020), “CPS Requests an investigation into the connection between the Ministry of Interior and men in black uniforms with balaclavas”, <https://www.cms.hr/en/on-the-human-rights-day-new-criminal-complaints-cps-requests-an-investigation-into-the-connection-between-the-ministry-of-interior-and-men-in-black-uniforms-with-balaclavas/>
- ECRE (2018), “ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Border and Coast Guard, (COM (2018) 631 final)”, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2018/11/ECRE-Comments-EBCG-proposal.pdf>
- ECRE (2021), “Holding Frontex into account, ECRE's proposals for strengthening non-judicial mechanisms for scrutiny of Frontex”, ECRE Policy paper 7.
- EuropeAid Cooperation Office e International Centre for Migration Policy Development (2010), *Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation*, Novembre 2010.
- Human Rights Watch (2011), “The EU’s Dirty Hands. Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrants Detainees in Greece”, Report, <https://www.hrw.org/report/2011/09/21/eus-dirty-hands/frontex-involvement-ill-treatment-migrant-detainees-greece>
- Human Rights Watch (2018), ”Croatia: Migrants Pushed Back to Bosnia and Herzegovina. Violence, Abuse; Denied Opportunity to Apply for Asylum”, <https://www.hrw.org/news/2018/12/11/croatia-migrants-pushed-back-bosnia-and-herzegovina>
- Medecins sans frontieres (2017), *Games of violence*. <https://www.msf.org/sites/default/files/serbia-games-of-violence-3.10.17.pdf>

- Meijers Committee (2023), “Comment on Frontex’s status agreements with Senegal and Mauritania”, CM2307, <https://www.commissie-meijers.nl/wp-content/uploads/2023/06/CM2307.pdf>
- OSCE-ODIHR (2023), “Border Police Monitoring in South-Eastern Europe: New Opportunities”, https://www.osce.org/files/f/documents/0/5/556554_0.pdf
- RiVolti ai Balcani (2020), “La rotta balcanica I migranti senza diritti nel cuore dell’Europa”, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/La-rotta-balcanica-RiVolti_ai_Balcani.pdf
- Save the Children (2018), “Hundreds of children report police violence at EU borders”, <https://www.savethechildren.net/news/hundreds-children-report-police-violence-eu-borders>
- United Nations High Commissioner for Refugees (2020), “Serbia Statistical Snapshot November 2020“, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/83859>
- United Nations High Commissioner for Refugees (2020), “Serbia Statistical Snapshot July 2023”, <https://www.unhcr.org/rs/wp-content/uploads/sites/40/2023/08/JUL-2023-Stat-Snapshot.pdf>